



CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN DISCIPLINE  
GIURIDICHE  
CURRICULUM SISTEMI PUNITIVI E GARANZIE  
COSTITUZIONALI  
AREA: DIRITTO COSTITUZIONALE  
XXIX CICLO

ESIGENZE FINANZIARIE E TUTELA DEI DIRITTI.  
ORIENTAMENTI E TECNICHE DECISORIE NEL GIUDIZIO DI  
COSTITUZIONALITA'

DOTTORANDA: MARTA CAREDDA

TUTOR: PROF. MARCO RUOTOLO

COORDINATORE: PROF. GIUSEPPE GRISI

*Ai miei genitori*

*A mio fratello*

## INDICE

<b>Introduzione</b>	1
<b>Capitolo I</b>	
<b>La crisi economica e sociale tra Europa e Stati dell'Euro</b>	
1. Il contagio della crisi economica attuale: il mercato immobiliare, i sistemi bancari e i debiti sovrani	8
2. L'Unione europea e la crisi: la ristrutturazione del governo dell'economia. Cenni critici sugli effetti delle scelte effettuate	12
3. Le riforme costituzionali introduttive del principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici	
3.1 La reforma del artículo 135 de la Constitución española y la ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera	28
3.2 La riforma dell'art. 81 della Costituzione italiana e la legge n. 243 del 2012	39
4. La legislazione nazionale delle misure anticrisi	
4.1 L'Italia e l'austerità	50
4.2 Le altre esperienze europee	53
5. I sintomi del disagio sociale nei Paesi più colpiti dalla crisi economica	57
6. Una responsabilizzazione sociale per l'Europa?	
6.1 La necessità di maggiore coerenza all'interno dell'ordinamento dell'Unione europea: la possibile interpretazione ed applicazione delle norme di principio	63
6.2 Segue: le prospettive sugli apporti giurisprudenziali allo sviluppo di una sensibilità sociale	70
7. Verso una tutela convenzionale dei diritti sociali?	78

## Capitolo II

### **Il peso dell'equilibrio di bilancio nelle decisioni del giudice delle leggi**

1. Cenni sulla legittimazione dell'organo di giustizia costituzionale a decidere in materie di impatto economico	83
2. Il valore dell'impatto economico dei diritti a prestazione e l'argomento della crisi nella giurisprudenza costituzionale	90
3. Osservatorio: le posizioni assunte dalla giurisprudenza costituzionale	
3.1 La Corte costituzionale italiana e le decisioni di spesa, qualche anno fa	101
3.2 Segue: la Corte costituzionale nelle più recenti (e discusse) decisioni di impatto economico	109
4. Alcuni commenti di dottrina	122
5. Un (personale) punto di vista	130
6. Segue: l'importanza di identificare l'equilibrio di bilancio come norma di principio. Basi teoriche	138
7. L'austerità dinanzi ad altri giudici europei. Cenni	148
7.1 Continua: el caso español. La debilidad de los derechos sociales en el diseño constitucional y en la jurisprudencia del T.C.	154

## Capitolo III

### **L'incidenza dell'impatto finanziario dell'incostituzionalità sul processo: le decisioni ad effetti temporali peculiari**

1. Le recenti (e discusse) pronunce e la loro efficacia temporale	162
2. La modulazione degli effetti temporali dell'incostituzionalità: la riproposizione di un non troppo vecchio problema per la soluzione di questioni attuali	178

3. Alcuni nodi problematici	
3.1 L'auto attribuzione del potere di gestire gli effetti delle pronunce di accoglimento	184
3.2 Il rischio di compromettere la natura incidentale del giudizio di legittimità costituzionale	190
4. L'importanza di identificare la retroattività dell'incostituzionalità come norma di principio	194
5. La misma herramienta en otros ordenamientos jurídicos: la regulación de los efectos temporales de la inconstitucionalidad en España y Portugal	203
6. Note sull'istruttoria nei giudizi ad alto impatto economico	208
<b>Brevi riflessioni conclusive</b>	217

## *Introduzione*

Pur rinunciando ad altisonanti proclami<sup>1</sup>, l'articolato della nostra Carta costituzionale disegna un ordinamento caratterizzato dall'intervento dello Stato per la regolazione dei rapporti economici e sociali della comunità, intervento cui viene attribuita una specifica finalità redistributiva della ricchezza per la promozione dell'equità sociale.

Si coglie, allora, il superamento del sistema costituzionale liberale, nel quale al riconoscimento dei diritti di libertà degli individui corrispondeva l'astensione del pubblico da ingerenze in meccanismi che il mercato avrebbe efficacemente autogestito<sup>2</sup>. Si amplia il novero dei diritti che lo Stato si impegna a garantire, afferenti sia alla libertà individuale che allo sviluppo della personalità all'interno del contesto sociale. La Repubblica assume, infatti, l'impegno di creare le condizioni che consentano a tutti l'effettiva partecipazione alla vita politica, sociale ed economica del Paese, l'impegno di regolamentare il mercato del lavoro, di proteggere la salute fisica e psichica, di offrire educazione e assistenza sociale che, insieme, realizzino adeguati livelli di sicurezza sociale (artt. 2 e 3 della Costituzione).

I diritti sociali riconducibili alle previsioni costituzionali sono garantiti giurisdizionalmente sia verso l'erogatore dei servizi sia verso il "legislatore inosservante"; essi sono, in altri termini, esigibili al pari dei diritti di libertà, sebbene le loro possibilità di soddisfazione siano diverse. Vale la pena sottolinearlo, pur consapevoli che in Italia è ormai pacifico<sup>3</sup>, poiché, come vedremo, la giustiziabilità dei diritti sociali non è caratteristica comune a tutti gli ordinamenti che si riconoscono nella forma di Stato sociale e democratico di diritto.

---

<sup>1</sup> A differenza di altri testi costituzionali novecenteschi, infatti, non troviamo la definizione dell'Italia quale "Stato sociale" o "Stato sociale e democratico di diritto", benché tale connotazione sia rinvenibile nelle disposizioni della nostra Carta fondamentale, a partire da quelle di apertura (artt. 2 e 3 Cost.) le quali rappresentano il fondamento della costituzionalizzazione dei diritti sociali ospitati nel Titolo II e III della Parte I della Costituzione italiana.

<sup>2</sup> Dell'evoluzione di cui abbiamo detto si ha una prima testimonianza nelle pagine scritte da J. S. Mill, in particolare *Principi di economia politica con alcune applicazioni alla filosofia sociale*, 1848; il concetto di Stato sociale compare poi nell'analisi del tedesco Lorenz von Stein (*Storia del movimento sociale in Francia dal 1789 ai nostri giorni*, 1850) e, maturo e sistematizzato, nell'opera di Hermann Heller, *La crisi della dottrina dello Stato* (1926) e *Stato di diritto o dittatura?* (1928). L'impronta della trasformazione su testi normativi di rango costituzionale si vede in principio, come noto, nella Costituzione di Weimar del 1919 per poi essere acquisita nelle Carte fondamentali europee successive al secondo dopoguerra.

<sup>3</sup> Vedasi A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giuridica Treccani*, 30 s.; A. GIORGIS, *Diritti sociali*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, 2006, 1910.

E' il principio solidaristico che ispira questo tipo di sistema costituzionale<sup>4</sup>. E' questo, infatti, che conduce all'impegno di realizzare l'equità sociale tramite l'intervento pubblico in favore delle categorie che si trovano di fatto a rischio di non avere adeguate possibilità di esprimere la propria personalità all'interno della società civile.

Perché lo Stato possa svolgere questo compito, gli occorrono le risorse necessarie: in altre parole, perché vi sia un impegno sociale effettivo occorre che il sistema sia sostenibile. Non è possibile arrivare a squilibrare le finanze pubbliche in maniera tale da esporlo al rischio di non avere i mezzi per far fronte alle spese programmate, circostanza favorita, come noto, dall'eccessivo indebitamento, soprattutto a fronte di una lenta crescita del prodotto nazionale. Da un lato, il sistema attuale collasserebbe e, dall'altro, non sarebbe possibile garantire simili livelli di protezione sociale alle generazioni future<sup>5</sup>, con doppia evidente frustrazione del medesimo principio solidaristico.

A ben vedere, allora, quest'ultimo si pone a fondamento sia della necessità di spendere per le garanzie sociali sia dell'opportunità di prevedere dei vincoli alla politica economica in funzione della stabilità finanziaria dello Stato erogatore delle prestazioni.

---

<sup>4</sup> Il principio di solidarietà, come noto, si esprime in diversi ambiti di rilievo costituzionale, ispirando diritti e doveri della e nella comunità a vari livelli, dalla difesa della patria alla protezione dell'ambiente; sul versante economico, sia per quanto riguarda la contribuzione al finanziamento delle attività dello Stato che gli impieghi della spesa pubblica, si manifesta un'alta espressione della solidarietà, che tende al perseguimento della libertà ed eguaglianza sostanziale mediante l'equa distribuzione delle risorse. Per un'analisi delle "aree" costituzionali della solidarietà, si v. un lavoro a tale tema interamente dedicato: F. FERNÁNDEZ SEGADO, *La solidaridad como principio constitucional*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 30/2012, 139-181.

<sup>5</sup> E' affermazione condivisa quella secondo cui la previsione di limitazioni alla spesa pubblica rappresenta un'assunzione di responsabilità nei confronti delle generazioni future: v., *ex multis*, M. LUCIANI, *Generazioni future e distribuzione temporale della spesa pubblica*, in *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, BIFULCO - D'ALOIA (a cura di), 2008, *passim*; N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in *Amministrazione in cammino*, 2011, § 4; R. BARATTA, *I vincoli imposti dal fiscal compact ai bilanci nazionali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 17/2014; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista Aic*, 1/2014. La necessità di rispettare il "patto di responsabilità" con le generazioni future compare, altresì, nelle motivazioni di alcune decisioni giurisprudenziali: come ricorda M. MIDIRI, *Diritti sociali e vincoli di bilancio nella giurisprudenza costituzionale*, in *Studi in onore di F. Modugno*, 2011, 2244, la Corte costituzionale italiana ha fatto uso, in particolare in riferimento alla materia pensionistica, dell'argomento della tutela dei diritti delle generazioni future, cfr. sentt. nn. 7/1986, 390/1996, 417/1996. Di una scelta precisa nell'ottica della responsabilità intergenerazionale parla il Governo portoghese nelle sue memorie relative ad un giudizio ormai molto noto anche oltre i confini territoriali portoghesi (che in seguito tratteremo, Acórdão do Tribunal Constitucional n. 187/2013), all'esito del quale il Tribunale costituzionale ha dichiarato incostituzionali alcune misure di *austerity* decise dall'esecutivo nazionale per realizzare le indicazioni contenute nei programmi di risanamento elaborati in sede sovranazionale (cfr., in particolare, il *Memorandum of Understanding* firmato nel giugno 2011 con la Commissione, la BCE e l'FMI, che subordinava la concessione di aiuti finanziari al rispetto dei suddetti programmi).

Più che “presupposto” dello Stato sociale, come è stato definito<sup>6</sup>, la ricerca dell’equilibrio dei bilanci pubblici è un criterio di buona condotta utile a assicurarne la sostenibilità; in principio, cioè, è possibile implementare i servizi sociali contando sulla possibilità di indebitarsi, l’inconveniente è rappresentato dal rischio che, se la crescita del prodotto non mantiene ritmi adeguati o altri fattori finiscono per incidere sulla solvibilità del soggetto pubblico, lo Stato “si affoghi”. E’ così che *Welfare State* e vincoli di bilancio si palesano connessi a medesimi fini. La quantità di risorse finanziarie a disposizione dello Stato, come noto, non deriva esclusivamente dal flusso dei debiti e crediti per beni e servizi “reali” poiché la finanza pubblica dipende anche dagli acquisti sul mercato dei titoli finanziari. L’equilibrio dei conti di uno Stato rappresenta, in questa prospettiva, il margine di affidabilità del Paese, costituisce, cioè, un fattore importante per il buon andamento dei suddetti titoli; questo aspetto, però, interessa meno ai fini della presente trattazione.

Occorre, allora, concepire la ricerca della regolarità dei conti in maniera tale che serva a questi fini. E’ bene, cioè, gestire il bilancio dello Stato come uno degli strumenti utili al governo dell’economia e non come un mezzo tecnico da “tenere in ordine”, mentalità propria del sopra richiamato sistema di politica liberale (e anche di economia liberista)<sup>7</sup>. Il contenuto dei suddetti vincoli definisce la capacità di ottenere un sistema sostenibile senza che venga eccessivamente compressa la capacità di spesa per il sociale, effetto che, evidentemente, rappresenterebbe il fallimento della promessa di garanzie. Se si impongono dei limiti economico-finanziari troppo stringenti e si riduce in maniera significativa la spesa pubblica destinata ad alimentare il sistema di Welfare, allora, ne conseguirà la diretta violazione dei diritti sociali costituzionalmente garantiti, perché ineffettivi, nonché l’impossibilità di garantire alle generazioni future i benefici derivanti dalla crescita economica, la quale si realizza solo a condizione che venga promossa tramite investimenti produttivi<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2014, 90.

<sup>7</sup> Per riferimenti al pareggio di bilancio nella cultura liberista, come strumento per assicurare la minore incidenza possibile dello Stato negli equilibri del sistema economico, v. M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in A.A.V.V. *Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Seminario presso Palazzo della Consulta, novembre 2013, 13; M. CARRILLO, *Constitución y control de las finanzas públicas*, in *Revista española de derecho constitucional*, mayo-agosto 2014, 21 s.

<sup>8</sup> Come avremo modo di vedere in seguito, infatti, è condivisa da molti Autori l’idea che sia opportuno prevedere specifiche deroghe alle regole sul contenimento della spesa in grado di differenziare le voci di spesa (ovvero i titoli di indebitamento), al fine di evitare che gli investimenti produttivi vengano computati al pari di altri generi di esborsi ai fini del raggiungimento dell’equilibrio dei conti.



Un altro aspetto che non si può trascurare è il legame tra solidarietà, redistribuzione delle risorse ed equilibrio di bilancio in relazione ai principi che informano il finanziamento della spesa, perché il governo della spesa è intimamente connesso con le modalità di reperimento delle entrate. S'intende dire che un sistema tributario ispirato alla progressività ha un senso solo se il maggior gettito ricavato da chi "ha di più" venga destinato a beneficio di chi "ha meno". Alla luce del principio redistributivo, l'equilibrio di bilancio non è altro che la ricerca di un saldo sostenibile nel computo delle entrate e delle spese; il maggior contributo di chi è titolare di obblighi tributari più consistenti, allora, - a maggior ragione quando, in concomitanza con il contenimento della spesa pubblica, si aumenta la pressione fiscale - dovrebbe essere destinato al finanziamento della spesa per i servizi e l'assistenza, perché «se si vuole realizzare un'equità sociale in presenza di un vincolo di bilancio è opportuno far corrispondere ad un'equità fiscale un'equità della spesa pubblica». Così, la solidarietà può alimentare un «progetto comune di crescita e sviluppo»<sup>9</sup>.

Il presente lavoro offre delle riflessioni che si inseriscono nell'ampio novero di questioni inerenti la coesistenza, all'interno del medesimo sistema costituzionale, del principio dell'equilibrio di bilancio e della forma di Stato sociale, con riferimento alla garanzia dei diritti sociali "costosi". La tematica va affrontata, oggi, alla luce della crisi economica che ha colpito l'Europa.

Essa ha posto all'attenzione degli studiosi del diritto costituzionale diversi profili problematici, non solo «sul versante [dell'effettiva protezione] dei diritti fondamentali», ove «la crisi economico-finanziaria mostra il suo volto più aggressivo»<sup>10</sup>. Tra gli "ambiti costituzionali" della crisi, infatti, possono certo annoverarsi anche i condizionamenti prodottisi sui processi di governo, che in varie occasioni hanno determinato la formazione di esecutivi carenti di legittimazione democratica, e sui *federalising processes* degli Stati che, prima che la crisi iniziasse a imperversare, avevano manifestato la tendenza al decentramento delle competenze legislative ed organizzative a favore delle autonomie locali.

Il presente lavoro, allora, sceglie di inserirsi nel dibattito circa i rapporti tra vincoli di bilancio, contenimento della spesa pubblica e garanzia dei diritti "che

---

<sup>9</sup> F. IUSI, *Analisi comparata (Italia-Spagna) delle disposizioni costituzionali in materia di vincoli di bilancio e di equità fiscale*, Relazione per il Seminario *Diritti sociali, forma di Stato, regionalismo fra garanzie costituzionali e innovazione normativa*, Univ. della Calabria, 2014, 480.

<sup>10</sup> A. MORRONE, *Crisi economica e diritti*, cit., 80.

costano”, partendo dalla questione dello sviluppo del modello sociale europeo per poi situarsi nella realtà costituzionale italiana, che verrà successivamente comparata con altre esperienze europee.

Il punto di vista prescelto per affrontare il tema è quello dell’organo di giustizia costituzionale; in diverse occasioni quei rapporti sono entrati nel giudizio di legittimità costituzionale, facendo emergere molte questioni di rilievo sostanziale e processuale.

In particolare, a seguito di una breve ricognizione delle scelte di politica economica effettuate dal legislatore, l’analisi si soffermerà sulla posizione assunta dall’organo di giustizia costituzionale nello scrutinio di costituzionalità delle leggi che, con lo scopo di perseguire il risanamento dei conti pubblici, hanno negli ultimi anni ridotto la spesa pubblica, in particolare quella sociale.

In primo luogo, alla luce della giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, si avrà occasione di formulare una valutazione sul piano sostanziale: si rifletterà sul rilievo che il giudice delle leggi attribuisce al principio dell’equilibrio di bilancio nei casi in cui esso è stato invocato a giustificazione degli interventi normativi di riduzione della spesa sociale e, in particolare, sulla capacità dello stesso di orientare l’esito del bilanciamento “interno” alla questione di legittimità costituzionale che vede contrapposte le due opposte istanze in senso favorevole al rispetto della programmazione finanziaria effettuata dal legislatore.

In secondo luogo, si rileverà che le decisioni costituzionali di particolare impatto finanziario possono (e, per alcuni aspetti, dovrebbero) determinare delle peculiarità sul piano procedurale: l’attenzione si concentrerà in particolar modo sulla modulazione degli effetti temporali dell’incostituzionalità come strumento utilizzato per gestire le conseguenze economico-finanziarie della pronuncia d’accoglimento, nell’ambito del bilanciamento “esterno” alla questione di legittimità costituzionale, quello in cui si valutano gli effetti che la sentenza – già definita nel suo contenuto sostanziale – va a produrre nell’ordinamento giuridico, sociale ed economico. Si vedrà, infine, che, in questo tipo di procedimenti, s’impone una rivalutazione dell’importanza del momento istruttorio del processo costituzionale, il quale, se “preso sul serio”, è cruciale sia per la decisione del giudizio di ragionevolezza (in particolare per la valutazione degli effetti prodotti dalla misura scrutinata in relazione agli scopi prefissati ovvero per tutti quegli elementi che non sono valutabili secondo criteri di razionalità in astratto, ma solamente

*ex post* ed in concreto) sia per le valutazioni sull'opportunità di modulare gli effetti temporali dell'(eventuale) incostituzionalità.

Ciò premesso, si anticipa brevemente il piano di lavoro.

L'analisi, com'è evidente, non può prescindere dalla ricostruzione del contesto (economico, sociale e giuridico) che ha portato queste problematiche ad acquisire l'importanza che attualmente gli viene riconosciuta, né da alcune considerazioni critiche sul ruolo che potrebbe svolgere l'Europa in alcune delle questioni che qui affrontiamo, come risulterà dal primo capitolo.

Per sviluppare i temi centrali del lavoro, sarà necessario, preliminarmente, affrontare la questione – assai discussa sul piano teorico - della legittimazione degli organi di giustizia costituzionale a prendere decisioni che abbiano significative ripercussioni in ambito economico: il presente contributo non avrebbe gran senso se si dubitasse della suddetta legittimazione, ma ciò non oscura l'opportunità di soffermarsi, pur brevemente, sul dibattito. Sarà, questo, il preludio all'approfondimento delle posizioni assunte dalla Corte costituzionale nelle questioni relative alla spesa sociale dello Stato, in particolare negli ultimi tempi, tema che occuperà il secondo capitolo.

Come si avrà modo di notare analizzando alcune pronunce, e come anticipato, quando si tratta di decisioni con implicazioni finanziarie importanti, vi è più d'un aspetto procedurale che merita di esser distaccato. Il terzo capitolo, allora, si occupa delle riflessioni circa la modulazione degli effetti temporali dell'incostituzionalità nonché dell'importanza della fase istruttoria per il miglior utilizzo possibile delle risultanze finanziarie ai fini del giudizio di legittimità costituzionale.

Precisiamo che nella presente trattazione il riferimento ai diritti sociali s'intende relazionato ai diritti sociali di prestazione che richiedono l'impegno diretto dello Stato affinché i titolari ne possano effettivamente godere (quelli, cioè, in cui il soggetto passivo sia pubblico) e che, comunque sia, la problematica dell'impatto economico e finanziario delle sentenze costituzionali non concerne esclusivamente diritti sociali, ma anche la revisione legislativa di situazioni giuridiche di favore e, in definitiva, il principio del legittimo affidamento nella certezza giuridica. Specifichiamo, poi, che interesserà prevalentemente indagare sulle posizioni assunte dalla Corte costituzionale in riferimento alle misure riconducibili alle politiche di *austerity* e adottate a livello centrale,

mentre l'ulteriore questione relativa agli effetti del vincolo dell'equilibrio di bilancio sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni sarà affrontata, ma marginalmente.

Protagonisti dei capitoli II e III sono, rispettivamente, il principio dell'equilibrio di bilancio e il principio generale della retroattività dell'incostituzionalità. Si avrà particolare cura di sottolineare l'importanza di ricondurre la norma sull'equilibrio di bilancio e quella sulla retroattività delle pronunce d'accoglimento alla categoria dei principi e non a quella delle regole giuridiche, qualificazione che si tenterà, come ovvio, di giustificare con l'ausilio delle più note teorie generali sulle distinzioni tra tipi di norme giuridiche. Ne anticipiamo la ragione: a nostro modesto avviso, le questioni centrali che la presente trattazione affronta possono trovare corretta lettura se si attribuisce la natura giuridica di principi a quelle che sono più comunemente individuate come regole e, dunque, può risultare efficace ai fini dell'indagine spostare l'attenzione dalla legittimazione (o dalla discutibilità delle posizioni) dell'organo alla natura delle norme che esso si trova ad applicare. In altre parole, si può giungere ad affermare che non vengano bilanciati *dal* (l'orientamento politicizzato del) giudice delle leggi, ma che siano norme *per loro natura* bilanciabili.

Per concludere, si segnala che in relazione a tutti i profili analizzati (ricostruzione del contesto economico e giuridico, posizioni sostanziali e tecniche processuali adottate dall'organo di giustizia costituzionale), non mancherà la comparazione con le esperienze che si stanno maturando in altri sistemi costituzionali, con particolare riguardo ai parallelismi e alle distanze che connotano il paragone tra il nostro ordinamento e quello spagnolo.

## Capitolo I

### La crisi economica e sociale tra Europa e Stati dell'Euro

#### 1. *Il contagio della crisi economica: il mercato immobiliare, i sistemi bancari e i debiti sovrani*

Come anticipato, ci accingiamo a trattare il tema dei rapporti tra equilibrio del bilancio pubblico, contenimento della spesa e diritti sociali non da una prospettiva astratta, bensì alla luce della dinamica che attualmente li coinvolge, partendo dal dato che gli Stati dell'Eurozona hanno adottato politiche economiche riconducibili al modello di c.d. austerità come risposta alla crisi economica e finanziaria che li ha colpiti negli ultimi anni. Essa si è manifestata come crisi (di portata mondiale) dei sistemi bancari e dei debiti sovrani, come recessione del sistema produttivo e come peggioramento delle condizioni di vita della popolazione.

Non mancano studi che ricercano le origini più lontane della crisi, individuando alcuni fattori che hanno nel tempo consentito o facilitato la sua esplosione. Certamente la rapida contaminazione da un Paese all'altro è stata possibile perché il mondo attuale, sia per quanto riguarda l'economia reale che la ricchezza mossa dal mercato finanziario, è caratterizzato da plurime e stratificate interconnessioni<sup>11</sup>, che, a seconda del contesto di cui si tratta, si possono ricondurre alla c.d. globalizzazione, alla integrazione monetaria (in riferimento alla regione europea), al progressivo allontanamento dell'economia e, soprattutto, della finanza dal controllo degli organi politici. Si ritiene, allora, che il propagarsi incontrollato della crisi sia stato facilitato dalla compravendita di titoli finanziari derivati nel mercato globale, dalla denazionalizzazione del debito pubblico (detenuto in buona parte da investitori stranieri), dalla separazione tra politica e banche centrali e, poi, dall'istituzione della moneta unica. Sono tutti fattori, questi, che hanno concorso ad allontanare gli Stati nazionali dagli strumenti di controllo del mercato finanziario e del costo del debito, i quali avrebbero, però, forse, permesso di arginare gli squilibri interni e di evitare influssi negativi provenienti da altri mercati<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Si veda G. GUARINO, *Diritto ed economia. L'Italia, l'Europa, il mondo*, in *Quaderni di economia italiana*, 2011, 173 ss; nonché ID., *Saggio di verità sull'Europa e sull'euro*, 2014, disponibile in [www.giuseppegarino.it](http://www.giuseppegarino.it).

<sup>12</sup> Si veda M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in A.a. V.v., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, 4 ss. L'Autore individua alcune (a suo avviso efficaci) manovre che gli Stati avrebbero potuto effettuare se, ad esempio, i titoli del debito fossero prevalentemente detenuti da soggetti nazionali o se la Banca Centrale Europea potesse agire da vera e

Non potendo essere questa la sede per approfondirne le cause remote, cerchiamo di mettere in ordine gli eventi che, concatenandosi, hanno portato alla diffusione della crisi economico-finanziaria che si è recentemente abbattuta sulle componenti della comunità economica e civile e sugli Stati.

L'origine degli squilibri viene generalmente ricondotta allo scoppio della "bolla" dei cc.dd. *mutui subprime* statunitensi, tra il 2007 e il 2008, vicenda che vede strettamente legati mercato immobiliare e mercato finanziario. Da anni, il credito alle famiglie americane veniva incentivato tramite politiche che mantenevano basso il tasso d'interesse. Le banche concedevano i suddetti mutui *subprime*, concludevano, cioè, contratti di mutuo anche in assenza di adeguate garanzie. La possibilità di ottenere credito anche per persone con ridotte capacità finanziarie, ha condotto negli anni a un forte aumento degli acquisti di abitazioni, il cui valore, come naturale, andava crescendo. Tra il 2004 e il 2006, però, per controllare l'andamento del mercato immobiliare, la *Federal Reserve* ha innalzato i tassi, facendo aumentare le rate dei mutui. Essi divenivano difficili da sostenere per coloro che li avevano in precedenza contratti a condizioni agevolate. Le operazioni di mutuo, in altre parole, erano molto meno sicure di quanto si pensasse: non si era realizzato il reale rischio di insolvenza legato ai debiti contratti per gli acquisti immobiliari<sup>13</sup>. I crediti costituiti dai mutui, intanto, venivano cartolarizzati dalle banche e, dunque, venduti ad altre banche e a organismi di intermediazione finanziaria, per cui anche a risparmiatori. Il mercato di questi titoli era florido, se ne acquistavano grandi quantità perché generalmente considerati i meno rischiosi tra i titoli derivati.

Si parla di "bolla" immobiliare, allora, perché emerse tutt'a un tratto l'inconsistenza di quei pacchetti finanziari, che si guadagnarono il nome di titoli *spazzatura*. Le banche e gli organismi finanziari entrarono in una grave crisi di liquidità, per il mancato introito costituito dal corrispettivo dei prestiti effettuati e/o perché

---

propria banca centrale, se, quindi, come tale, potesse affrontare l'emergenza anche tramite operazioni monetarie, quali la svalutazione della moneta o l'abbassamento dei tassi d'interesse.

<sup>13</sup> È possibile consultare lo studio *The state of Nation's housing* all'indirizzo [www.jchs.harvard.edu/sites/jchs.harvard.edu/files/son2008.pdf](http://www.jchs.harvard.edu/sites/jchs.harvard.edu/files/son2008.pdf) (spec. 1, *Persistent overhang*) per leggere le percentuali riferite ai mutui *subprime* sul totale dei mutui concessi durante gli anni precedenti lo scoppio della "bolla" (dall'8% al 20%). «Il mutamento della politica monetaria statunitense e l'inasprimento dei saggi di interesse, introdotti proprio per cercare di arginare tale bolla speculativa, ha avuto [...] come conseguenza l'improvvisa caduta del valore degli immobili, la perdita di valore delle garanzie immobiliari e la relativa impossibilità per i soggetti titolari dei mutui ipotecari, soprattutto dei *subprime*, di risultare adempienti con le banche», così L. TORCHIA, *Lezioni di diritto amministrativo progredito*, 2010, 270. I numeri delle esecuzioni immobiliari statunitensi, da tutti conosciuti, sono la triste testimonianza dell'esito che tali dinamiche hanno prodotto.

detentori di grosse quantità di pacchetti finanziari sostanzialmente vuoti; al contempo, si diffondeva la sfiducia tra gli operatori del mercato finanziario, anche rispetto alle operazioni da sempre considerate più sicure. Il fallimento di Lehman Brothers, che diede la rappresentazione definitiva dell'inadeguatezza dei sistemi di controllo e regolamentazione del settore bancario, viene considerato il momento in cui la crisi cominciò ad imperversare anche in Europa.

Il primo segno evidente dell'inizio della crisi è stata, dunque, la grave sofferenza degli istituti bancari. La crisi di liquidità ha significato, come ovvio, l'immediata reazione della stretta creditizia e del deposito di riserve.

Per quanto riguarda l'Europa, la Banca Centrale Europea ha tentato inizialmente di sostenere il settore con fornitura di liquidità e allungamento delle operazioni di rifinanziamento, ma le banche tendevano ad ogni modo ad accumulare<sup>14</sup>, congelando lo stesso mercato interbancario. «Il timore che la controparte potesse risultare insolubile [le portava a] non essere disposte nemmeno a prestarsi denaro a vicenda a brevissima scadenza»<sup>15</sup>.

I canali del credito a famiglie e imprese si asciugarono. Calò la domanda di beni e servizi, diminuirono i consumi. Lo stallo della domanda ha eroso la capacità produttiva, provocando perdite, le quali a loro volta hanno determinato licenziamenti e disoccupazione<sup>16</sup>.

Non era possibile, a quelle condizioni, mantenere indenne il soggetto pubblico. E' vero che i Paesi in cui la crisi si è manifestata in maniera più grave si caratterizzavano per un elevato debito pubblico; questo fattore è divenuto, però, drammatico nel

---

<sup>14</sup> Una gran parte del denaro preso a prestito dalla BCE, infatti, veniva ivi ridepositato a tassi d'interesse inferiori: in altre parole, le banche preferivano tenere le proprie attività sotto forma di riserve piuttosto che tentare qualsiasi altra forma di investimento. Tanto era avvertito il timore di ulteriori perdite che a nulla è servito che la BCE riducesse il volume delle riserve obbligatorie, poiché i depositi continuavano a confluire per il tramite delle riserve volontarie.

<sup>15</sup> Così, L. FANTACCI, A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2013, 19.

<sup>16</sup> Riconducono al calo della domanda la riduzione del prodotto e gli effetti sul mercato del lavoro L. FANTACCI, A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa*, cit., 2, nonché G. PERONE, *Gli effetti dell'austerità: un confronto internazionale*, disponibile in *economiaepolitica.it*, 31.07.2014. Sul passaggio dalla crisi finanziaria alla crisi dell'economia reale, connotata da una "drammatica recessione" del sistema produttivo (il prodotto mondiale è sceso di 3,5 punti percentuali - nei paesi dell'eurozona di circa 4 punti - negli anni 2008 e 2009), v., ancora, L. TORCHIA, *Lezioni di diritto amministrativo*, cit., 271.

momento in cui, come dicevamo, il calo della domanda ha inciso sul PIL<sup>17</sup>: è stata, infatti, l'insostenibilità del debito (determinata dal rapporto tra debito pubblico e PIL) a condurre alcuni Stati al serio rischio di *default*. Il prodotto, dunque, diminuiva e il debito, spesso già consistente, come nel caso dell'Italia, tendenzialmente aumentava: dal 2008 al 2010 – in corrispondenza dei salvataggi bancari – il debito aggregato dei Paesi dell'Unione europea è aumentato in maniera evidente<sup>18</sup>. Onestamente, allora, non è del tutto corretto attribuire tutte le cause della crisi all'accumulo del debito, perché sono stati i fattori di recessione che ne hanno reso assai difficile la gestione<sup>19</sup>.

Contestualmente, gli Stati il cui saldo tra entrate e spese dava chiari segni di squilibrio – in Europa, come noto, si è trattato di Grecia, Irlanda, Portogallo, Spagna e Italia - registravano andamenti negativi sul mercato dei titoli di Stato. La sfiducia degli investitori si manifestò nella vendita massiccia dei titoli del loro debito pubblico, la quale implicò abbassamento del valore degli stessi e aumento vertiginoso dell'indicatore chiamato *spread* (con cui si individua il differenziale di rendimento tra due titoli di Stato, quello della nazione di riferimento e quello preso come titolo *benchmark* – nel nostro caso, tra il *btp* e il *bund* tedesco).

Quella iniziata nel 2007 è stata una crisi globale, in termini di diffusione territoriale e di coinvolgimento di settori e soggetti diversi. La crisi del mercato immobiliare, veicolata dai titoli finanziari, ha colpito le banche e gli organismi finanziari per contagiare l'economia reale e la solidità degli Stati. Trovare ricette e soluzioni è stato (ed è) difficilissimo. Non sono bastati i cc.dd. Piani nazionali di rilancio adottati dagli Stati membri dell'Unione europea durante il 2008; non sono stati sufficienti neanche il Piano europeo di “ripresa economica” approvato a dicembre dello stesso anno in seno

---

<sup>17</sup> Secondo il Rapporto sulla competitività dei settori produttivi 2014 dell'ISTAT, dal 2007 al 2013 l'Italia ha perso circa il 24% del prodotto industriale. Si veda [www.istat.it/it/files/2014/02/Rapporto-Competitivit%C3%A0-2014.pdf](http://www.istat.it/it/files/2014/02/Rapporto-Competitivit%C3%A0-2014.pdf), in particolare pagina 15 e figura 1.1.

<sup>18</sup> L. GALLINO, *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Einaudi, 2013, 179, riporta il dato di un aumento di 20 punti percentuali dal 2008 al 2010; si veda anche M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., 12, nonché F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisis económica y crisis constitucional en Europa*, in *Rev. Española de derecho constitucional*, mayo-agosto 2013, 95, che evidenzia come il debito pubblico «sia aumentato straordinariamente come conseguenza della necessità di tutelare i mercati derivante dall'appartenenza all'Eurozona» (trad. nostra).

<sup>19</sup> In tal senso, per la considerazione dell'elevato debito pubblico quale fattore che ha aggravato gli effetti della crisi, ma non quale unica causa della stessa, v. M. CARRILLO, *Constitución y control de las finanzas*, cit., 14; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., 12; L. FANTACCI, A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa*, cit., 30, secondo i quali, anzi, «per la maggior parte dei Paesi dell'Eurozona, il debito pubblico è una conseguenza piuttosto che una causa della crisi»; così anche F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisis económica*, cit., 95.



al Consiglio europeo<sup>20</sup>, col quale si esprimeva la volontà di reagire organicamente alla crisi, e l'accordo per una sorveglianza multilaterale costante raggiunto nel Consiglio Ecofin del giugno 2009. Tra il 2009 e il 2010, infatti, il rischio concreto del *default* greco, seguito dalla tragica situazione in cui versavano anche Irlanda e Portogallo, hanno costretto l'Europa – più precisamente i Paesi dell'Eurozona – ad adottare misure comuni di contrasto alla crisi ben più incisive, nonché a rivoluzionare la disciplina dei bilanci pubblici degli Stati dell'Euro<sup>21</sup>.

Al paragrafo successivo dedichiamo l'analisi degli strumenti giuridici di cui si è servita l'Europa a quei fini e del loro contenuto economico. Al seguito è anche lasciata la disamina delle principali critiche che sono state mosse all'austerità propugnata dalla nuova *governance* europea dell'economia pubblica, capace di effetti benefici su alcune delle conseguenze della crisi, ma da molti ritenuta inidonea a contrastarne le cause.

## *2. L'Unione europea e la crisi: la ristrutturazione del governo dell'economia. Cenni critici sugli effetti delle scelte effettuate*

Il diritto primario dell'UE annovera tra le materie di competenza esclusiva dell'Unione la politica monetaria dei Paesi dell'Eurozona, mentre per quanto riguarda la politica economica prevede che, ferma restando la competenza dei singoli Stati, a livello europeo ci si impegni in un costante coordinamento (artt. 3 e 5 TFUE). Gli articoli 2, 5, 119 e 121 del TFUE, infatti, impongono agli Stati membri di considerarla una questione di interesse comune, in relazione alla quale occorre confrontarsi e condividere gli obiettivi fondamentali.

Fino a qualche anno fa il coordinamento delle politiche economiche non veniva regolato da norme giuridicamente vincolanti, fatta eccezione per la fissazione di alcuni parametri comuni inerenti le politiche di bilancio definiti nel Patto di Stabilità e Crescita (PSC). Dal 2010 ad oggi, però, come anticipavamo, sono cambiate molte cose nel modo di intendere il “coordinamento”, o meglio nel modo di intendere i vincoli reciproci che tale condivisione di indirizzi comporta.

---

<sup>20</sup> Consiglio europeo di Bruxelles, 11 e 12 dicembre 2008. Le conclusioni della presidenza sono disponibili in formato word consultando la pagina [europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-08-5\\_it.doc](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-08-5_it.doc).

<sup>21</sup> Le misure che inaugurano i cambi radicali risalgono al 2010, anche se la Commissione europea si è attivata immediatamente dopo il raggiungimento degli accordi politici, come testimoniato dalla presentazione, datata settembre 2009, di una proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alla vigilanza del sistema finanziario e che promuoveva l'istituzione del Comitato europeo per il rischio sistemico. Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52009PC0499>.

La crisi dei debiti sovrani ha, infatti, portato gli Stati dell'Eurozona a demandare all'Unione non solo la gestione della crisi medesima, ma anche la costruzione di un impianto di regole macroeconomiche comuni che avrebbero disciplinato le politiche di bilancio non solo finché fosse durata la crisi, ma anche per il futuro. Si è realizzato, dunque, che sia la fase di contenimento degli effetti della crisi finanziaria che quella di rilancio della crescita dovevano essere gestite insieme e che non era più possibile che ognuno scegliesse liberamente le proprie soluzioni. Per scongiurare il verificarsi di una nuova crisi di portata simile, inoltre, si è inaugurata la stagione della *governance* economica europea all'insegna del modello di c.d. *austerity* che, come noto, ha l'obiettivo primario di ricercare l'equilibrio dei conti pubblici.

Si è utilizzato «il bastone dell'austerità e la carota della liquidità per risanare i debitori in maniera da consentire loro, nel medio-lungo termine, di poter tornare a finanziarsi sui mercati a condizioni ragionevoli»<sup>22</sup>, agendo sui due fronti degli aiuti finanziari e dell'abbattimento del debito e della spesa per il riequilibrio dei conti pubblici. Occorre tenere a mente che le due azioni sono state portate avanti contestualmente; qui tratteremo prima le operazioni volte alla gestione della crisi (c.d. *crisis management*) e poi lo sviluppo della nuova disciplina sui bilanci pubblici (c.d. *crisis prevention*), dovendo sopportare la compromissione di un rigoroso ordine cronologico.

L'intervento europeo mirato ad evitare il collasso dei Paesi della zona euro più colpiti dalla crisi si è manifestato nella volontà degli Stati di prestarsi mutua assistenza finanziaria con l'istituzione, con Regolamento n. 407/2010, del EFSM (*European Financial Stabilisation Mechanism*) e, contestualmente, con la costituzione di una società di diritto privato lussemburghese (EFSF - *European Financial Stability Facility*) partecipata dagli Stati membri. Il primo emettendo obbligazioni, la seconda concedendo prestiti o garanzie, erano entrambi strumenti volti a sostenere finanziariamente gli Stati vicini al *default* mediante la conclusione di accordi che condizionassero gli aiuti al rispetto di programmi di risanamento della contabilità pubblica; di quest'assistenza si sono giovati Grecia, Portogallo e Irlanda. L'EFSM aveva, però, durata triennale e la sua base giuridica si rinveniva nell'art. 122 par. 2 TFUE, che consente l'aiuto se lo Stato si trova in grave difficoltà e in circostanze eccezionali, in deroga al generale divieto di salvataggio di cui all'art. 125 TFUE. Presto si è reso necessario che la possibilità dell'assistenza finanziaria divenisse permanente: è stato inserito un terzo paragrafo nell'art. 136 TFUE per

---

<sup>22</sup> L. FANTACCI, A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa*, cit., 23.

consentire la creazione del Meccanismo Europeo di Stabilità (ESM – *European Stability Mechanism*), istituito tramite la stipula di un Trattato internazionale e destinato a sostituire l'EFSM e l'EFSF a partire dal 2013<sup>23</sup>.

Il M.E.S. può sostenere finanziariamente un Paese che lo richieda, a condizione che si impegni a rispettare un programma di correzioni macroeconomiche predisposto *ad hoc* e sempre che si raggiunga il c.d. *mutual consent*, per ottenere il quale non è necessario che tutti i Paesi votino a favore, ma occorre che nessuno voti contro l'adozione dei provvedimenti<sup>24</sup>. Molte delle sue determinazioni, infatti, sono assunte a condizione che non vi siano voti contrari, salvo alcune procedure per cui è sufficiente che sia favorevole la maggioranza qualificata (dell'80%). Gli strumenti a disposizione per realizzare gli aiuti sono di varia natura, dalla concessione di credito sia in via preventiva che a fini di ricapitalizzazione all'acquisto di titoli di Stato sul mercato primario e secondario<sup>25</sup>. Hanno usufruito dell'assistenza finanziaria del M.E.S. le banche portoghesi, greche, spagnole e cipriote.

L'emergenza di arginare la crisi ha visto però anche nella BCE un protagonista importante. Si ritiene che abbia rafforzato il suo ruolo nelle dinamiche dell'Eurozona<sup>26</sup>, perché è intervenuta utilizzando mezzi prima considerati al di fuori del novero di strumenti a sua disposizione per il governo della politica monetaria.

Essa, come anticipavamo, ha adottato provvedimenti a sostegno delle banche, effettuando prestiti per i quali riceveva a cambio garanzie. Non lo ha fatto alle condizioni, per così dire, normali, ma accettando una gamma assai ampia di titoli in garanzia e operando altresì una progressiva riduzione dei tassi di rifinanziamento (giungendo all'1%, minimo storico per gran parte dei Paesi membri<sup>27</sup>) contestualmente allungando i tempi di scadenza delle medesime operazioni (intervento denominato LTRO – *Longer-Term Refinancing Operation*). Le azioni considerate, però, straordinarie

---

<sup>23</sup> Trattato che istituisce il M.E.S. – Meccanismo Europeo di Stabilità, firmato il 2 febbraio 2012 a Bruxelles ed entrato in vigore il 27 settembre dello stesso anno.

<sup>24</sup> La gestione dei fondi del MES è una competenza del Consiglio dei Governatori, composto dai Ministri delle Finanze degli Stati dell'Eurozona, nonché dal Commissario UE per gli Affari economico-monetari e dal Presidente della BCE quali osservatori. Ogni Stato, nella persona del Ministro rappresentante, ha diritto di voto, ma il valore del voto stesso è ponderato secondo un calcolo proporzionale alla quota di capitale del fondo sottoscritta da ciascun Paese. Quest'ultima previsione, nonché la subordinazione dell'erogazione degli aiuti a criteri di condizionalità da rispettarsi rigorosamente, permette di rinvenire delle importanti analogie con lo statuto del Fondo monetario internazionale (FMI).

<sup>25</sup> Cfr. Capitolo IV del TMES.

<sup>26</sup> L. FANTACCI, A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa*, cit., 5.

<sup>27</sup> L. FANTACCI, A. PAPETTI, *op. ult. cit.*, 17.

sono cominciate quando il denaro della BCE è stato immesso direttamente sul mercato dei titoli. Inizialmente è accaduto con l'avvio del c.d. *Covered Bond Purchase Programme*, che prevedeva l'acquisto di obbligazioni garantite; successivamente, nel clima di generale sconforto per la situazione greca ed irlandese, all'inizio del 2011, è stato inaugurato il c.d. *Securities Market Programme* (SMP), in conformità del quale la BCE iniziava a comprare titoli pubblici, oltre che privati, sul mercato secondario<sup>28</sup>. Si apriva la strada per il successivo OMT (*Outright Monetary Transactions*), che, a partire dall'autunno del 2012, ha sostituito il SMP. Tra le due azioni vi è una sostanziale continuità, anche se vi sono alcune caratteristiche del nuovo programma che lo hanno fatto apparire ancora più "ambizioso" del precedente: non è stato stabilito un "tetto" per le operazioni di acquisto e la BCE ha rinunciato allo *status* di creditore privilegiato, ponendosi al pari di tutti gli altri investitori privati.

I principali commenti critici che tali operazioni hanno generato si fondavano sul timore che, sull'onda dell' "interventismo" per cui "*whatever it takes to preserve the euro*"<sup>29</sup>, la BCE stesse contravvenendo al divieto di finanziare i debiti dei Paesi facenti parte dell'Unione monetaria mediante l'acquisto dei titoli di Stato stabilito nell'art. 123, I co., TFUE<sup>30</sup>. Non v'è dubbio che si sia trattato di decisioni "audaci", dettate dall'esigenza di sostenere gli Stati in crisi con i mezzi più variegati, che si aggiungessero alla mutua assistenza tra Stati che l'EFSM e poi il MES potevano garantire; d'altro canto, però, non sembra che la BCE abbia operato in aperta violazione dei Trattati, poiché gli acquisti di titoli di Stato sono avvenuti nel mercato secondario (per cui i corrispettivi non venivano erogati direttamente agli Stati, bensì agli investitori) e, inoltre, le operazioni sono state limitate ai titoli a breve scadenza. Rileva, inoltre, il fatto che abbiano beneficiato di tale intervento solamente gli Stati che, avendo ricevuto assistenza finanziaria per il tramite del EFSF, poi divenuto MES, erano obbligati ad attuare i correlativi programmi di risanamento della finanza pubblica e di riforme strutturali, al cui rispetto era subordinata la prosecuzione dei suddetti acquisti.

Adottando una prospettiva di più lungo periodo, l'Unione ha poi intensificato, come si è accennato, il coordinamento delle politiche di bilancio (c.d. *crisis prevention*),

---

<sup>28</sup> Tramite questo programma, la BCE ha acquistato titoli irlandesi, greci, spagnoli, portoghesi e italiani per un ammontare complessivo di 218 miliardi di euro.

<sup>29</sup> Frase (di impatto mediatico) pronunciata da Mario Draghi nel luglio del 2012.

<sup>30</sup> Si tornerà, brevemente, su questo punto perché l'argomentazione sostenuta dal Tribunale costituzionale federale tedesco all'atto di richiedere alla Corte di giustizia UE di pronunciarsi proprio sulla legittimità dell'operazione OMT, ruota, appunto, intorno al dubbio che la BCE stesse violando il divieto contenuto all'art. 123 TFUE. Cfr. Cap. II, par. 7, del presente lavoro.

definendo regole che rimarranno a determinare le politiche economiche di tutta l'Eurozona. Per superare la formulazione originaria del PSC (Reg. 1466/97), sono state approvate importanti riforme a partire dal Semestre europeo per finire con il c.d. *Fiscal Compact*.

Il Semestre, approvato nel 2010 ma inserito poi nel c.d. *Six Pack* a dicembre 2011, rappresenta la svolta nel senso dello spostamento a livello europeo della programmazione del bilancio statale: gli Stati membri hanno l'obbligo di rispettare, con le leggi di bilancio della seconda parte dell'anno, gli obiettivi di medio termine concordati con Consiglio UE e Commissione nel primo semestre. S'intende che la principale novità è rappresentata dal fatto che l'intervento delle autorità europee, da questo momento in poi, avviene nella fase di formulazione delle politiche fiscali e di bilancio e non più solamente nella valutazione dei risultati.

Possiamo allora distinguere una fase preventiva ed una correttiva, per l'eventualità in cui gli Stati non rispettino i vincoli definiti dalle norme di riferimento e dai provvedimenti attuativi. I fondamenti giuridici di tale pervasivo controllo da parte dell'Unione sulle politiche economiche e di bilancio dei Paesi dell'Eurozona si rinvencono nell'art. 121 TFUE, per quanto concerne la fase preventiva, e nell'art. 126 TFUE e nel Protocollo n. 12 (sulla Procedura per Deficit Eccessivo), per quanto riguarda, invece, la parte correttiva.

Già nel 2005 i parametri fissati nel PSC vennero rivisitati (per renderli meno "stupidi"<sup>31</sup>), poi alla sua modifica contribuirono il c.d. *Six Pack*, il c.d. *Two Pack* e il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria, c.d. *Fiscal Compact*<sup>32</sup>. Il *Two Pack* ha integrato le norme relative alla definizione delle politiche di bilancio in fase preventiva, in particolare la disciplina del Semestre europeo, mentre gli altri provvedimenti menzionati prevedono norme rilevanti anche per la fase correttiva.

---

<sup>31</sup> Utilizzano questa espressione L. FANTACCI, A. PAPETTI, *op. cit.*, 7, rifacendosi ad un'espressione utilizzata dall'allora Presidente della Commissione e riferendosi alla necessità di rimodellare delle regole che, per quanto rigide, risultavano ineffettive (nessuno avrebbe pensato di comminare sanzioni alla Germania, ad esempio, che pure si trovò a superare la soglia del 3% deficit/PII, ma in condizioni complessive di indubbia sostenibilità finanziaria).

<sup>32</sup> Cfr. Regolamenti nn. 1055/2005, 1056/2005; Regolamenti nn. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011 e direttiva 2011/85/UE; Regolamenti nn. 472/2013, 473/2013; Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria (cd. *Fiscal Compact*), firmato in occasione del Consiglio europeo dell'1-2 marzo 2012 ed entrato in vigore dal 1° gennaio 2013.

Le soglie prese a indicatori di gravi squilibri per il bilancio dello Stato sono rimaste le stesse: come noto, trattasi del superamento del valore del 3% nel rapporto tra deficit e PIL e del valore del 60% nel rapporto tra debito pubblico e PIL. Il loro superamento non determina automaticamente l'avvio di una procedura sanzionatoria, anche se è ora possibile attivare la Procedura per Deficit Eccessivo anche al superamento della soglia relativa al livello del debito, non più solo a quella relativa al deficit strutturale, come era in precedenza. Per quanto riguarda il disavanzo strutturale, viene, in aggiunta, definito l'Obiettivo di Medio Termine (OMT), ossia un valore di riferimento calcolato specificamente per ogni Paese e sulla base del quale programmare il bilancio in fase preventiva, che viene corretto dall'impatto del ciclo economico e si computa al netto di misure una tantum e temporanee. Pur essendo definito *ad hoc* per i diversi Stati, come dicevamo, mira, comunque, al conseguimento di un disavanzo strutturale inferiore allo 0,5 % del PIL (ai sensi del *Fiscal Compact*; in precedenza inferiore all'1% del PIL); fanno eccezione i Paesi che abbiano un debito pubblico inferiore al 60 % del PIL, per i quali il disavanzo strutturale può arrivare all'1 % del PIL<sup>33</sup>.

Di fatto, quindi, anche prima che il Fiscal Compact imponesse a chiare lettere di mantenere in equilibrio i conti pubblici, sono stati previsti ulteriori criteri che orientassero gli Stati al conseguimento del pareggio tra ingressi ed esborsi pubblici<sup>34</sup>. S'intende, infatti, perseguito l'obiettivo dell'equilibrio del bilancio se si rispetta l'OMT, dal quale ci si può discostare solo in ragione di "circostanze eccezionali", definite dal *Fiscal Compact* come «eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure periodi di grave recessione economica ai sensi del patto di stabilità e crescita rivisto, purché la deviazione temporanea della parte contraente

---

<sup>33</sup> Si precisa la diversa funzione che assolvono la soglia del 3% deficit/PIL e l'OMT (0,5%): l'uno rileva ai fini dell'avvio della PDE (v. Protocollo n. 12 sulla Procedura per Disavanzi Eccessivi), mentre l'altro ha lo scopo di indirizzare le politiche di bilancio verso il pareggio. L'OMT, dunque, non si sovrappone, annullandola, alla soglia precedente. La deviazione dall'OMT ha conseguenze diverse da quelle scaturenti dal superamento del 3% deficit/PIL: se essa risulta "significativa" verrà attivato un "meccanismo di correzione", che prevederà le modalità e i tempi per rimediare allo scostamento dall'obiettivo (cfr. art. 3, par. 1, lett. e, F.C.).

<sup>34</sup> Per la verità, né l'OMT né l'equilibrio dei conti pubblici fanno la loro comparsa in tempi così recenti: già nel Reg. n. 1466/1997 si stabiliva che gli Stati membri dovessero programmare i bilanci prefissando un obiettivo di medio termine con un saldo vicino all'equilibrio o in eccedenza e nel Trattato di Amsterdam, pure, veniva menzionato l'obiettivo di medio termine tendente al pareggio. Con le successive modifiche dell'intera normativa, le regole sono state sistematizzate e le procedure disegnate per essere realizzate sotto lo stretto controllo degli organi dell'Unione, a detrimento del residuo di libertà degli Stati nella definizione delle politiche economiche.

interessata non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine» (cfr. art. 3 F.C.).

Come avremo modo di vedere, è fondamentale intendersi su quali fattori possono rientrare nelle circostanze eccezionali che permettono di derogare al rispetto dell'OMT<sup>35</sup>, quali condizioni cioè consentano di sostenere spese pubbliche in deficit di maggiore entità, poiché è da questo che dipende la valutazione di eccessiva rigidità oppure di opportuna flessibilità dell'impianto normativo.

Per quanto riguarda, invece, il volume del debito pubblico, è previsto che si possa incorrere nella PDE se si oltrepassa la soglia del 60% del PIL; questa, però, viene avviata dopo qualche tempo dalla rilevazione del superamento del valore di riferimento se lo Stato non riesce a ridurre progressivamente il debito nella misura di 1/20 della parte eccedente ogni anno, su una base di media triennale.

Come si può evincere da questa, pur sommaria, esposizione, sono previste delle eccezioni e dei correttivi che temperano l'obbligo di rientrare sempre e comunque nelle soglie stabilite. E' bene sottolineare, inoltre, che la PDE non si avvia automaticamente, perché l'identificazione di un deficit eccessivo deve tener conto anche di ulteriori "fattori significativi" che è compito della Commissione considerare: spese per investimenti, andamento del settore finanziario privato, riforme pensionistiche e azioni legate all'invecchiamento della popolazione, per elencarne alcuni<sup>36</sup>. Anche il tenore delle valutazioni effettuate in questa fase, allora, incide moltissimo sul giudizio complessivo sulla rigidità delle nuove procedure di bilancio europee.

Allo sfioramento di particolari soglie relative a varianti macroeconomiche diverse dai valori menzionati sopra, a seguito dell'entrata in vigore dei Regolamenti nn. 1174 e 1176 del 2011, è possibile che la Commissione decida di avviare un'altra, distinta, procedura denominata *Macroeconomic Imbalance Procedure* (MIP). Nella fase preventiva e di monitoraggio delle variabili rilevanti e, ovviamente, nella fase correttiva, si prende in considerazione l'andamento di alcuni indici riferiti al settore privato, oltre che pubblico, con particolare attenzione alle loro influenze sui saldi esteri di ogni Paese. L'assunzione della consapevolezza circa il condizionamento che anche altri fattori, oltre al debito

---

<sup>35</sup> Vedremo in seguito che sono state adottate formule parzialmente diverse nei testi delle riforme costituzionali dei Paesi europei, il che può determinare differenze potenzialmente assai significative sulle rispettive capacità di spesa (e di indebitamento).

<sup>36</sup> Si vedano l'11° *considerando* e l'art. 2, par. 3, del Regol. n. 1467/97, testo consolidato.

pubblico, possono esercitare sulla “salute” delle finanze pubbliche si considera un elemento positivo, anche se indubbiamente essa risulta tardiva e non capace, comunque, di distogliere l’Europa dalla convinzione che la responsabilità della crisi dei debiti sovrani si sia dovuta (praticamente del tutto) ai debiti troppo elevati, sulla cui riduzione, di conseguenza, si continua a concentrare l’attenzione.

Secondo certa dottrina c’è da osservare con stupore la grande risonanza che ha avuto la stipula del F.C., perché, a ben vedere, esso introduce ben poche innovazioni rispetto alla disciplina precedente<sup>37</sup>. Queste affermazioni sono condivisibili se si ha riguardo alle modifiche operate sui parametri numerici di riferimento oppure alle deroghe ai limiti fissati, cioè all’incisività sul contenuto economico dei vincoli: si nota, certo, una tendenza all’irrigidimento ulteriore nell’abbassamento del disavanzo strutturale consentito dall’1 allo 0,5 % del PIL, ma non cambia tutto il resto dell’impianto normativo<sup>38</sup>. Non si può non considerare rilevante, invece, da un punto di vista politico (e di politica del diritto), la previsione ivi contenuta secondo la quale gli Stati membri sono tenuti ad introdurre nei rispettivi ordinamenti nazionali, in disposizioni di natura preferibilmente costituzionale, la regola del pareggio di bilancio<sup>39</sup>.

Essa ha ottenuto, peraltro, una celere attuazione da parte di quegli Stati che non avevano, già da prima della sua stipula, provveduto a riformare le legislazioni costituzionali (o “organiche”) per inserirvi la regola dell’equilibrio dei conti pubblici, come avvenuto in Germania e Spagna. E’ stato indubbiamente un messaggio politico di “rottura” rispetto al passato, poiché l’Europa non aveva mai deciso di incidere sulle Costituzioni nazionali, a maggior ragione perché, come noto, affinché il suo diritto sia efficace nei diversi ordinamenti non è necessario utilizzare questo tipo di mezzi (e anche se formalmente si deve alla volontà degli Stati membri, essendo un accordo esterno

---

<sup>37</sup> L. FANTACCI, A. PAPERI, *Il debito dell’Europa*, cit., 9; Servizio Studi, Corte costituzionale italiana, *Diritti sociali e vincoli di bilancio* (STU 272), C. MARCHESE (a cura di), 2015, 6.

Per approfondimenti sul F.C. v., tra gli altri, R. BARATTA, *I vincoli imposti dal fiscal compact*, cit.; D. MORGANTE, *Note in tema di Fiscal Compact*, in *Federalismi.it*, 7/2012; P.P. CRAIG, *The stability, coordination and governance treaty: principles, politics and pragmatism*, in *European Law Review*, 2012.

<sup>38</sup> Diversa è la posizione di G. GUARINO, *Un saggio di “verità”*, cit., la cui idea di fondo è che con l’adozione del F.C. si siano stravolte le norme che stabilivano i limiti ai disavanzi strutturali, tramite la sostituzione di un vincolo alla previsione di un obiettivo. L’Autore è recisamente critico nei confronti del F.C. non solo perché contrario alla scelta di governare la politica economica dovendo obbligatoriamente mantenere il pareggio del bilancio, ma soprattutto perché ritiene giuridicamente illegittimo modificare il diritto primario e derivato dell’Unione europea tramite delle norme di diritto internazionale.

<sup>39</sup> Cfr. art. 3, par. 2, F.C.



rispetto all'ordinamento dell'Unione, la sostanza non cambia)<sup>40</sup>. Si è effettivamente trattato di «un'auto-assunzione del potere di conformare il contenuto di norme costituzionali degli Stati destinatari», di per sé discutibile<sup>41</sup>.

Come si è visto, l'impianto normativo è in parte composto da disposizioni del diritto dell'Unione (artt. 121, 126 e 136 TFUE e i già menzionati atti di diritto derivato che forniscono le discipline di dettaglio), in parte da norme di Trattati internazionali (M.E.S., F.C.). La possibilità di stipulare accordi internazionali per intensificare il coordinamento in materia di politica economica non è discussa (a maggior ragione dopo la sentenza *Pringle*<sup>42</sup>) poiché la materia non è di competenza esclusiva dell'Unione; la scelta effettuata è, però, discutibile perché, inserendosi quelle previsioni in un ambito materiale già regolato dal diritto europeo, sarebbe stato certo preferibile adottarle all'interno del medesimo sistema normativo e giurisdizionale<sup>43</sup>. Ad ogni modo, sia il F.C.

---

<sup>40</sup> Sottolinea che è la prima volta in cui l'Europa ricorre a un siffatto strumento V. FERRERES COMELLA, *La crisis del euro y la regla de oro: problemas constitucionales*, in *Boletín Menéndez*, 2012, 4 s., ricordando l'introduzione di novità forse anche più importanti del principio del pareggio di bilancio alle quali, però, l'Europa non ha ritenuto di accompagnare il vincolo per gli Stati di modificare le Costituzioni nazionali. Quando si istituì, per esempio, la Banca centrale europea e si ridisciplinarono le competenze delle banche centrali nazionali - una vera e propria rivoluzione - non si considerò necessario incidere sulle Costituzioni dei Paesi membri dell'Unione monetaria; nemmeno per l'ingresso nell'Unione europea o per l'uscita dalla stessa si richiede la modifica della Costituzione dello Stato interessato. E' sempre bastato, per assicurarsi il rispetto delle regole europee, l'affidamento ai principi di primazia e di efficacia diretta del diritto dell'Unione.

Si esprime nel senso della funzione più che altro politica dell'introduzione del principio del pareggio di bilancio nelle Costituzioni nazionali G. L. TOSATO, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Riv. dir. internaz.*, 1/2014, 20 s. Così anche M. CARRILLO, *Constitución y control*, cit., 20 s., il quale aggiunge a tali considerazioni una rassegna dei pochissimi esempi (di diritto comparato) di inserimento della regola sull'equilibrio dei conti pubblici nelle Carte fondamentali che si ricordino nella storia, a testimonianza di quanto sia sempre stato abbastanza inusuale ritenere necessaria la sua costituzionalizzazione.

<sup>41</sup> Interessante è la posizione di C. PINELLI, *Le Corti europee (nella crisi dell'Unione)*, disponibile all'indirizzo [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu), 8, secondo il quale l'auto-attribuzione da parte dell'Europa del potere di modificare le Costituzioni degli Stati aderenti al Trattato «in quanto tale attentata al loro potere sovrano di normazione costituzionale e per quella via alla "identità nazionale, insita nella loro struttura fondamentale politica e costituzionale" (art. 4, par. 2, TUE), con la conseguenza di doversi ritenere inapplicabile alla stregua dell'art. 2, par. 2, TSCG», che assicura che il F.C. rispetta il diritto dell'Unione europea. In questa prospettiva, non c'è bisogno di arrivare ad attivare i cc.dd. contro-limiti ai fini di rendere invalida la controversa prescrizione, poiché si tratterebbe di una violazione dello stesso diritto dell'Unione ad opera del F.C. Fortemente critico nei confronti del vincolo contenuto dal F.C. è anche F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisis económica*, cit., 92, il quale sostiene che l'Europa si sia assunta competenze che non le sono proprie, per di più mediante strumenti che si situano al di fuori del diritto europeo, aggirando qualunque tipo di controllo democratico.

<sup>42</sup> Causa C-370/12, *Pringle*, decisa il 27 novembre 2012.

<sup>43</sup> Sembra lecito domandarsi: che senso ha avuto la modifica del Trattato (giustificata dalla necessità di dare copertura all'istituzione del M.E.S. nel diritto primario UE) se poi è stato siglato un accordo internazionale la cui stipula poteva certamente avvenire anche senza la revisione dell'art. 136 TFUE? Per riflessioni in questo senso si veda M. MESSINA, *La nuova governance economica e finanziaria dell'Unione: aspetti giuridici e possibili scenari per la sua integrazione nell'ordinamento giuridico UE*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 23/2013. Il F.C. prevede la sua incorporazione nel diritto dell'Unione entro cinque anni (indicandone anche le modalità, art. 10 F.C.) e la (discutibile) applicazione delle regole del F.C. tramite atti di diritto derivato UE

che il M.E.S. si dichiarano rispettosi del diritto dell'Unione<sup>44</sup> e, dunque, nonostante siano formalmente fuori da esso, assumono l'obbligo di non imporre programmi e vincoli idonei a pregiudicare i valori e gli obiettivi propri dell'ordinamento UE<sup>45</sup>.

Alla luce dell'evoluzione della disciplina europea in materia di politica economica e di bilancio, qui brevemente ripercorsa, vorremmo segnalare tre questioni sulle quali sembrerebbe possibile sviluppare delle riflessioni. Esse prendono le mosse dalla constatazione che il primo effetto che le politiche di bilancio ispirate all'austerità producono è il contenimento della spesa pubblica, anche di quella destinata ai servizi sociali.

Si può ben dire che questo non dovrebbe costituire un effetto necessario in quanto i governi sono tenuti ad effettuare delle scelte costituzionalmente orientate in tema di distribuzione delle risorse finanziarie tra le diverse aree dell'economia pubblica, anche dovendo fare i conti con la riduzione dell'ammontare disponibile e, anzi, soprattutto in tempi di crisi economica e sociale in cui «più grave e rigoroso [diviene] l'obbligo di un oculato impiego delle risorse e l'obbligo di destinarle innanzitutto ai bisogni primari, alla realizzazione delle priorità costituzionali, lasciando ad altri obiettivi ciò che eventualmente rimane»<sup>46</sup>. E' doveroso, infatti, riconoscere che esistono delle

---

(cosa che dovrebbe accadere solo quando tale incorporazione sarà avvenuta!). Non sarebbe stato più semplice evitare questo doppio passaggio?

Dubbi sull'opportunità della scelta emergono anche se si pensa che, pur fuori dall'ordinamento UE, tali Trattati attribuiscono, però, un ruolo ben preciso delle Istituzioni europee nelle procedure da essi disciplinate. Quando uno Stato viene sottoposto alla procedura per disavanzi eccessivi (art. 126 TFUE), infatti, il F.C. impone la stesura di un programma di riforme strutturali (meccanismo di correzione), che dovrà passare il vaglio della Commissione e del Consiglio UE. Essi, inoltre, monitorano la fase attuativa dei programmi stessi. La c.d. Sorveglianza Multilaterale prevista dal F.C., poi, vede come protagonisti gli Stati, la Commissione e la Corte di Giustizia. Quando, invece, uno Stato chiede assistenza finanziaria nel quadro del M.E.S., il compito di esaminare la richiesta di concessione degli aiuti (e tutti i profili della situazione economico-finanziaria del Paese richiedente che la hanno condizionata) spetta alla Commissione e alla BCE, poi deciderà il Consiglio dei Governatori se sbloccare i fondi oppure no; la Commissione si occupa, peraltro, della firma del protocollo d'intesa in nome e per conto del M.E.S. Successivamente, il controllo del rispetto degli accordi condizionanti l'aiuto finanziario è demandato a Commissione, BCE e FMI. Il coinvolgimento delle istituzioni dell'Unione nelle procedure disciplinate dai richiamati accordi internazionali è, come abbiamo visto, fortissimo; ci si consenta di rilevare che il Parlamento europeo è l'unica (tra le istituzioni) ad essere sistematicamente estromessa.

<sup>44</sup> Cfr. art. 2 F.C.; *considerando* che aprono l'articolo del Trattato M.E.S.

<sup>45</sup> Proprio alla luce di siffatto impegno al rispetto del diritto dell'Unione, è possibile ridimensionare il "peso" del F.C. anche da un punto di vista giuridico (oltre che per quanto riguarda le innovazioni al contenuto economico dei vincoli, v. *supra*). In questo senso si esprime G. L. TOSATO, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, 9, il quale specifica che il generico riferimento al diritto dell'Unione implica che il F.C. sia subordinato non solo ai Trattati ma anche a qualsiasi atto di diritto derivato.

<sup>46</sup> Così L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2013, 2 (nonché in Studi in onore di Antonio D'Atena, 2014, 375 ss.). Riportando notizie pubblicate in importanti quotidiani, l'Autrice critica la logica che ha guidato le scelte di allocazione delle (minori) risorse pubbliche disponibili in tempo di crisi. Per esempio, dal 2008 al 2012 i fondi nazionali per le politiche sociali sono stati tagliati, complessivamente, del 75% (il fondo per le politiche sociali è passato da 923,3

priorità costituzionali che il legislatore deve rispettare e che, dunque, alcune «scelte allocative delle risorse finanziarie debbono essere esercitate a preferenza di (e con precedenza su) altre»<sup>47</sup>. Tali affermazioni non dovrebbero, però, condurre a considerare comunque illegittimo che la percentuale di risorse per il sociale decresca al diminuire delle risorse per effetto di decisioni che in qualche modo contravvengano agli obblighi connessi alla predetta distinzione tra destinazioni di fondi *doverose, consentite e vietate*<sup>48</sup>. Il fatto che anche il rigore nella gestione dei conti pubblici sia divenuto a pieno titolo un principio costituzionale impone, infatti, di accettare che esso venga bilanciato con gli altri ad esso pari ordinati, purché il risultato sia proporzionato e ragionevole: come pacificamente riconosciuto<sup>49</sup>, i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione e non è possibile riconoscere ad un principio la prevalenza assoluta sugli altri<sup>50</sup>.

a) La prima considerazione è di ampio respiro e può costruirsi sulla combinazione degli effetti del nuovo rigore finanziario con la mutazione subita anche sul versante del procacciamento delle risorse pubbliche, e sempre per la via dei condizionamenti esercitati dall'esigenza di integrazione europea.

L'adesione ad un modello di mercato in cui è poco lo spazio concesso all'intervento del pubblico nell'economia ha portato, negli anni e «attraverso itinerari non sempre espliciti»<sup>51</sup>, a contare sull'imposizione fiscale quale prioritaria e quasi esclusiva fonte di finanziamento pubblico. Il rispetto della normativa europea, infatti, ha ridotto la libertà di scelta sulle politiche d'entrata, conducendo a rinunciare ai monopoli fiscali, ad alcune operazioni di natura imprenditoriale e, poi, alla libera gestione della politica monetaria, aprendo invece, ad esempio, alle privatizzazioni degli enti pubblici

---

milioni a 69,86 milioni e, in particolare, il fondo per la non autosufficienza da 400 milioni si è ridotto a 0 milioni) - *la Repubblica* del 30 gennaio 2013, in un articolo a firma di GRION; in Europa, secondo dati pubblicati il 6/04/2013, l'Italia è il Paese che destina meno risorse all'istruzione rispetto a tutti gli altri; al contempo, però, nel 2012 l'Italia è salita al decimo posto (nell'anno precedente era all'undicesimo) tra i Paesi con le più alte spese militari del mondo, con 26 miliardi di euro l'anno - DINUCCI, *Spesa militare internazionale, l'Italia sale tra i "10 Grandi"*, in *il manifesto*, 16 aprile 2013, che utilizza i dati contenuti in un rapporto SIPRI (l'istituto internazionale che ha sede a Stoccolma) del 15 aprile 2013.

Della necessità che «vengano individuate alcune specifiche priorità legate alla tutela dei diritti fondamentali considerate come mete ineludibili da raggiungere», all'indomani della fissazione del principio sul pareggio di bilancio, scrive anche C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 4/2013, 7.

<sup>47</sup> Così C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996, 378.

<sup>48</sup> Formula utilizzata da L. CARLASSARE, *op. cit.*, 13.

<sup>49</sup> Tiene presente tale posizione giurisprudenziale anche la stessa L. CARLASSARE nel suo *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015, 149 e 153.

<sup>50</sup> Cfr. sentt. Corte cost. nn. 264/2012 e 85/2013.

<sup>51</sup> G. M. CARUSO, *Diritti sociali, risorse e istituzioni: automatismi economici e determinismo politico di un sistema complesso*, in *Diritti sociali e crisi. Problemi e prospettive*, a cura di S. GAMBINO, Milano, 2015, 427.

economici. Riferendoci all'Italia, è indubbio l'aumento significativo della pressione fiscale negli ultimi anni, dovuta alla necessità di reperire maggiori entrate mentre, al contempo, ci si dava l'obiettivo di ridurre le spese: secondo dati Istat, se essa nel 2008 era già al 42%, nel 2012 ha raggiunto il 44%.

Anche se con modalità e tempi diversi, dunque, si deve riconoscere che l'Europa ha influenzato in maniera assai incisiva l'intera macchina economica pubblica, dal finanziamento alla realizzazione delle attività dello Stato.

Ora, è imprescindibile ricordare che il sistema tributario funziona sulla base dei principi di solidarietà e progressività, per cui i sacrifici sempre maggiori richiesti ai contribuenti con maggiori capacità si giustificano con l'esigenza di aiutare coloro che, invece, in un dato momento storico, si trovino in situazione di difficoltà, nell'ottica della redistribuzione della ricchezza a cui lo Stato sociale è ispirato. Se, allora, al maggior prelievo fiscale si accompagna una eccessiva contrazione della spesa sociale si palesa la frustrazione dei principi fondamentali sulla legittima azione pubblica nell'economia.

Al «popolo dello Stato», insomma, non verrebbe restituito l'impegno che è stato richiesto. Si può anche dire, però, che «fare cassa» senza, per il momento, far rifluire il denaro in spesa pubblica è funzionale ad evitare il *default*. Questo argomento ci conduce verso la prossima riflessione.

b) E' opinione diffusa che l'austerità abbia prodotto effetti benefici per alcuni indicatori ed effetti ulteriormente deprimenti per altri. Più precisamente, alla luce di quanto detto nel paragrafo precedente, sembra che abbia risolto alcune delle conseguenze della crisi piuttosto che contrastarne le cause: il risanamento dei conti e la tendenza a contenere la spesa hanno rinvigorito la fiducia del mercato finanziario, migliorando l'andamento delle operazioni sui titoli di Stato ed aumentando il valore degli stessi; hanno contribuito, d'altro canto, all'ulteriore contrazione della domanda e, quindi, della capacità produttiva e dell'occupazione.

Sembra, così, che la strada seguita sia riuscita nel tempo a riconquistare la fiducia del «popolo del mercato», mentre abbia trascurato la lealtà verso il «popolo dello Stato»<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> In tal senso G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Rivista AIC*, 4/2013, 4, secondo cui lo Stato deve ottenere, da un lato, il sostegno dei propri cittadini e, dall'altro, deve poter contare

Non si dice nulla di nuovo quando si ricorda che al crescere degli investimenti (pubblici e privati) fissi si verifica un aumento del PIL pro-capite (ed una riduzione del tasso di disoccupazione<sup>53</sup>); che per rilanciare la crescita occorre stimolare la domanda e che questa risente positivamente degli incentivi realizzati con una adeguata politica di spesa pubblica; che senza stanziamenti per investimenti produttivi si finisce per frustrare lo stesso obiettivo di protezione delle generazioni future che ci si prefigge quando, con il consolidamento fiscale, le si vuole sollevare dal costo dell'eccessiva esposizione debitoria del presente<sup>54</sup>.

Pur riconoscendo alla ricerca dell'equilibrio di bilancio la natura di buona regola prudenziale, allora, si è espressa in vari modi la convinzione che occorra temperare le prescrizioni di matrice europea in tema di *governance* economica proprio per evitare che si continui sulla strada di un rigore finanziario che non riesce ad aprire alla crescita economica. Vi è chi ritiene che sia sufficiente chiarire che la normativa deve interpretarsi in maniera flessibile, nel senso che sia possibile superare i tetti del disavanzo e del debito fissati dal PSC (per come modificato) e dal F.C. al ricorrere di alcune condizioni dovute alla fase del ciclo economico, a circostanze eccezionali (da definire in maniera tutt'altro che restrittiva) o alla necessità di riforme strutturali<sup>55</sup>. Se le istituzioni europee e nazionali osservassero tale criterio interpretativo, infatti, non verrebbero meno gli strumenti per il rilancio della crescita.

---

sull'affidamento degli investitori; in altre parole, deve godere di una "doppia fiducia", da parte di entrambe le categorie dei suoi "finanziatori". Le esigenze dei due ambiti di riferimento, però, sono diverse: «gli uni hanno di mira il soddisfacimento delle loro aspettative connesse all'incremento o almeno alla stabilità dei loro diritti; i secondi richiedono la solvibilità dello Stato e quindi, nel caso i conti pubblici non sono in ordine, esigono politiche di consolidamento fiscale che implicano la limitazione delle aspettative dei cittadini».

<sup>53</sup> Interessante l'affermazione secondo cui esisterebbero formule per calcolare che, in media, ogni punto percentuale aggiuntivo di investimenti fissi determina un decremento dell'1,27% del tasso di disoccupazione. Nota è, poi, come si diceva, la relazione tra investimenti e PIL pro-capite: per quanto riguarda il suo trend negli anni 2009-2013, si è registrato un +1% per l'Eurozona (ma -0,7% nell'area PIIGS), mentre la misurazione su un gruppo di Paesi non europei o non aderenti all'Unione monetaria (Australia, Canada, Islanda, Svezia, Norvegia, Stati Uniti, Israele, Nuova Zelanda, Svizzera, Giappone e Gran Bretagna) ha restituito un esito del +11,5%. Per questi dati cfr. G. PERONE, *Gli effetti dell'austerità*, cit.

<sup>54</sup> Si vedano, tra molti, i recenti contributi di I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2012, 25 ss. e R. BARATTA, *I vincoli imposti dal fiscal compact*, cit., 10.

<sup>55</sup> In tal senso v. G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale*, cit., 32 s.; riconoscono che le procedure di controllo e sanzionatorie sono caratterizzate da ampi margini discrezionali per valutazioni non solo economiche ma anche politiche M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., 41 e C. SALAZAR, *Crisi economica*, cit., 7. Anche a parere di A. MORRONE, favorevole all'imposizione del vincolo dell'equilibrio di bilancio, le "situazioni eccezionali" che, ai sensi dell'art. 3 F.C., permettono di derogare al rispetto degli obiettivi di pareggio devono comprendere «tutti i casi che impongono risposte immediate e necessarie per assicurare garanzia dei diritti e coesione sociale»: *Crisi economica e diritti*, cit., 100.

Si è anche detto, però, che sarebbe preferibile correggere la normativa di riferimento facendo espressa menzione della c.d. *golden rule*, nel suo significato originario. Essa permette di non computare nel disavanzo la spesa pubblica per investimenti, parzialmente o totalmente<sup>56</sup>. Vi sono state, soprattutto a partire dal 2013, aperture nel senso della possibilità di deroghe (controllate) agli obiettivi di bilancio per il sostegno agli investimenti pubblici produttivi<sup>57</sup>. Si ritiene, ad ogni modo, che prevedendo in forma esplicita tale possibilità si darebbe soluzione a potenziali dispute tra Stati membri e Commissione, essendo tale introduzione, peraltro, giuridicamente legittimata dall'art. 126 TFUE nella parte in cui «prevede tra i fattori di valutazione cui la Commissione deve fare riferimento nella fase che precede l'avvio dell'EDP “la differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa pubblica per gli investimenti oltre ad “altri fattori significativi”»<sup>58</sup>. Si potrebbe usufruire di tale possibilità una volta rassicurata l'Europa con il ridimensionamento dei parametri di bilancio, seppur non raggiungendo i livelli ideali stabiliti dal PSC rivisto e dal F.C., e si verrebbe sottoposti al controllo sulla qualità dell'investimento, in modo tale che questa non diventi una valvola per permettere l'aumento indifferenziato del debito pubblico<sup>59</sup>.

Al pari, probabilmente, di altre possibili “ricette” per combattere la crisi<sup>60</sup>, dunque, l'austerità è riuscita a rimediare su alcuni fattori, mentre per altri non ha avuto

---

<sup>56</sup> Invocano esplicitamente l'introduzione della *golden rule* M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., 33 s.; L. FANTACCI, A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa*, cit., 10 ss.; R. BARATTA, *I vincoli imposti dal fiscal compact*, cit., 10. Sulla necessità di rilanciare crescita mediante investimenti pubblici produttivi e politiche fiscali favorevoli v. anche G. PERONE, *Gli effetti dell'austerità*, cit., G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, 5 ss.

<sup>57</sup> Inizialmente la Commissione aveva espresso delle perplessità riguardanti il rischio di c.d. *moral hazard* legato all'applicazione della *golden rule*: gli Stati potrebbero operare una «riclassificazione di alcune voci specifiche di spesa corrente come voci di spesa in conto capitale in modo da ridurre le cifre rilevanti per il calcolo del disavanzo», cfr. *The quality of public expenditure in the EU. Occasional Paper 125*, dicembre 2012, Commissione europea; L. FANTACCI, A. PAPETTI, *op. cit.*, nota 15.

<sup>58</sup> L. FANTACCI, A. PAPETTI, *op. cit.*, 10.

<sup>59</sup> A seconda delle esigenze dei diversi sistemi economici, gli Stati potrebbero strategicamente assumere comportamenti distinti: si potrebbe, ad esempio, fare significativi sforzi iniziali per rientrare dal disavanzo eccessivo per poi poter usufruire della *golden rule* per rilanciare la crescita oppure chiedere più tempo per giungere all'OMT ritardando la possibilità di non contabilizzare gli investimenti nel disavanzo. A ben vedere, infatti, il primo atteggiamento, peraltro quello assunto dall'Italia, non per forza rappresenta la scelta migliore, dovendo valutare a quale costo si realizza l'avvicinamento al pareggio in fase iniziale: il PIL, in Italia, infatti, negli anni 2008-2013, è diminuito di 8,3 punti percentuali, mentre la Francia, che ha chiesto proroghe e che è stata più lenta nel ridurre il disavanzo strutturale, non ha dovuto far fronte a un calo del prodotto di tale entità (pur registrando una crescita modesta, intorno allo 0,1%). Su questo *trade-off*, si vedano le considerazioni di L. FANTACCI, A. PAPETTI, *op. cit.*, 11.

<sup>60</sup> Critico nei confronti dell'Europa, che ha presentato all'opinione pubblica le misure di austerità come unica soluzione efficace alla crisi economica, è F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisis económica*, cit., 92. Benché sia innegabile l'esistenza di una relazione tra il trend negativo dei PIL e il debito pubblico eccessivo, infatti, non è detto che l'unico modo per rimediare al primo consista nell'abbattimento del secondo. Si ricordi, a tal proposito, la vicenda del *paper* di Harvard dedicato a individuare quali livelli di debito avrebbero evitato i dissesti finanziari, che si sono rivelati errati. Secondo lo studio pubblicato nel 2010 da due professori dell'Università di Harvard, Rogoff e Reinhart, un alto debito pubblico porta alla recessione

alcun effetto benefico, anzi ha assecondato la spirale recessiva. Questa considerazione vale per la generalità dei Paesi che hanno in tal senso orientato le politiche di bilancio. Vorremmo, in aggiunta, ricordare che, secondo alcune analisi, le norme europee consentono che gli effetti negativi delle politiche di austerità si abbattano con intensità maggiore sugli Stati più colpiti dalla crisi, perché vi sono delle previsioni che generano un effetto disomogeneo. Innanzitutto, come noto, le condizioni economiche - strutturali e contingenti - degli Stati appartenenti all'Eurozona sono diverse tra loro, per cui l'applicazione delle stesse regole avrebbe in ogni caso comportato il prodursi di effetti differenziati<sup>61</sup>; in più, la norma di cui all'art. 3, comma 1 lett. d), F.C., che consente ai Paesi che abbiano un debito pubblico inferiore alla soglia del 60% del PIL di spingere legittimamente il proprio deficit strutturale fino all'1%, acuisce quella distanza tra Stati virtuosi e Stati meno virtuosi quanto a strumenti a disposizione per sostenere la crescita economica, «consentendo un più forte differenziale di progresso economico e sociale che renderà ancora più significativo il tasso di diseguaglianza territoriale nel mercato interno»<sup>62</sup>.

---

e la soglia "critica" si può individuare nel 90% del PIL. Queste conclusioni sono state frutto di un confronto tra le situazioni finanziarie di molti Paesi tra il 1945 e il 2009, dal quale è emerso che quelli con i conti "in ordine", cioè con un debito inferiore al 30% del Pil, sono cresciuti in media del 4,1%, quelli con un debito tra il 30 e il 90% del Pil del 2,8% mentre quelli con più del 90% (tipo l'Italia) hanno avuto una crescita media negativa (-0,1%). A distanza di tre anni, uno studente di economia si è impegnato a rifare tutti i calcoli su cui si basava il famoso *paper*, su richiesta di due professori della Amherst University (Massachusetts), R. Pollin e M. Ash: ebbene, ci si è accorti che i numeri dello studio non erano corretti. Quando il debito è al di sopra del 90%, infatti, la crescita è in media del 2,2% all'anno invece che -0,1% come stimato da Rogoff e Reinhart; certamente non è un tasso soddisfacente, ma è un dato significativamente diverso dal precedente e tenendo conto del quale, forse, le politiche di austerità possono essere modulate diversamente, secondo criteri progressivi e secondo tempistiche meno stringenti.

Le conclusioni di Rogoff e Reinhart sono state criticate, sempre recentemente, da P. Krugman, premio Nobel per l'economia nel 2008, che, anche alla luce degli errori rilevati nello studio dei professori di Harvard, ha affermato che «c'è un'enorme differenza fra l'affermazione secondo cui "Paesi con un debito superiore al 90% del Pil tendono ad avere una crescita più lenta rispetto ad altri Paesi con un debito al di sotto del 90% del Pil" e la dichiarazione "La crescita crolla drasticamente quando il debito eccede il 90% del Pil". La prima affermazione è vera, la seconda no» (*The New York Times*, 26 maggio 2013). Una evidenza scientifica che dimostri o confuti un dato del genere è di estrema rilevanza, per esempio, per Paesi come Stati Uniti e Gran Bretagna il cui debito è vicino al 90% del Pil. Krugman, d'altronde, qualche tempo fa promosse, insieme a R. Layard, il *Manifesto for economic sense*; lì, come in altri contributi, ha sostenuto che i tagli alla spesa non fanno altro che aggravare le depressioni economiche, come già verificatosi nel '29; il contenimento del debito, in altre parole, secondo questi Autori, è un obiettivo da perseguire progressivamente e dopo un'attenta analisi dell'andamento del ciclo economico.

<sup>61</sup> Sottolinea l'opportunità che vengano inseriti meccanismi di perequazione in favore dei territori in condizioni di bisogno F. IUSI, *Analisi comparata*, cit., 468 s.

<sup>62</sup> Così F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. Pareggio di bilancio*, in *Rivista Aic*, n. 2/2012, 4; nello stesso senso v. anche L. FANTACCI, A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa*, cit., 23, secondo i quali «a dispetto degli sforzi di coordinamento e di convergenza, il sistema finanziario europeo appare sempre più frammentato [...] il che, a sua volta, non fa che ampliare il divario di competitività fra paesi in deficit e paesi in surplus».

c) (*rinvio*) Dopo aver tentato una riflessione sull'incisività dell'impronta europea sulla gestione dell'economia pubblica, sia per quanto riguarda le politiche di entrata che quelle di spesa, e dopo aver individuato le criticità presentate dalle misure di austerità in termini di rilancio della crescita economica, non resta che introdurre l'ulteriore questione posta dalla contrazione della spesa pubblica: «è diffuso il convincimento che le nuove regole di bilancio producano l'effetto di ridurre la tutela dei diritti sociali all'interno dell'Unione»<sup>63</sup>.

Nel prosieguo del lavoro, si darà conto delle misure in cui si sono concretizzate le politiche di *spending review* e dei loro effetti in termini di benessere (soprattutto di certe fasce) della popolazione. Attenzione più approfondita verrà, successivamente, dedicata alla risposta delle Corti alla domanda di fondo che tale questione pone sul tavolo: i decisori politici sono intervenuti in maniera sproporzionata ed irragionevole a detrimento dei diritti sociali? E' opportuno, allora, operare un rinvio ai successivi sviluppi dell'analisi, perché il rapporto tra rigore finanziario e garanzie sociali occuperà considerevoli spazi di indagine, sotto i profili politici e giurisdizionali sopra accennati.

Come considerazione generale, si può anticipare che l'intervento sulla spesa sociale è andato oltre a quello che si ricollega all'intento di recuperare efficienza e competitività, incidendo solamente sugli "sprechi", mediante la razionalizzazione del sistema delle prestazioni sociali. «Non si può certo trascurare [infatti] la "stretta" alla spesa per tutti i livelli di governo, comprese quelle forme di indebitamento che, storicamente, sono state fonte di finanziamento – e di investimento – per la "sana" spesa sociale»<sup>64</sup>. Quello che occorre verificare è il modo in cui questa "stretta" è stata messa in atto.

---

<sup>63</sup> Così G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale*, cit., 30.

<sup>64</sup> Così L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, Gruppo di Pisa, Atti del Convegno di Trapani, 8/9 giugno 2012, 54; preoccupata dell'irrigidimento della disciplina sulla gestione del bilancio pubblico è anche E. CAVASINO, *La flessibilità del diritto alla salute*, Ed. scientifica, 2013, 148, che scrive che l'effetto probabilmente sarà quello di «consentire al principio dell'equilibrio di bilancio di avere effetti differenti rispetto al passato sul livello di garanzia dei diritti costituzionali».



### 3. *Le riforme costituzionali introduttive del principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici*

#### 3.1 *La reforma del artículo 135 de la Constitución española y la ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*

Como adelantábamos, algunos Países europeos han introducido el principio de estabilidad presupuestaria en la Constitución antes de que el Fiscal Compact instase a todos los Estados partes del acuerdo a modificar sus leyes fundamentales para acoger a este principio. Nos referimos a Alemania y España.

La reforma que, en 2009, ha modificado varios artículos de la Constitución federal alemana introduciendo el principio de estabilidad presupuestaria ha influido en el contenido de las otras reformas llevadas a cabo en los demás Estados miembros de la zona Euro. Alemania ha tenido un papel de “guía”, digamos, en el contexto político europeo, diseñando un camino que de allí a poco tiempo los demás Países habrían seguido; de todas formas, no hay que olvidar que en los años 2006, 2007 y 2008 la deuda pública alemana había llegado a ser muy alta, circunstancia que, en más de una ocasión, había causado la violación de los parámetros fijados en el PEC<sup>65</sup>. La revisión de la distribución de las competencias y de las responsabilidades políticas y financieras entre Länders y Federación se ha llevado a cabo en los años 2006 y 2009, primero con la “Reforma I” del federalismo (*Federalismusreform*)<sup>66</sup> y después con la reforma constitucional de 2009, que incidió en los artt. 109 y 115, 143, 91, 104 G.G., acompañada por la institución del *Consejo de Estabilidad*<sup>67</sup>.

Después de la reforma alemana y antes de la firma del F.C., se ha revisado la Constitución española para modificar el art. 135 CE, que ahora prevé expresamente el principio de estabilidad presupuestaria. Se ha tratado de la segunda revisión de la

---

<sup>65</sup>El Tribunal Constitucional federal había subrayado la urgencia de revisar las relaciones financieras inter-territoriales en su sentencia n. 2023 de 19 de octubre 2006.

<sup>66</sup> La “I Reforma del Federalismo”, entre otros aspectos, revisó la distribución de competencias legislativas, ampliando las exclusivas de los Länders y reduciendo, en cambio, su participación en la aprobación de las Leyes federales a través del *Bundesrat*. En varias ocasiones el hecho de que en las instituciones federales y en las de los Länders hubiesen mayorías políticas distintas había producido bloqueos del procedimiento legislativo. Para un comentario de las dos etapas de la Reforma alemana, cfr. E. CORDERO GONZÁLES, *La reforma de la Constitución financiera alemana. En particular, el nuevo límite al endeudamiento de la Federación y de los Länder*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, 2012, 289 ss.

<sup>67</sup> Un análisis de las modificaciones de los artículos de la Constitución federal alemana se encuentra en *Vincoli di bilancio, finanza pubblica e diritti sociali. Prospettive comparate: Germania, Spagna, Portogallo e Grecia*, Servizio Studi, Corte costituzionale italiana, a cura di C. MARCHESE, 2016, 11 ss.; un estudio más detallado sobre los específicos vínculos financieros dictados por la Reforma constitucional de 2009, se vea E. CORDERO GONZÁLES, *ob. cit.*, par. 2, 293 ss.

Constitución de 1978 y, otra vez, tiene una estrecha conexión con la adhesión de España a la Unión Europea<sup>68</sup>.

La razón que ha llevado a sustituir íntegramente, en agosto de 2011, el art. 135 CE ha sido la exigencia de «fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo» y de «reforzar el compromiso de España con la Unión Europea»<sup>69</sup>. La crisis económica estaba afectando gravemente al sector bancario y a otros ámbitos de la economía española, el Consejo de Ministros de la Unión ya en el 2009 había declarado la existencia de *déficit* excesivo (cfr. 2009/417/CE) y la deuda pública llegaba en 2011 al 68,5% del PIB, determinando el incumplimiento por el segundo año consecutivo de los parámetros del PEC<sup>70</sup>. En este contexto se decidió enviar una señal que testificase el esfuerzo para remediar a esta situación.

Antes de analizar el contenido del art. 135 CE y de la ley orgánica que, en virtud de expresa reserva constitucional, ha traducido en reglas puntuales el principio de estabilidad presupuestaria, no se puede omitir una referencia a los tiempos y a las modalidades de la Reforma, objeto de crítica por parte de la totalidad de los comentaristas. Si bien es posible considerar, de acuerdo con la decisión del T.C. al respecto, que no ha sido jurídicamente ilegítimo elegir el procedimiento de urgencia en lectura única, ha de reconocerse que se ha tratado de una operación política demasiado rápida para permitir el debate público sobre la oportunidad de la Reforma y sobre sus contenidos.

En un tiempo sorprendentemente breve, entre los meses de agosto y septiembre de 2011, los dos principales partidos políticos (PP y PSOE) llegaron al acuerdo

---

<sup>68</sup> La primera reforma se llevó a cabo en 1992: después del Tratado de Maastricht, se añadió al artículo 13.2 la expresión "y pasivo" referida al ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en elecciones municipales. Se ha comentado que «esas dos reformas no pueden ser consideradas propiamente reformas constitucionales, sino exigencias derivadas de nuestra condición de miembros de la Unión Europea»; en relación a la introducción del principio de estabilidad presupuestaria, se ha precisado que «en un Estado nación con moneda propia no tiene mucho sentido plantearse una reforma constitucional como la que ha hecho Alemania en 2009 y como la que acabamos de aprobar en España» y que «la exigencia del equilibrio presupuestario viene del euro como moneda común para un número importante de países de la Unión Europea. No podemos compartir moneda si hay dudas acerca de la fiabilidad respecto de algunos de los miembros del club», J. PÉREZ ROYO, *La reforma del artículo 135 CE. Encuesta sobre la reforma constitucional*, en *Revista española de derecho constitucional*, núm. 93/2011, 198 s.; se vea también J. F. LOPEZ AGUILAR, *De la Constitución «irreformable» a la reforma constitucional «expres»*, en *Teoría y realidad constitucional*, 29/2012, 199 ss.

<sup>69</sup> Preámbulo de la Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011: cfr. Boe, núm. 233, Martes 27 de septiembre de 2011.

<sup>70</sup> Se note que las Comunidades Autónomas, en 2011, habían aumentado su deuda del 17,3% en comparación con el mismo periodo del año anterior, lo que explica el porqué de la tendencia, normativa y (aún antes) jurisprudencial, a justificar un estricto control financiero sobre los presupuestos de las CCAA y de las entidades locales por parte del poder central.

parlamentario necesario para aprobar la Reforma; no ha habido el concurso determinante de los partidos minoritarios y de los partidos “periféricos” (IU-ICV; UPD; ERC; BNG; CiU; PNV) ni un debate que haya expresado la posición de los representantes de las categorías sociales y económicas. No se ha escuchado la voz de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales que, por ser directamente afectadas por la Reforma, habrían podido tomar posición en varios contextos institucionales (como en el Consejo de Política Fiscal y Financiera o en la Federación Española de Municipios y Provincias). Tampoco se ha consultado el Consejo de Estado ni ha habido referéndum popular. La rapidez del proceso no ha permitido, obviamente, que se consultaran los expertos del mundo académico del ámbito jurídico y económico<sup>71</sup>.

El Tribunal Constitucional, interpelado por el Grupo parlamentario integrado por diputados de ERC y IU-ICV a través de un recurso de amparo fundado en la violación de su derecho de participación política (art. 23.2 CE), con su Auto n. 9 del 13 de enero de 2012, inadmitió el recurso<sup>72</sup>. Afirmaban los recurrentes que, para deliberar un asunto de este género, se debía acudir al procedimiento previsto en el art. 168 CE o al previsto en el 167, pero sin el trámite de urgencia y en lectura única. La decisión ha sido muy criticada y, de hecho, presenta unos elementos paradójicos.

Cuando el TC inadmite a trámite un recurso es porque la cuestión planteada no justifica una decisión sobre el fondo por no tener especial *trascendencia constitucional*, que se aprecia atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales (v. artículo 50.1 *b* LOTC). Pues, en este caso, no solo *ictu oculi* el recurso parecía tener esta trascendencia, sino también parece que el mismo TC haya indirectamente reconocido especial importancia y complejidad a la decisión al avocarla al Pleno *ex* artículo 10.1 n) LOTC. En otras palabras, no se entiende bien porque ese juicio no se haya decidido con Sentencia y haya sido anticipado, indebidamente, en el trámite de admisión de la demanda de amparo, como subraya de forma clara el voto discrepante del Magistrado Perez Tremps. Aunque se haya decidido no llegar a sentencia, en el ATC se deja clara una interpretación *formal, hasta formalista* del

---

<sup>71</sup> Subraya la ausencia de la discusión en los diferentes niveles institucionales y extrainstitucionales M. CARRILLO, *Constitución y control*, cit., 15 y 24; véase, también, M. ESPARZA AROZ, *El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria en España*, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 26/2012, 162.

<sup>72</sup> Se vea M. GONZÁLEZ PASCUAL, *Spanish Constitutional Court's jurisprudence of crisis*, pendiente de publicación, 2.

artículo 168 CE, en virtud de la cual el procedimiento previsto por ello no se debe aplicar a otros preceptos constitucionales que, no obstante se encuentren fuera de los Títulos y Secciones literalmente mencionados en ese precepto, son susceptibles de afectar a los principios fundamentales de la Constitución<sup>73</sup>. Por otro lado, se ha afirmado que las normas que regulan los procedimientos a los que se ha acudido no indican materias en las cuales está prohibido utilizarlos y, además, que la tramitación urgente de la Reforma estaba justificada por el hecho de que ya se había anunciado el inminente término anticipado de la legislatura.

Como adelantábamos, y a pesar de los argumentos a través de los cuales el TC ha querido defender la reforma *exprés*, no se han evitado las críticas, que han llegado hasta el punto de considerar que «la reforma constitucional ha sido un Decreto-ley, una respuesta a una situación de extraordinaria y urgente necesidad», que «no se ha tratado propiamente de una operación de reforma constitucional»<sup>74</sup>.

El nuevo artículo 135 CE introduce el principio de estabilidad presupuestaria, que vincula a todas las Administraciones (ap.do 1), y prevé varias reglas que traen su fundamento en aquél. El respeto del principio se logra asumiendo los parámetros fijados por la Unión Europea en relación a los valores del déficit estructural y del volumen de la deuda pública (previstos, respetivamente, en el TUE y en el TFUE). El apdo. 2, en realidad, establece que estos límites sean observados por el Estado y las CCAA, mientras que las Entidades locales deben presentar equilibrio presupuestario: para estas últimas, entonces, el marco de actuación es más estricto, por estar obligadas a mantener un “déficit cero”.

En el apdo. 3, el art. 135 CE prevé la regla según la cual tanto el Estado como las CCAA tienen que ser autorizados por ley para emitir deuda o contraer crédito y prevé también que los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda

---

<sup>73</sup> Según se ha afirmado, «olvida el TC que también es doctrina suya la que sostiene que el debate parlamentario tiene una función que trasciende la meramente formal para la creación de una opinión pública avisada de los asuntos sobre los que deciden las Cortes Generales y que, en rigor y según qué casos, no debiera bastar el formalismo de acudir al respeto de los reglamentos parlamentarios para considerar satisfecha la exigencia constitucional de un debate público y plural»: I. VILLAVERDE MENÉNDEZ, *El control de constitucionalidad de las reformas constitucionales. ¿Un oxímoron constitucional? Comentario al ATC 9/2012*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, 30/2012, 487.

<sup>74</sup> J. PÉREZ ROYO, *La reforma del artículo 135 CE*, cit., 200.

A pesar de que el procedimiento seguido no esté prohibido por los Reglamentos parlamentarios, «la opción por la especialidad procedimental frente a la generalidad, también procedimental, no parece acorde con la lógica jurídica, la cual únicamente puede aceptar la utilización de único procedimiento especial, en sustitución del general, y no varios o todos ellos»: E. ÁLVAREZ CONDE, *La reforma del artículo 135 CE*, cit., 160.

pública se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos del presupuesto de las Administraciones y que su pago gozará de *prioridad absoluta*. La necesidad de autorización para emitir deuda no es novedad absoluta, dado que – según lo previsto en la L.O. de 1980 de Financiación de las CCAA, LOFCA – ya era obligado pedir autorización al Estado, a menos que se tratara de operaciones de endeudamiento de plazo inferior a un año destinadas a cubrir necesidades transitorias de tesorería<sup>75</sup>. Mayor alcance tiene la segunda regla contenida en el ap.do 3, la prioridad absoluta del pago de los créditos de la Administración Pública, que desde luego prevalecerá también al gasto público cuya finalidad sea la promoción del bienestar social o del crecimiento económico.

En el apdo. 4 se indican las circunstancias excepcionales que justifican la derogación a los límites de *déficit*, aunque éstas comparezcan también entre los temas que una ley orgánica se encargará de especificar. A esta se reserva también la regulación de la distribución de los límites de *déficit* y de deuda entre las distintas Administraciones, de los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y el plazo de corrección de las desviaciones, de la metodología y del procedimiento para el cálculo del déficit estructural y de la responsabilidad de cada Administración en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria (apdo. 5). El Parlamento ha cumplido con el deber de aprobarla en 2012, cuando ha aprobado la Ley orgánica de Estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad financiera (LOEPSF)<sup>76</sup>.

Se ha observado que no todas las materias dejadas a la disciplina de la ley orgánica han sido cubiertas por ella (por ejemplo, no están disciplinados los criterios de cálculo del *déficit*)<sup>77</sup> y, al revés, que hay prescripciones que van más allá del ámbito

---

<sup>75</sup> Lo que el texto constitucional deja sin especificación es si la ley de autorización tiene que ser estatal o autonómica: hay razones, lógicas y jurídicas, para pensar que tenga que ser la ley estatal. No olvidemos que el art. 149.1.13 CE prevé la competencia exclusiva estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, que se suma a la competencia exclusiva sobre la Hacienda general y la deuda del Estado. Como apuntábamos, las CCAA ya tenían que pedir autorización al Estado para operaciones de crédito a largo plazo. Se vean la consideraciones de M. CARRILLO, *Constitución y control*, cit., 18; E. ALBERTÍ ROVIRA, *La reforma del artículo 135 CE*, cit., 168 s.

<sup>76</sup> L.O. núm. 2/2012, de 27 de abril.

<sup>77</sup> Subraya la ausencia de regulación sobre los criterios de distribución del déficit entre CCAA y Estado, a la que se añade la ausencia de las reglas para calcularlo, M. A. MARTÍNEZ LAGO, *La ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: naturaleza, función y principios generales. Instrumentación de las reglas numéricas*, en *Crónica presupuestaria*, 1/2013, 178, según el cual se ha producido «el incumplimiento formal de las previsiones exigidas por la Constitución».

material expresamente reservado a dicha ley (p.e. la regla de limitación del gasto y el principio de plurianualidad)<sup>78</sup>.

Se puede analizar su contenido distinguiendo una parte dedicada a la identificación de los principios que, acompañando al de estabilidad presupuestaria, informan la materia (artt. 4-9) y otra parte donde se fijan las reglas fiscales numéricas del déficit estructural (art. 11), la regla del freno al gasto público (art. 12) y del volumen máximo permitido de deuda pública (art. 13). Se añaden previsiones que disciplinan las medidas preventivas y correctivas de los desequilibrios y normas que regulan la tramitación y el seguimiento de los planes económico-financieros y de reequilibrio, que se redactan en los casos de desviación de los objetivos. Al respecto de estas prescripciones, cabe notar unos cambios en los equilibrios institucionales, en referencia al papel de las CC.AA., que pierden el poder de negociar los objetivos presupuestarios, y, también, a la exclusión del Tribunal de cuentas de algunas competencias que, teniendo en cuenta las funciones que la Constitución le reserva, se le habrían podido atribuir<sup>79</sup>.

Se prevé que ninguna Administración pública podrá incurrir en *déficit* estructural, pero que, en caso de necesidad de reformas estructurales, de acuerdo con la normativa europea, se podrá llegar a admitir un *déficit* estructural del 0,4% del P.I.B. por el conjunto de Administraciones Públicas o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior (recordemos que, por ahora, el OMP fijado en el Fiscal Compact es del 0,5% del PIB). Al verificarse circunstancias excepcionales (las mismas contempladas en el texto constitucional), apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, el Estado y las CC.AA. podrán derogar a dichos límites<sup>80</sup>; en este caso, no se indica un

---

<sup>78</sup> M. CARRILLO, *ob. cit.*, 39, precisa que podría darse el caso de plantear un juicio ante el Tribunal constitucional sobre esta “extralimitación del legislador orgánico”.

<sup>79</sup> Se vea el art. 15 LOEPSF; se trata de la confirmación a nivel normativo de la tendencia jurisprudencial a justificar el control del Estado sobre todo tipo de gasto público, inaugurada con la STC 134/2011 y hasta ahora nunca abandonada. En la continuación de este trabajo tendremos ocasión de analizar las posiciones asumidas por el Tribunal Constitucional en las decisiones de impacto financiero.

Las competencias atribuidas al Consejo de política fiscal y financiera (CPFF) y a la Comisión nacional de administración local en el ámbito de las medidas preventivas y correctivas y, en general, en el ámbito de la promoción de la transparencia para la garantía de la estabilidad presupuestaria parecen quitar al Tribunal de cuentas un espacio que habría podido ocupar: según lo establecido en el art. 136 CE es «el órgano supremo fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público». Para esta y más consideraciones al respecto véase M. CARRILLO, *ob. cit.*, 35 s.

<sup>80</sup> «Excepcionalmente, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán incurrir en déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. Esta desviación temporal no puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo. A los efectos anteriores la recesión económica grave se define de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea. En cualquier caso, será necesario que se de una tasa de

límite numérico referido al déficit. Las Entidades Locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario; por lo que se refiere al volumen de deuda, el conjunto de las Administraciones públicas no podrá superar el 60% del PIB (o el valor que se establezca la normativa europea)<sup>81</sup>.

Al final del articulado, se encuentran las disposiciones que establecen la no operatividad inmediata de las reglas contenidas en los artt. 11 y 13, las cuales, en vez de entrar en vigor junto a la L.O. que las contiene, solo se aplicarán en 2020, en conformidad con lo previsto en la Disposición adicional única de la Reforma; hasta aquella fecha, se deberá perseguir el ajuste progresivo hacia los objetivos (cfr. Disposición transitoria primera y Disposición final séptima).

A continuación, se intentará indicar cuáles han sido los principales comentarios (críticos) de la doctrina en relación con la nueva regulación. Algunas son críticas “generales”, es decir que se refieren a la falta de oportunidad de la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria (y no a sus específicas manifestaciones), por diferentes razones (*sub* a, b, c); otros concentran la atención en previsiones específicas a las cuales atribuyen especial importancia (*sub* d, e, f).

a) No hacía falta la introducción en el texto constitucional de la obligación de perseguir el equilibrio presupuestario ni la referencia a las diferentes herramientas que hay que utilizar para lograr el objetivo (respeto de límites de *déficit* estructural y de acumulación de deuda), porque las Administraciones públicas españolas ya estaban obligadas a obedecer normas dotadas de eficacia vinculante que contienen las mismas exigencias, a nivel tanto nacional como europeo<sup>82</sup>. Además, la jurisprudencia

---

crecimiento real anual negativa del Producto Interior Bruto, según las cuentas anuales de la contabilidad nacional.

En estos casos deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita la corrección del déficit estructural teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento», art. 11, ap.do 3, l.o. núm. 2/2012.

<sup>81</sup> «Este límite se distribuirá de acuerdo con los siguientes porcentajes [...]: 44 por ciento para la Administración central, 13 por ciento para el conjunto de Comunidades Autónomas y 3 por ciento para el conjunto de Corporaciones Locales. [...] El límite de deuda pública de cada una de las Comunidades Autónomas no podrá superar el 13 por ciento de su Producto Interior Bruto regional».

<sup>82</sup> Por un lado, de acuerdo con su competencia exclusiva *ex* art. 149.1.13.ª CE de “coordinación de la planificación general de la actividad económica”, el Estado dispone de capacidad normativa para gestionar la política presupuestaria del Estado, de las CCAA y de las Entidades locales. En efecto, las Cortes Generales ya habían legislado al respecto a través de la aprobación de la Ley Orgánica General de Estabilidad Presupuestaria 18/2001, después modificada por el Decreto-legislativo 2/2007. Como es evidente, «el Estado ya disponía de la habilitación jurídica necesaria para intervenir sobre el sistema económico y financiero, sin necesidad de la reforma del artículo 135 CE», M. CARRILLO, *ob. cit.*, 23. Por otro lado, no hace falta recordar los fundamentales principios de eficacia directa y de primacía del derecho europeo, en fuerza de los cuales toda prescripción contenida en los Reglamentos (a partir del PEC de

constitucional, como apuntábamos, antes de la Reforma había precisado que, por la existencia de la competencia normativa estatal (fortalecida por la exigencia de que el Estado gestionase la solución de la crisis de las finanzas públicas), el Gobierno podía asumir legítimamente el control de los presupuestos de todos los sectores de la Administración pública<sup>83</sup>.

Desde un punto de vista jurídico, entonces, la reforma no introduce reglas que no existiesen, no es innovadora; tal y como en el mismo texto de la ley se declara, se quiere enviar un mensaje político para promover la confianza en la solidez de la economía española. De todas formas, cabe dudar de la eficacia de la herramienta para el logro del objetivo: ¿es la modificación de un artículo de la Constitución determinante para que se confíe más en el sistema económico español (sobre todo cuando no se vea como el resultado de un proceso largo y ponderado, sino de una decisión tomada apresuradamente)? ¿Los mercados se ven realmente condicionados por el hecho de que se haya aprobado el nuevo art. 135 CE?<sup>84</sup>

b) El poder de reforma constitucional tiene límites, tiene que respetar los principios fundamentales del sistema constitucional, al no ser un poder originario. En este sentido se ha señalado que la introducción a nivel constitucional no solo ha sido inútil, porque, como decíamos, por lo menos una parte de aquellas normas ya eran vinculantes a través de otros cauces, sino que también ha representado un ejercicio ilegítimo del poder de revisión constitucional, porque el modelo económico establecido en la Constitución no puede no incluirse en los valores fundamentales del ordenamiento jurídico español<sup>85</sup>. La relevancia constitucional del rigor financiero puede llegar a

---

1997 hasta los *Six y Two Packs*) y, por supuesto, en los Tratados íntegra los ordenamientos de los EEMM. Por lo tanto, «es obvio que vincula a España directamente, con independencia de lo que digan las normas internas, constitucionales o no», E. ALBERTÍ ROVIRA, *La reforma del artículo 135*, cit., 166. Se vean, *ex multis*, V. FERRERES COMELLA, *La crisis del euro*, cit., 99; G. CÁMARA VILAR, *La reforma del artículo 135 CE*, cit., 177.

<sup>83</sup> Nos referimos a la reiterada jurisprudencia (STC 134/2011 y, después, SSTC 157/2011, 195, 196, 199/2011) que ha interpretado que el Estado dispone de competencia para tomar decisiones que limiten la capacidad presupuestaria de las CCAA y de las Entidades Locales. Cfr. I. GARCIA VITORIA, *STC 157/2011, de 18 de octubre, SSTC 195, 196, 199/2011, de 13 de diciembre y STC 203/2011, de 14 de diciembre: la reforma del artículo 135 de la Constitución refuerza la competencia del Estado para imponer la estabilidad presupuestaria*, en *Crónica presupuestaria*, 1/2013, 326 ss.

<sup>84</sup> «Esa confianza sólo en muy escasa medida va a depender de una modificación apresurada del texto de la Constitución; más bien dependerá de la marcha de otros muchos factores que sobrepasan a los textos normativos: de la evolución en el corto y medio plazo de la economía mundial y, en particular, de la norteamericana, de la deriva que sigan Grecia, Irlanda, Portugal o Italia, de la posición que establezca la Unión Europea y, muy en concreto, de la acción que ejerza el BCE», G. CÁMARA VILAR, *La reforma*, cit., 179.

<sup>85</sup> Se vea A. LASA LÓPEZ, *La ruptura de la constitución material del estado social: la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria como paradigma*, en *Revista de derecho político*, 90/2014, en particular 218 ss.



suponer una contradicción con el art. 1.1 CE y con las finalidades perseguidas por el art. 9 y 39 ss. CE, introduciendo una fórmula que «queda congelada por el principio de rigidez constitucional». Habría sido por cierto más oportuna «una reforma, si se consideraba necesaria, de las normas que regulan entre nosotros la Estabilidad Presupuestaria, de la propia LOFCA o de las correspondientes Leyes de Presupuestos»<sup>86</sup>.

c) El rigor financiero, en sus vertientes esenciales, que son la reducción del gasto público y las limitaciones estrictas a la facultad de endeudamiento, conlleva el riesgo de no permitir la realización de los objetivos del Estado Social y, desde luego, el peligro de violar las expectativas constitucionales de protección del bienestar social.

Las relativas previsiones constitucionales no podrán ser derogadas por sucesivas leyes ordinarias y todos sabemos que «puede haber sido fácil llegar a un acuerdo para introducir las reglas de austeridad en la Constitución, pero será mucho más difícil ponerse de acuerdo en el futuro para eliminarlas o reducir su alcance»<sup>87</sup>. Pues, «es bien sabido que el crédito y ciertos niveles de endeudamiento pueden ser completamente necesarios, si no imprescindibles, para la financiación de nuevos proyectos, la reactivación y el crecimiento de la economía», hasta el punto que se ha comentado que el rigor financiero propugnado en la Constitución representa una «renuncia explícita y al máximo nivel jurídico interno a la adopción en el futuro de políticas económicas de inspiración keynesiana»<sup>88</sup>.

En realidad, la preocupación solo puede existir si se piensa que se otorgará primacía al principio de estabilidad presupuestaria, siempre o en la mayoría de los casos, y que no solo el poder político sino también los jueces lo antepondrán a cualquiera otra exigencia de naturaleza social. Si se diera adecuada relevancia constitucional a estas últimas, se derogarían los vínculos (para ciertos gastos considerados de gran importancia) acudiendo a la previsión normativa que justifica la derogación dirigida a responder a excepcionales exigencias de naturaleza económica y social. En principio, valores constitucionales del mismo nivel normativo (equilibrio presupuestario y

---

<sup>86</sup> E. ÁLVAREZ CONDE, *La reforma del artículo 135 CE*, cit., 161.

<sup>87</sup> Así, V. FERRERES COMELLA, *La crisis del euro*, cit., 101.

<sup>88</sup> Las citas son, respetivamente, de los contributos de G. CÁMARA VILLAR y E. ALBERTÍ ROVIRA, en *La reforma del artículo 135 CE*, cit., 176 y 165. M. ESPARZA AROZ, *El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria*, cit., 161, escribe que la Reforma «dota [la estabilidad presupuestaria] de una rigidez obstativa al desarrollo de políticas económicas diversas, constituyendo un óbice al cabal desarrollo del Estado Social»; de la misma opinión es M. A. MARTÍNEZ LAGO, *La ley orgánica de estabilidad presupuestaria*, cit., 151.

promoción del Estado social) podrían ser ponderados y bien conjugados para que ninguno de los dos haya de perder su adecuado nivel de implementación. Es decir, la previsión constitucional, en sí misma, no es perjudicial: el riesgo de perjuicio se mide averiguando qué peso tienen los principios que con aquella previsión pueden entrar en conflicto<sup>89</sup>.

d) Dos de las normas introducidas por la Reforma que han sido más discutidas son la que obliga las CCAA a pedir autorización al Estado para emitir deuda y la que otorga prioridad absoluta al pago de los créditos de la deuda pública. Nos concentraremos en la segunda, porque, como hemos apuntado antes, si bien con modalidades distintas, la primera obligación ya estaba prevista por la LOFCA.

La verdadera novedad está representada por la segunda de las normas mencionadas y según varios autores esta es la previsión que más atenta contra la capacidad de gasto social del Estado. En tiempos en los que es imprescindible poner freno al gasto público, la prioridad del pago de los créditos de quienes financian la deuda a través de la compra de los títulos españoles podría dejar sin cobertura al menos una parte del gasto necesario para afrontar las prestaciones sociales públicas. Más allá, se considera que esta regla «hipoteca de forma indisimulada la capacidad de elección política del Gobierno y de las Cortes Generales, para decidir no sólo sobre el destino del gasto en relación a los pilares básicos del Estado social (sanidad, educación y servicios sociales), sino también para que las Administraciones públicas puedan hacer frente a lo más inmediato: responder a los compromisos adquiridos *ex lege*. Un buen ejemplo de ello es el contrastado retraso de los diversos entes públicos para afrontar sus obligaciones contractuales con los proveedores, en especial las CCAA, que son las Administraciones públicas que soportan el mayor peso en la gestión de las prestaciones sociales»<sup>90</sup>.

Es sorprendente que dicha previsión no haya sido acompañada por modulación alguna; es como si no se hubiesen imaginado situaciones en las cuales se presenten necesidades a las que haya que atender con carácter prioritario incluso al pago de la deuda<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> Cfr. par. 7, Cap. II.

<sup>90</sup> M. CARRILLO, *Constitución y control*, cit., 30.

<sup>91</sup> Mucha doctrina ya citada que se ha ocupado del tema expresa críticas hacia la introducción de la regla, sin temperamentos: se vea la *Encuesta sobre la Reforma* en la REDC 93/2011 a las páginas 180, 161, 168.

e) El texto del nuevo art. 135 CE y la LOEPSF establecen que los límites de déficit y deuda que vinculan a las Administraciones públicas españolas son, en definitiva, los previstos por el derecho europeo, atribuyéndole función de parámetro de constitucionalidad (o de “parámetro interpuesto” de constitucionalidad). En efecto, el reenvío contenido en el art. 135 CE se ve confirmado por la LOEPSF la cual, aunque fija parámetros numéricos, siempre precisa «o el valor que se establezca la normativa europea», para así evitar eventuales futuras fricciones en caso de cambios en la normativa UE.

Por un lado, se ha considerado que la referencia abstracta a lo que establezcan las reglas europeas en materia de estabilidad presupuestaria no crea problemas, más bien es inútil porque ya está claro que aquellas normas inciden en el derecho interno<sup>92</sup>; por otro lado, se ha subrayado la peculiaridad, desde el punto de vista teórico y general, de la transformación del derecho de la Unión en parámetro de constitucionalidad<sup>93</sup>, por representar un ulterior y original rasgo de la integración entre los distintos ordenamientos, y se ha planteado la cuestión de cómo el Tribunal constitucional decidirá tratar con esta nueva norma-parámetro. No se puede responder todavía, pero sí se puede destacar que el TC siempre ha declarado que él no es juez del derecho comunitario y, por su parte, el Tribunal de Justicia de la Unión siempre ha sido celoso guardián de su monopolio en la interpretación del mismo.

Para dar la más clara señal posible de su incondicionada adhesión al modelo económico europeo, se ha abierto la puerta a la entrada sin filtros de normas que siempre pueden cambiar de contenido y que en futuro podrían fijar límites muy distantes de los que hoy España se ha dado con la LOEPSF<sup>94</sup>. Tales límites son obligatorios para España en virtud de la primacía del Derecho UE, pero, antes que la reforma reforzase la vinculación a los mismos, se podía considerar que, en la (difícil) eventualidad de contraste, la Constitución y sus principios rectores prevalecieran; ahora sería más difícil afirmarlo con seguridad.

f) Por último, la previsión según la cual los límites del déficit estructural y del volumen de la deuda entrarán en vigor en 2020 plantea algunas dudas sobre el sentido de toda la Reforma.

---

<sup>92</sup> V. FERRERES COMELLA, *La crisis*, cit., 102 s.

<sup>93</sup> Así, E. ALBERTÍ ROVIRA, *La reforma del artículo 135 CE*, cit., 166; M. CARRILLO, *Constitución y control*, cit., 23.

<sup>94</sup> Se vea M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 CE*, en *Teoría y realidad constitucional*, 2012, 146.

¿Por qué un proceso tan rápido de aprobación, llevado a cabo a través de procedimientos especiales, si los efectos se producen a distancia de nueve años? ¿Se puede lograr el objetivo de ganarse la confianza de los mercados estableciendo un tan largo plazo de adecuación a los parámetros?<sup>95</sup> Además, la referencia al derecho europeo de la que tratábamos antes podría dejar sin eficacia alguna esta previsión, dado que las normas europeas e internacionales ya son eficaces (y han de ser respetadas por los Estados parte). Si se interpretara de modo diverso, se estaría aceptando que el Derecho interno pueda regular la entrada en vigor de normas del ordenamiento supranacional. De hecho, por la formulación literal de la Disposición adicional única, parece que el retraso en la entrada en vigor, refiriéndose a “todos los límites del 135”, incluya también a los límites impuestos por la Unión. Se trata obviamente, y así lo ha reconocido la doctrina, de un error de redacción<sup>96</sup>.

En fin, y a pesar de algunas críticas razonables, quizás se podría considerar que, probablemente gracias al hecho de ser independiente de la “presión” del Fiscal Compact, la fórmula utilizada para justificar la derogación a los límites del déficit estructural es amplia y menciona circunstancias de naturaleza social. Es decir que habría, si se quisiese utilizar, un fundamento jurídico para temperar la introducción de las nuevas reglas financieras. Veremos que las normas italianas, por ejemplo, no hacen referencia a estos tipos de exigencias, lo cual podría hacer más difícil justificar operaciones que tengan finalidades sociales y que conduzcan al alejamiento temporal del objetivo del equilibrio presupuestario.

### 3.2 *La riforma dell'art. 81 della Costituzione italiana e la legge n. 243 del 2012*

La riforma costituzionale che ha introdotto il principio dell'equilibrio di bilancio nella Costituzione italiana è stata approvata nel 2012, quindi, come anticipavamo, dopo le revisioni tedesca e spagnola nonché dopo la firma del c.d. Trattato sul Fiscal Compact.

Anche la nostra esperienza è stata “indirizzata” dall'Europa, mediante le indicazioni contenute in atti talora informali talaltra formalmente vincolanti. Il riferimento va, in particolare, alla lettera inviata da Trichet e Draghi al Governo italiano (5.08.11), in cui si suggeriva che una riforma costituzionale in tal senso sarebbe stata

---

<sup>95</sup> G. CÁMARA VILLAR, *La riforma del artículo 135 CE*, cit., 181; en la doctrina italiana, L. FERRARO, *La crisi finanziaria e lo Stato autonomo spagnolo*, in *Rivista Aic*, 4/2012, 5.

<sup>96</sup> Así, M. ARAGÓN REYES, *La reforma del artículo 135 CE*, cit., 171; V. FERRERES COMELLA, *ob. cit.*, 103.

“*appropriate*”, e al F.C., col quale i Paesi dell'Eurozona di comune accordo decidevano di introdurre nei rispettivi ordinamenti il principio del pareggio tramite disposizioni “vincolanti e di natura permanente, preferibilmente costituzionale”. Nella stessa direzione è andato anche il Patto Europlus del marzo 2011, secondo il quale gli Stati avrebbero dovuto recepire le regole europee sui bilanci pubblici tramite strumenti “sufficientemente forti (ad esempio costituzionale o normativa quadro)”; esso è, ad ogni modo, di dubbia collocazione quanto a grado di vincolatività, per essere stato firmato ma non essere passato per la ratifica parlamentare. A favore di una presa di posizione forte nella direzione dell'irrigidimento delle norme sul governo dell'economia pubblica stava pure il quadro macroeconomico italiano di quegli anni: si riscontrava un elevato debito pubblico (che si attestava nel 2010 e 2011 poco al di sotto dei due miliardi di euro, ma che cresceva nel 2012, per giungere ben al di sopra di quella soglia nel 2013)<sup>97</sup> a fronte dell'andamento negativo della crescita del Pil (dopo la desolante performance 2009 del -5,5%, nel 2011 siamo cresciuti dello 0,4% per tornare a calare col -2,4% del 2012)<sup>98</sup>.

Se è innegabile che gli atti e i fatti sopra richiamati abbiano condizionato sul piano sostanziale le scelte compiute in Italia, va anche precisato che nessun vincolo giuridico ci imponeva di riformare la Costituzione perché ospitasse il “nuovo” principio<sup>99</sup>: nemmeno gli atti formalmente vincolanti indicavano, infatti, la soluzione praticata come l'unica possibile<sup>100</sup>. Lo ha ben chiarito la giurisprudenza costituzionale francese con la decisione 653/2012 DC, che ha ritenuto compatibile con l'indicazione contenuta nell'art. 3 F.C. la previsione di strumenti normativi di rango sub-costituzionale che fossero specificamente concepiti per disciplinare le finanze pubbliche con l'obiettivo di mantenerle in equilibrio<sup>101</sup>. La modifica dell'art. 34 della Costituzione

---

<sup>97</sup> Si vedano i *Supplementi al Bollettino Statistico, Finanza pubblica, fabbisogno e debito* di Banca d'Italia, dal n. 14 di marzo 2010 al n. 14 di marzo 2013, ad esempio.

<sup>98</sup> ISTAT, *Pil e indebitamento AP, Prodotto interno lordo, indebitamento netto e saldo primario della Amministrazioni pubbliche*, 1 marzo 2013. Il calo di produttività (e benessere individuale) è altresì testimoniato dai dati sul Pil pro-capite (che nel 2013 registrava un andamento negativo, -2,2% rispetto alla media dei membri UE, mentre invece nel 2000 l'Italia vantava un +16% sulla media dei membri UE), cfr. ISTAT, *Pil pro-capite*, novembre 2014, disponibile in [www.noi-italia.istat.it](http://www.noi-italia.istat.it).

<sup>99</sup> V. *supra*, par. 2, per la critica alla volontà dell'Europa di incidere sui testi costituzionali degli Stati membri, operazione che sarebbe fuori dalle sue competenze.

<sup>100</sup> Si vedano, per tutti, i già citati lavori di G. TOSATO, *La riforma costituzionale*, cit., 6 s. e di M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., 15 s.

<sup>101</sup> Anche C. PINELLI sottolinea che «nella sentenza in esame, il *Conseil* [ha] potuto affermare che non vi era bisogno di modificare la Costituzione» (*Le Corti europee*, cit., 8), mettendo in evidenza, altresì, che si è trattato dell'unico giudice costituzionale europeo a chiarirlo; tale circostanza è, però, favorita dalle modalità di accesso all'organo di giustizia costituzionale nell'ordinamento francese, come afferma del resto lo stesso A. (nota 28).

francese<sup>102</sup>, che nel 2011 ha introdotto questa nuova categoria di leggi “di programma” o leggi quadro (*lois cadre*) – né costituzionali né organiche, ma comunque formalmente sovraordinate rispetto alla legge ordinaria – dedicate alla programmazione finanziaria pluriennale, è stata ritenuta sufficiente per conformarsi all’obbligo di introdurre il principio dell’equilibrio dei conti pubblici, in maniera espressa, nell’ordinamento nazionale, nonché di prevedere strumenti idonei al suo effettivo perseguimento<sup>103</sup>.

Con la legge costituzionale 1/2012, ad ogni modo, sono stati modificati gli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione italiana per introdurre il citato principio nella Carta fondamentale, in riferimento al bilancio dello Stato, al funzionamento delle pubbliche amministrazioni e ai bilanci delle Regioni e degli enti locali. Anche per quanto riguarda il nostro Paese, alcune revisioni legislative precedenti avevano contribuito all’adeguamento dell’ordinamento al modello di austerità nella gestione delle finanze pubbliche<sup>104</sup>. Prima di formulare delle considerazioni intorno alla riforma e ai suoi effetti, esaminiamo brevemente i nuovi contenuti normativi.

Ai sensi degli artt. 97, 117 e 119 Cost. riformati «le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» e Regioni ed enti locali, pur dotati di autonomia finanziaria, devono concorrere a garantire l’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’adesione dell’Italia all’Unione stessa; proprio a tali fini, si attribuisce alla legislazione statale, in via esclusiva, la competenza dell’ “armonizzazione dei bilanci pubblici”.

---

Per un’analisi della decisione, si veda R. CASELLA, *Il Consiglio costituzionale francese e il Trattato sul Fiscal Compact*, in *Forum Quad. cost.*, 2012, spec. par.3, nonché una dettagliata “scheda” proposta dallo stesso *Conseil: Commentaire, Décision n° 2012-653DC du 9 août 2012*, disponibile all’indirizzo [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2012653DCccc\\_653dc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2012653DCccc_653dc.pdf).

<sup>102</sup> Per quanto qui più interessa, l’art. 34 – come modificato nel 2008 e nel 2011 – stabilisce che «Le leggi di carattere finanziario fissano le entrate e le spese dello Stato nei modi e con i limiti previsti da una legge organica. Le leggi di finanziamento della sicurezza sociale determinano le condizioni generali del suo equilibrio finanziario e, tenuto conto delle previsioni di entrata, fissano gli obiettivi di spesa, alle condizioni e con le riserve previste da una legge organica. Leggi di programma determinano gli obiettivi dell’azione economica e sociale dello Stato. Le disposizioni del presente articolo potranno essere precisate ed integrate da una legge organica».

<sup>103</sup> Peraltro, in Francia l’attenzione al tema era stata manifestata con importanti riforme precedenti alla firma del F.C. e alla stessa riforma del 2011: per una disamina delle modifiche, costituzionali e legislative, adottate tra il 2001, il 2005 e il 2008, si legga I. CIOLLI, *I Paesi dell’Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l’emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, 1/2012, 10 ss.

<sup>104</sup> Per citare un esempio, la legge n. 39/2011, con il fine di rafforzare i controlli sui disavanzi eccessivi, ha apportato alcune modifiche alla legge di contabilità e finanza pubblica (l. 196 del 2009), introducendo diversi strumenti di programmazione economico-finanziaria e adeguando la disciplina fiscale alle indicazioni comunitarie riguardo la riduzione del debito. Nella stessa direzione si sono mossi il c.d. Patto di stabilità interno (rivisto con il d. l. 98/2011) e la legge delega sul federalismo dello stesso anno e sua attuazione (cfr., in particolare, il d. lgs. 68/2011 recante importanti regole di gestione della spesa sanitaria).

Il nuovo testo dell'art. 81, primo comma, Cost., secondo cui «lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio», è evidentemente il presupposto logico e normativo per la definizione di quelle ulteriori specificazioni relative ai diversi attori istituzionali tenuti a contribuire al raggiungimento del pareggio del bilancio complessivo. Lo stesso articolo specifica che, ai fini del conseguimento dell'obiettivo, si tiene conto delle fasi favorevoli o avverse del ciclo economico e che, quindi, il ricorso all'indebitamento (*id est* lo “squilibrio” dei conti) è consentito per l'attuazione di politiche anticicliche o per fronteggiare “circostanze eccezionali”, laddove la maggioranza assoluta dei membri delle due Camere autorizzi l'operazione (commi primo e secondo). Subito sorgono due domande, a cui è bene rispondere adesso. 1. Le politiche in deficit sono consentite se le circostanze eccezionali si verificano durante un ciclo economico sfavorevole, oppure siamo in presenza di due ipotesi, alternative, di possibile deroga al vincolo dell'equilibrio? Sembrerebbe preferibile propendere per la seconda delle soluzioni; a dire il vero, essendo pacifico – sia alla luce delle norme europee che interne – che il raggiungimento dell'obiettivo dell'equilibrio si valuta depurando i risultati dagli effetti del ciclo economico, l'unica vera ipotesi di deroga sarebbe quella derivante dal verificarsi di eventi eccezionali. 2. L'autorizzazione a maggioranza assoluta deve rivestire la forma della legge oppure si tratterebbe di atto bicamerale non legislativo? Anche in questo caso prediligeremmo la seconda delle due ipotesi<sup>105</sup>, poiché la lettera della norma (anche alla luce della formulazione dell'art. 6, comma 3, della legge 243/2012 che, come vedremo a breve, regola con maggior dettaglio la materia) parrebbe lasciar intendere che non sia necessaria una legge.

Il *principio* contenuto nell'art. 81 Cost. necessita di disposizioni di dettaglio, più puntuali, che gli diano attuazione nell'ordinamento giuridico. A tale scopo, l'ultimo comma stabilisce che «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 sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale»<sup>106</sup>. La legge rinforzata cui fa riferimento la citata disposizione è stata

---

<sup>105</sup> Così N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangeri*, Quaderno 2011, 131 s.; adesivamente, M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, 730; nello stesso senso v. anche R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in prospettiva comparata: un confronto tra Italia e Germania*, in *Il Filangeri*, Quaderno 2011, 254 e F. IUSI, *Analisi comparata*, cit., 467.

<sup>106</sup> Questa legge prevista dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012, a competenza tassativamente definita e riservata, viene definita da N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio*, cit., 108 ss., come una

approvata alla fine dello stesso anno: la legge n. 243/2012 specifica cosa si intenda per equilibrio e cosa si debba intendere per “circostanze eccezionali” che permettono di derogare al suo raggiungimento; pone, poi, vincoli per lo Stato, le Regioni e gli enti locali in ordine alle possibilità di indebitarsi.

La Legge si riferisce all’ordinamento dell’Unione europea in numerosissime disposizioni, in modo tale che spesso sono le norme sovranazionali che danno significato alle prescrizioni ivi contenute: *in primis*, si considera raggiunto l’equilibrio di bilancio se si rispetta l’Obiettivo di Medio Termine, definito in sede europea (artt. 2, lett. e; 3, comma 2, l. 243/2012)<sup>107</sup>. Anche quanto alla sostenibilità del debito e al tasso di crescita della spesa pubblica ci si rifà a quanto previsto dalle norme europee: i documenti di programmazione finanziaria debbono essere coerenti con quanto prescritto dall’Unione in ordine al rapporto Debito/Pil e, qualora ci si discostasse da quegli obiettivi, si deve realizzare un programma di rientro delle eccedenze che rispetti modalità e tempistiche previsti dal medesimo ordinamento sovranazionale per la correzione (art. 4); i documenti di programmazione finanziaria, poi, devono indicare, su base pluriennale, il livello di spesa delle pubbliche amministrazioni, il quale deve risultare compatibile con le prescrizioni europee (art. 5).

La deroga al vincolo di rispettare gli obiettivi è ammissibile – e si realizza se, sentita la Commissione europea, le Camere danno l’autorizzazione alle relative operazioni – solo qualora si verifichino circostanze eccezionali, che l’art. 6 della l. n. 243 (che ricalca fedelmente le espressioni dell’art. 3, comma 3, lett. b del Trattato sul F.C.) individua in periodi di grave recessione economica oppure nell’esigenza di fronteggiare eventi straordinari, definiti come fenomeni «al di fuori del controllo dello Stato [...] con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese». La richiesta di autorizzazione, in ogni caso, è accompagnata dalla presentazione di un piano di rientro

---

“vera e propria legge organica” (alla spagnola) *ante litteram*. Quanto alla previsione della necessità della maggioranza assoluta sia per approvare l’autorizzazione all’indebitamento in circostanze eccezionali che per adottare la legge rinforzata prevista dall’art. 81, sesto comma, Cost., sembra essersi voluti «assicurare (almeno preferenzialmente) un coinvolgimento dell’opposizione nelle decisioni parlamentari più importanti sulla finanza pubblica: sia in quelle “di sistema”, sia in quelle “contingenti” (specie allorquando si tratti di derogare alle regole generali, autorizzando il ricorso all’indebitamento)» (*ivi*, 134).

<sup>107</sup> Più precisamente, ai sensi dell’art. 3, comma 5, «l’equilibrio dei bilanci si considera conseguito quando il saldo strutturale, calcolato nel primo semestre dell’esercizio successivo a quello al quale si riferisce, soddisfa almeno una delle seguenti condizioni: a) risulta almeno pari all’obiettivo di medio termine ovvero evidenzia uno scostamento dal medesimo obiettivo inferiore a quello indicato dall’articolo 8, comma 1; b) assicura il rispetto del percorso di avvicinamento all’obiettivo di medio termine nei casi previsti dagli articoli 6 e 8 ovvero evidenzia uno scostamento dal medesimo percorso inferiore a quello indicato dall’articolo 8, comma 1».



verso l'obiettivo programmatico. Pare opportuno evidenziare che all'art. 3, comma 4, della legge 243 è previsto che gli obiettivi di cui al comma 3 del medesimo articolo possono tenere conto dei riflessi finanziari delle riforme strutturali con un impatto positivo significativo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche. Oltre alla possibilità di deroga esplicita *ex art. 6*, allora, sembra sia implicito, nello spirito della normativa, che l'obiettivo di medio termine si definisce tenendo conto dell'opportunità di investimenti produttivi e riforme strutturali con effetti a lungo termine. Parliamo, in altri termini, di "tracce" della *golden rule*, nell'accezione originaria da attribuirsi a tale terminologia<sup>108</sup>.

Una certa attenzione meritano anche gli artt. 9 e 10 della legge n. 243, che si occupano dei vincoli di bilancio imposti a Regioni ed enti locali. È difficile negare che, al fine di agevolare il controllo sulla sostenibilità del complesso delle finanze pubbliche, si tratti di norme che incidono negativamente sull'autonomia finanziaria dei detti enti. Innanzitutto, i bilanci delle Regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano un saldo non negativo, sia per le spese ed entrate finali che correnti: ebbene, il "saldo zero" è concetto distante da quello di obiettivo di medio termine; è, dunque, possibile affermare che venga posto un limite più stringente a Regioni ed enti locali rispetto a quello posto a carico dello Stato<sup>109</sup>. Ciò anche in considerazione della previsione secondo la quale lo Stato definisce, con legge, le sanzioni applicabili agli enti di cui al primo comma dell'art. 9 nel caso in cui non rispettino l'obiettivo di saldo in pareggio (art. 9, comma 4). In secondo luogo, «il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento con le modalità e nei limiti previsti dal presente articolo e dalla legge dello Stato», come scritto nel testo dell'art. 10 della legge. All'ultimo comma è, poi, previsto che i criteri e le modalità di attuazione della suddetta disposizione verranno definiti con d.p.c.m., previa intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica: ad ogni modo, quindi, si è

---

<sup>108</sup> Rimandiamo alle considerazioni effettuate nel par. 2 di questo Capitolo, spec. *sub lett. b*).

<sup>109</sup> Ai sensi dell'art. 9, comma 2, l. 243/2012 qualora «un ente di cui al comma 1 del presente articolo registri un valore negativo dei saldi di cui al medesimo comma 1, lettere a) e b), adotta misure di correzione tali da assicurarne il recupero entro il triennio successivo».

scelto di attribuire al potere centrale, con diversi strumenti potenzialmente concorrenti, il compito di regolare la capacità di *deficit spending* di Regioni ed enti locali<sup>110</sup>.

La legge n. 243, infine, ha istituito un “organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio”, denominato Ufficio parlamentare di bilancio, poiché ha sede presso le Camere e nonostante le norme che disciplinano la sua composizione vogliono comunque garantire l'autonomia di giudizio dell'organismo (artt. 16, 17). Pur non potendo qui indugiare sulle singole funzioni attribuitegli dall'art. 18 della legge, è bene sottolineare che, alla luce di queste, esso può divenire un attore istituzionale importante sotto due profili: 1. le sue analisi, verifiche e valutazioni in merito allo scenario macroeconomico del medio e lungo periodo e all'impatto finanziario dei provvedimenti legislativi non solo saranno utili per i lavori governativi e parlamentari, ma possono rappresentare degli strumenti di collaborazione con altri organi dello Stato che necessitano di informazioni e stime tecniche di livello qualificato in relazione a questioni delicate per il loro riflesso finanziario (anche in forza del disposto del comma 6 che espressamente promuove la collaborazione con altri soggetti istituzionali)<sup>111</sup>; 2. esso può esprimersi sulle decisioni relative agli scostamenti dagli obiettivi derivanti dal verificarsi degli eventi eccezionali di cui all'articolo 6 e può, quindi, diffondere una propria interpretazione del quadro normativo e delle esigenze socio-economiche di un momento concreto, promuovendo delle soluzioni.

Siano consentite due brevi annotazioni a prima lettura del testo normativo. La prima riguarda la decorrenza degli effetti della legge 243, fissata al gennaio 2014 e, per

---

<sup>110</sup> F. GALLO, *Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio e il tramonto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rassegna tributaria*, 6/2014, 1199 ss., par. 4, individua delle “carenze” nella disciplina recata dalla legge 243 con particolare riferimento alla parte dedicata ai bilanci e all'indebitamento di Regioni ed enti locali (artt. 9-13 della legge).

Diversi commi degli artt. 9 e 10 della legge n. 243 sono stati oggetto di questioni di legittimità costituzionale decise con la sentenza n. 88/2014. Il dubbio di costituzionalità paventato dalle Regioni ricorrenti concerneva proprio la compressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni (in questo caso a Statuto Speciale): l'affidamento della materia dell'indebitamento, già regolata in maniera più favorevole dai rispettivi statuti, all'intervento statale determinerebbe un' “invasione” di attribuzioni regionali nella materia del coordinamento della finanza pubblica (di competenza concorrente) nonché in quella, propriamente regionale, della finanza locale ed eluderebbe il principio consensualistico nella determinazione delle modalità di concorso delle autonomie speciali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. La Corte costituzionale, pur affermando che l'attribuzione della competenza dell'armonizzazione dei bilanci pubblici «non può essere interpretata così estensivamente da coprire l'intero ambito materiale regolato dalla legge n. 243 del 2012», ha finito per rigettare la questione in ordine a molti profili di censura, ripercorrendo, curiosamente, in motivazione la storia dei recenti accordi raggiunti in sede europea, quasi a giustificare la pervasiva presenza dello Stato proprio alla luce degli obblighi che esso ha assunto con gli altri Paesi dell'Eurozona (sent. 88/2014, *Cons. in diritto*, p. 5).

<sup>111</sup> Ci si permetta di rinviare al seguito del presente scritto, cfr. Cap. III, par. 6.

alcune disposizioni, al gennaio 2016, come si legge nell'art. 21 della legge stessa: la nostra revisione costituzionale, pur intervenuta successivamente a quelle di Germania e Spagna, è concepita per divenire operativa in tempi più brevi<sup>112</sup> (ricordiamo che le previsioni recate da quelle riforme si applicheranno a partire dal 2020, cfr. *supra* par. 3.1, *sub* lett. *f*). La seconda concerne la pervasiva presenza di rinvii al diritto dell'Unione europea che caratterizza il testo della legge 243, evidente già in apertura, laddove si nota che le definizioni dei termini utilizzati nello svolgersi dell'articolato si debbono ricercare nel significato ad essi attribuito dalle norme europee: si tratta, dunque, di un "ancoramento" a fonti (in un certo senso) esterne e, quindi, di "compromissione" all'accettazione di futuri mutamenti derivanti dalle scelte adottate nel contesto sovranazionale. Tuttavia, il fatto che si tratti di rinvii contenuti in una legge di attuazione lascia presumere che «qualora le definizioni rilevanti (in particolare quelle di "ciclo" e di "saldo strutturale") adottate in sede euro unitaria assumessero, in futuro, una rigidità maggiore di quella delle definizioni ora offerte dalla l. n. 243 del 2012, dovrebbe scattare la garanzia dei controlimiti»<sup>113</sup>.

Passiamo adesso alle valutazioni sull'opportunità della riforma costituzionale dell'art. 81 (1) e sul grado di flessibilità dei vincoli finanziari che ha introdotto (2).

1) Parte della dottrina ha espresso la convinzione che non fosse necessaria una revisione costituzionale, non solo perché essa non era "obbligata" dall'Europa, per cui sarebbe stato possibile specificare le regole dell'austerità con altri strumenti normativi, come sottolineavamo in apertura del paragrafo, ma anche per altre due ragioni:

a) il vecchio testo dell'art. 81 già recava il principio dell'equilibrio dei conti pubblici<sup>114</sup>, per cui bastava chiarire la sua "portata" per ottenere il medesimo risultato. Sarebbe stato preferibile, infatti, secondo certa dottrina, «concentrarsi sulla

---

<sup>112</sup> Non è da tralasciare, in ogni caso, che nel testo si rinviengono rimandi a fonti attuative di futura adozione (ad esempio nell'art. 10, ult. co., cui abbiamo accennato in precedenza), rinvii che certamente incidono sull'effettiva applicabilità del testo di legge.

<sup>113</sup> M. LUCIANI, *Il principio dell'equilibrio di bilancio*, cit., 30.

<sup>114</sup> GIU. SERGES, *Norme "tecniche" e norme ideologiche. Una riflessione sulle regole dell'austerità e sull'art. 81 Cost.*, in G. Grasso (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", svoltosi a Como il 20 novembre 2015, Napoli, 2016, 279, ricorda che questa tesi veniva sostenuta in studi risalenti e viene oggi ripresa: molto citata è la posizione di G. CASTELLI AVOLIO, *L'esame in Parlamento del bilancio dello Stato*, in Atti parlamentari Camera, 1955, nn. 1603-A e 1603-bis-A.

Anche prima del '55, comunque, vi era chi sosteneva che i Costituenti scrissero il IV co. dell'art. 81 con l'intento di imporre a chiunque avanzasse proposte che comportassero maggiori oneri finanziari l'obbligo di preoccuparsi che il bilancio fosse in pareggio: cfr., ad esempio, l'intervento dell'On. Vanoni nel corso della seduta del 24 ottobre 1946 (*Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, 419-420).

interpretazione del testo in vigore dell'articolo, il quale d'altronde si presta[va] ad accogliere molte istanze valoriali»<sup>115</sup>. È incontestabile, tuttavia, che nell'interpretazione dei commi terzo e quarto dell'art. 81 Cost. si è affermata, anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale, una “lettura relazionale”, nel senso che è stato dato rilievo solamente alla regola della contestualità tra la decisione di spesa (o di minore entrata) e l'indicazione dei mezzi di copertura<sup>116</sup>; quasi paradossalmente, solo in seguito alla riforma compare nelle decisioni del giudice delle leggi l'affermazione secondo cui il principio dell'equilibrio di bilancio si rinviene *a fortiori* nel nuovo art. 81, che esso è stato riaffermato con la legge cost. n. 1/2012 (cfr. sent. n. 10/2015, punto 8 *Cons. in dir.*).

b) i vincoli finanziari relativi al deficit strutturale e al volume del debito pubblico erano già pienamente operanti per via dell'efficacia che esplicano nel nostro ordinamento i regolamenti dell'Unione e gli accordi internazionali, che contano, tra l'altro, sulla copertura costituzionale rinvenibile negli artt. 11 e 117 Cost.<sup>117</sup> e che si vede rafforzata dal principio di primazia degli atti comunitari sulle fonti nazionali eventualmente contrastanti. A queste osservazioni si è replicato sostenendo che, invece, la revisione aggiunga qualcosa rispetto al panorama precedente poiché «solo la scelta della revisione ha aperto le porte al sindacato di costituzionalità e alla possibilità di una declaratoria di illegittimità, con conseguente annullamento degli atti legislativi interni»<sup>118</sup>. A tale riguardo, può, però, sottolinearsi che, da un lato, e lasciando da parte l'art. 81, si

---

<sup>115</sup> Così G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit. (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)*, in *Forum Quaderni costituzionali*, giugno 2010, 32. L'A. afferma, più in generale e richiamando riflessioni di J. Buchanan, che il principio del pareggio può considerarsi un principio costituzionale sostanziale degli ordinamenti occidentali di epoca liberale, «detto in termini mortatiani rappresenta [...] un principio della costituzione materiale di quei paesi». Scrive, però, che «se si considera l'evidenza delle prassi consolidate (ai livelli legislativi, esecutivi e giurisprudenziali), cioè l'evidenza dei fatti, è legittimo dire che negli stati della democrazia sociale del ventesimo secolo il principio del pareggio ha perso lo status della costituzionalità», 3.

Sostanzialmente coincidente con queste posizioni crediamo sia G. ALFANO, *L'art. 81 della Costituzione e la "legge finanziaria". Sistemica disapplicazione della norma da parte dei suoi naturali destinatari*, in *Forum Quaderni costituzionali*, novembre 2008, 3: «in ossequio alla lettera e allo spirito delle disposizioni dei commi 3 e 4 dell'art. 81 della Costituzione, ogni nuova o maggiore spesa, sia corrente che in conto capitale, (si veda sent. 384/1991 Corte Cost.) stabilita con la L. F, deve trovare copertura in nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie, contributive e in riduzioni permanenti di precedenti autorizzazioni di spesa, col divieto del ricorso a prestiti di medio e lungo termine. Questa è, secondo noi, la corretta interpretazione da dare dell'art. 81 della Costituzione».

<sup>116</sup> È quello che rileva F. SCIOLA, *Dalla legge finanziaria alla legge di stabilità, Premesse*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2010, 2. Appariva chiara la posizione della Corte costituzionale, che sin dalla sent. 1/1966, intendeva le disposizioni dell'art. 81 come limiti relativi agli incrementi di spesa e non al saldo tra entrate e spese pubbliche: lo ricorda V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, 1969, 458 ss.

<sup>117</sup> Questa è la posizione di G. TOSATO espressa nei suoi *La riforma costituzionale*, cit., par. 9 e *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *Apertacontrada*, luglio 2012, 3. Si esprimono adesivamente, tra gli altri, F. GALLO, *Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio e il tramonto dell'autonomia finanziaria*, cit., spec. par. 2.1; L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, cit., 148.

<sup>118</sup> M. LUCIANI, *Il principio dell'equilibrio di bilancio*, cit., 43.

potrebbe instaurare un giudizio di legittimità costituzionale in riferimento al parametro interposto del Trattato internazionale sul F.C. per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost.; dall'altro lato che, se si fossero rinvenuti profili di illegittimità costituzionale in decisioni di spesa con effetti finanziari destabilizzanti, riteniamo non vi sarebbe stata grande difficoltà ad utilizzare come parametro l'art. 81 nella formulazione originaria<sup>119</sup>, magari argomentando il “rafforzamento” dei principi ivi recati per effetto delle norme europee innestatesi nella materia da esso disciplinata.

A nostro modesto parere, insomma, la riforma non ha avuto una portata straordinariamente innovativa.

Siamo decisamente persuasi che qualcosa sia cambiato negli ultimi anni, se è vero che «il vecchio art. 81 era stato pensato come limite all'irrazionalità delle spese volute dalla politica, ivi comprese quelle per la sicurezza sociale», e che «ora i ruoli sono invertiti, sicché è la tutela (*minima*) dei diritti sociali che funge da limite all'art. 81»<sup>120</sup>. Riteniamo, però, che ciò non sia solamente l'effetto recato dall'introduzione dell'equilibrio di bilancio nell'art. 81 Cost., ma che invece derivi dall'adozione del modello di austerità a fronte della crisi economica e finanziaria, tradottosi negli strumenti vincolanti di varia natura adottati in sede europea, efficaci di per se stessi e capaci di condizionare la portata del medesimo art. 81.

2) La dottrina è divisa tra chi guarda con particolare preoccupazione alla fissazione di vincoli finanziari specifici, per gli effetti che essi possono produrre in termini di capacità di spesa per la sicurezza sociale, e chi, invece, valorizza gli elementi di flessibilità della normativa. La questione problematica dell'eccessiva rigidità della nuova disciplina di bilancio è stata già anticipata nel par. 2 (*sub* lett. *b* e *c*). Ci limitiamo qui a richiamare brevemente le posizioni che sentiamo di condividere. Già da un punto di vista teorico e politico non si vede perché le norme sull'austerità dovrebbero avere applicazione incontrastata: il modello, che dà generale preminenza a certi valori sacrificandone altri, è suscettibile di bilanciamento con istanze di diverso segno ed

---

<sup>119</sup> Sulla necessità di una revisione normativa, invece, si v. G. M. SALERNO, *Costituzione, Unione Europea e mercati globali: proposte e riflessioni*, in *Federalismi.it*, n. 12/2010, che – nel 2010 – riteneva più che mai opportuno «rinunciare, almeno in parte, a quella sorta di ambiguità ed alla conseguente elasticità interpretativa del dettato costituzionale[...]; andrebbe conferito un profilo più deciso e manifesto alla tavola di valori e di interessi economici che si intendono effettivamente difendere e promuovere nel nuovo contesto delle relazioni globali ed interistituzionali», 6.

<sup>120</sup> GIU. SERGES, *Norme “tecniche”*, cit., 280.

eguale rilevanza costituzionale<sup>121</sup>; le procedure concepite a salvaguardia del rispetto delle nuove regole sono, tutte, condizionate dalla gestione politica degli eventi (non sono previste delle procedure che realmente si attivino automaticamente al superamento di certe soglie; si effettua, invece, una valutazione della situazione economico-finanziaria complessiva)<sup>122</sup>. La lettura dell'art. 81 Cost. e della legge 243, poi, confermano la presenza di elementi di flessibilità, tra cui annoverare l'utilizzazione del termine "equilibrio" e non "pareggio"<sup>123</sup>, le valutazioni del ciclo economico e delle circostanze eccezionali<sup>124</sup>, la fondamentale necessità di risultare conformi al diritto dell'Unione, riferimento che ci rimanda alla dimensione politica (oltre che giuridica) sovranazionale di cui dicevamo poc'anzi.

Occorre, comunque sia, rilevare che le "circostanze eccezionali" che giustificano la deviazione dal raggiungimento dell'obiettivo secondo la legge italiana non coincidono con quelle contemplate da quella spagnola. Come abbiamo rilevato in precedenza, il legislatore spagnolo ha espressamente menzionato, tra quelle, le esigenze di carattere sociale, quando connotate da eccezionalità. Pur auspicando la ricomprensione di queste, per via interpretativa, nella più generica formulazione adottata nell'art. 6 della legge 243 o comunque la loro valutazione nell'ambito delle riforme strutturali con effetti nel medio e lungo periodo (art. 3 della legge 243), non si può sottacere che il disposto spagnolo è più chiaro e manifestamente intenzionato a dare alle garanzie sociali un autonomo rilievo a quei fini.

Ad ogni modo, per quanto flessibile possa risultare il vincolo, la scelta di procedere alla revisione costituzionale «fa prendere una posizione ideologica ad una Costituzione che invece era volutamente *laica* in materia»<sup>125</sup>; difficile a negarsi è anche il fatto che, lungi dall'indicare un mero obiettivo a cui tendere con mezzi liberamente

---

<sup>121</sup> V. i due *rischi* di cui scrive M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., 21; sulla necessità di bilanciare le norme sulla regolarità dei conti pubblici con le norme a garanzia della spesa pubblica a finalità sociale si tornerà ripetutamente nel prosieguo del presente studio, con riguardo alla configurabilità teorica del detto raffronto e alla realizzazione pratica dello stesso nella giurisprudenza costituzionale.

<sup>122</sup> Sul punto v. G. TOSATO, *La riforma costituzionale*, cit., 12; F. GALLO, *Il principio costituzionale*, cit., 33 s.; come già ricordato in precedenza, si leggano l'11° *considerando* e l'art. 2, par. 3, del Regol. n. 1467/97, testo consolidato.

<sup>123</sup> Sottolinea questo punto, tra gli altri, D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2/2012, 2.

<sup>124</sup> Sull'*elasticità* della locuzione "circostanze eccezionali", probabilmente idonea a ricomprendere importanti necessità di inclusione e coesione sociale, si v. M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, 22 ss.; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti*, cit., 100; C. SALAZAR, *Crisi economica*, cit., 7.

<sup>125</sup> GIU. SERGES, *Norme "tecniche"*, cit., 280.

scelti, la nuova disciplina suggelli la dipendenza dai meccanismi e dalle procedure che si realizzano in sede europea.

#### 4. *La legislazione nazionale delle misure anticrisi*

##### 4.1 *L'Italia e l'austerità*

Prima e dopo la modifica della Costituzione, la scelta dell'austerità come risposta alla crisi economico-finanziaria ha determinato l'adozione di atti normativi, per lo più per la via della decretazione d'urgenza, che miravano al risanamento dei conti pubblici eccessivamente squilibrati. Verrà qui tracciato un rapido quadro delle principali misure di taglio alla spesa pubblica decise dai Governi italiani succedutisi negli anni 2010-2013, che permetterà di individuare gli oggetti dello scrutinio successivo da parte del Giudice delle leggi di cui ci occuperemo nel prosieguo del lavoro.

Il consolidamento delle finanze statali si è realizzato agendo sul doppio fronte dell'aumento delle entrate (aumento della pressione fiscale, principalmente) e della riduzione delle spese (tagli agli esborsi in riferimento a salute, pensioni, assistenza sociale, a livello centrale e tramite la riduzione del finanziamento a Regioni ed enti locali erogatori delle prestazioni)<sup>126</sup>.

Affrontando il rischio dell'ulteriore effetto recessivo che il consolidamento fiscale basato sull'aumento delle tasse genera, si è agito sulla leva fiscale determinando una pressione (già alta) sempre maggiore: secondo i dati Istat (2009-2012), nel 2010 era del 42,6% e nel 2012 del 44%.

Il primo provvedimento evidentemente diretto alla stretta sulla spesa pubblica è stato il d.l. 31 maggio 2010 n. 78 (conv. con L. 20 luglio 2010, n. 122), oggetto di diverse pronunce della Corte costituzionale, come vedremo, che ha perseguito l'obiettivo dichiarato della "stabilizzazione finanziaria" incidendo, tra le altre cose, su vari profili inerenti il trattamento economico del personale dipendente pubblico (es. blocchi delle progressioni di carriera e degli automatismi stipendiali, blocco dell'adeguamento retributivo; restrizioni alle assunzioni e alla stipula di contratti di collaborazione). Nel 2011 sono state adottate, poi, "disposizioni urgenti" e, ancora, "ulteriori" per la stabilizzazione con l'approvazione dei dd.ll. nn. 98 e 138 del 2011, entrambi convertiti in legge. E' stata così disposta una riduzione trasversale dei finanziamenti ai Ministeri in

---

<sup>126</sup> Si veda G. PITRUZZELLA, *Crisi economica*, cit., spec. par. 4.

misure percentuali crescenti con l'avanzare degli anni; l'effetto è una "correzione" della spesa pari a 20 miliardi nel 2012 e a 25,5 miliardi nel 2013. Anche la riforma pensionistica risale al 2011 (legge 22 dicembre 2011, n. 214): *inter alia*, è stata innalzata l'età pensionabile e si è disposto il blocco temporaneo della perequazione automatica.

Del 2012 è il noto decreto sulla c.d. *spending review*, d. l. n. 95 del 2012 ("Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini"), che, tra gli altri profili, ha definito il taglio dei trasferimenti centrali alle Regioni (le quali sono state individuate come gli enti maggiormente pregiudicati dalla manovra): la riduzione è stata pari a 1,3 miliardi per il 2012, 2,2 miliardi nel 2013 e 2,5 miliardi nel 2014. Nello stesso anno è stata, inoltre, varata la legge 28 giugno 2012, n. 92, sulla modifica all'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, la quale ha inciso significativamente sui diritti del lavoratore dipendente in specie nella fase di cessazione del rapporto, pur non comportando un risparmio diretto per le casse dello Stato ed è stata, proprio per questo, doppiamente criticata, poiché «la *ratio* dell'intervento non è di immediata comprensione»<sup>127</sup>.

Le misure nel loro complesso hanno determinato una riduzione di spesa importante nei flussi di finanziamento per le diverse articolazioni dello Stato (tra il 2009 e il 2012 del 6,6% per le amministrazioni centrali e del 7,2% per quelle locali, pari rispettivamente a più di 26 miliardi e più di 18 miliardi in termini assoluti)<sup>128</sup>, nonché la decurtazione dei Fondi che, a vario titolo e a vari livelli di governo, contribuiscono al finanziamento dei diritti: la quota del Fondo per le politiche sociali distribuita a Regioni e Province autonome, che nel 2008 era superiore ai 650 milioni di euro, nel 2011 è stata di quasi 180 milioni di euro per finire nel 2012 alla irrisoria cifra di 10,8 milioni di euro (per poi essere progressivamente integrata negli anni successivi); il Fondo per la non autosufficienza, che nel 2011 è stato sostanzialmente cancellato, è tornato ad essere rifinanziato nel 2013 (275 milioni stanziati in Legge di stabilità); il Fondo per la famiglia, che veniva finanziato nel 2008 con 346 milioni di euro, nel 2012 si vedeva destinate cifre che non raggiungevano i 32 milioni<sup>129</sup>.

---

<sup>127</sup> C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti*, cit., 16.

<sup>128</sup> Corte dei Conti, *Rapporto 2013 sul Coordinamento della Finanza Pubblica*, maggio 2013.

<sup>129</sup> Per consultare altri dati e, in particolare, per approfondire sul comparto ricerca e cultura, si veda G. MARCON, M. PIANTA, *Sbilanciamo l'economia. Una via d'uscita dalla crisi*, 2013, 105 ss.



Il comparto che ha più sofferto dei tagli operati in questi anni è stato quello sanitario<sup>130</sup>; l'introduzione di nuove norme in tema di pensione di vecchiaia, comunque, ha determinato una revisione *in peius* delle relative situazioni giuridiche soggettive che è stata percepita come grave violazione di diritti ormai acquisiti ed ha contribuito ad acuire l'allarme sociale<sup>131</sup>.

Per quanto attiene al primo rilievo, il sistema sanitario pubblico ha subito nel complesso un deciso ridimensionamento, poiché, col fine di contrarre la spesa, non solo è diminuito il finanziamento pubblico dell'assistenza, ma è stato altresì determinato l'aumento della partecipazione al costo delle prestazioni a carico dell'utenza (anche di quella al costo dei medicinali)<sup>132</sup>. Con specifico riferimento alla sanità, la *spending review* ha significato un taglio al FSN (Fondo Sanitario Nazionale) di 900 milioni nel 2012, di 1,8 miliardi nel 2013, di 2 miliardi nel 2014 e di 2,1 miliardi nel 2015. Lo stesso decreto ha previsto, inoltre, la riduzione dei posti letto negli ospedali che arrivano a una quota di 3,7 posti garantiti per 1000 abitanti, partendo dai già scarsissimi 4 ogni 1000 abitanti. La legge di stabilità 2013, approvata in tempi rapidissimi e con la ormai consueta richiesta della fiducia a dicembre del 2012, ha previsto un calo delle risorse destinate al FSN di 600 milioni nel 2013 e di 1 miliardo nel 2014. Nel 2012, inoltre, i cittadini italiani hanno pagato 4,4 miliardi di euro di *ticket* tra farmaci, esami e visite specialistiche e accessi al Pronto Soccorso; con specifico riferimento alla spesa farmaceutica, nel 2012 è stata riscontrata una maggiore incidenza del 12,1% – sulla spesa convenzionata – della

---

<sup>130</sup> L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione*, cit., 152, sostiene che il diritto fondamentale alla salute sia «messo sempre più a rischio» dai tagli al finanziamento pubblico, il quale, peraltro, anche ad opinione della Corte dei Conti (*Rapporto sul Coordinamento della Finanza Pubblica*, 2015), è stato concepito «in una misura che eccede i limiti di un ragionevole criterio di proporzionalità tra i rapporti di composizione della spesa della Pubblica amministrazione».

<sup>131</sup> Nel 2013 il 41,3% dei pensionati ha percepito un reddito da pensione inferiore a 1.000 euro al mese (e un ulteriore 39,4% tra i 1.000 e i 2.000 euro): Istat, *Trattamenti pensionistici e beneficiari*, dicembre 2014.

<sup>132</sup> Il d. l. 98/2011 ha previsto l'introduzione di un "superticket" sanitario da 10 euro per visite specialistiche ed analisi mediche; si consideri che esso va ad aggiungersi alle regole già esistenti sulla compartecipazione dell'utente al pagamento dei servizi sanitari. Viene così posta a carico del paziente una quota fissa da pagare che si somma a quanto avrebbe già corrisposto per lo specifico tipo di prestazione richiesta. Come osservato da alcuni studiosi, è stato un provvedimento "maldestro" che, con ogni probabilità, avrà l'effetto di spostare la domanda sul settore privato (molti esami diagnostici, ad esempio, vengono offerti dai privati a basso costo). Si veda, per tutti, N. DIRINDIN, *Un ticket che porta alla sanità privata*, 2011, disponibile online all'indirizzo: <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1002439.html>. Sostanzialmente per queste ragioni, dopo aver richiesto al Governo di abolirlo, le Regioni hanno deciso di applicare il superticket con modalità differenti: a non introdurlo affatto sono state la Valle d'Aosta, la Provincia Autonoma di Trento, la Provincia Autonoma di Bolzano e la Sardegna, mentre altre lo hanno introdotto ma con criteri di progressività basati sul reddito dell'assistito (il Veneto, l'Emilia Romagna, la Toscana, l'Umbria, le Marche) o sul costo della prestazione (la Lombardia, il Piemonte); le restanti Regioni hanno applicato la nuova normativa nazionale.

compartecipazione a carico del cittadino (*ticket* sui farmaci) rispetto al 10,4% registrato nel 2011.

Per avere una misura di quanto (comunque sia) si spende per la garanzia dei diritti sociali, guardiamo al dato aggregato sulla spesa pubblica per funzioni (COFOC-*Classification of the Function of Government*): all'esito delle misure cui sopra abbiamo accennato, nel 2013 la spesa pubblica rispetto al Pil, in Italia, è stata del 50,8%, di cui il 21% è stata destinata alla protezione sociale<sup>133</sup>, l'8,9% ai servizi pubblici generali e il 7,2% alla salute (l'istruzione, poi, si trova più in basso tra le altre voci di spesa, con un finanziamento del 4% sul totale)<sup>134</sup>. Si consideri che il rapporto tra spesa pubblica, Pil e protezione sociale è costantemente inferiore alla media UE (dati 1995-2011) e che, anche se nel 2013 abbiamo visto una spesa superiore al 20% del Pil, occorre tenere presente che per più della metà di quel valore (14%) essa è destinata alla spesa per la vecchiaia, ovvero al sistema pensionistico: le altre funzioni si ripartiscono uno scarso 8%.

Interessava qui indicare i principali interventi di contenimento della spesa, mentre il riferimento all'andamento, per lo stesso periodo, del Pil – o comunque la considerazione di altri indicatori di benessere sociale – saranno oggetto di un successivo paragrafo in cui si tratterà dell'impatto delle scelte effettuate sul livello, appunto, di benessere della popolazione, non prima di aver dato conto del fatto che anche in altri Paesi europei colpiti dalla crisi sono state adottate misure volte ad ottenere immediati risparmi di spesa in funzione del risanamento delle finanze pubbliche dissestate.

#### 4.2 *Le altre esperienze europee*

La breve disamina degli interventi di risanamento tramite i quali si è cercato di alleggerire il peso del debito pubblico accumulato si concentrerà sulla legislazione “anti-crisi” di Spagna, Portogallo e Grecia; ciò non vuole affatto significare che non vi siano state importanti riforme anche in altri Paesi, a partire dalla Germania, che metteva mano per prima alla ristrutturazione del mercato del lavoro (è del 2005 il noto pacchetto cd. *Hartz IV*).

---

<sup>133</sup> Essa comprende la spesa per le seguenti funzioni: malattia e disabilità, vecchiaia, superstiti, famiglia e bambini, disoccupazione, abitazione ed esclusione sociale.

<sup>134</sup> Eurostat, *Social Protection Statistics*, January 2015, [www.eurostat.com](http://www.eurostat.com).

Destinatari di aiuti finanziari e per questo obbligati a rispettare le condizioni previste nei *MoU (Memorandum of Understanding)*, hanno adottato misure di austerità che hanno seriamente inciso sul lavoro dipendente sia pubblico che privato, sul sostegno alla disoccupazione, sulle pensioni di vecchiaia, nonché sui comparti della salute e dell'educazione. In Spagna, per esempio, al di là dei provvedimenti specificamente rivolti ai distinti settori, sono stati operati tagli lineari dei trasferimenti alle Amministrazioni locali suscettibili di determinare un calo del finanziamento di tutte le prestazioni di Welfare, che, appunto, risultano a carico del bilancio regionale (di cui più del 70% è impiegato in erogazione di servizi sociali)<sup>135</sup>.

Favorire la flessibilità del lavoro, tanto in entrata quanto in uscita, tramite l'introduzione di nuove figure contrattuali concepite per i lavoratori giovani (economicamente convenienti e non vincolanti in ordine all'obbligo di assunzione); ridurre, in termini di tempo dell'erogazione e di volume della corresponsione, gli assegni di disoccupazione; bloccare l'offerta di lavoro pubblico e ridimensionare la spesa destinata al personale statale<sup>136</sup>. Questi alcuni degli obiettivi delle politiche anti-crisi, che, in Grecia e Portogallo, si sono accompagnati al generale abbassamento del livello del salario minimo, causando nel primo caso un problema serio in ordine alla retribuzione del lavoro giovanile<sup>137</sup>. Con il dichiarato fine di agevolare l'inserimento lavorativo dei più

---

<sup>135</sup> Così, M. GONZÁLEZ PASCUAL, *Austerity measures and welfare rights: the Spanish constitutional system under stress*, in *European journal of social law*, June 2014, 118.

<sup>136</sup> Per quanto riguarda la Grecia, ricordiamo la legge n. 3845/2010 che ha stabilito un taglio del 3% ai salari pubblici, accompagnato dalla riduzione delle voci complementari al salario pari all'8% e dalla eliminazione della retribuzione per i periodi di Pasqua, Natale e vacanze estive, sostituita da un unico pagamento dell'ammontare di 1000 euro per i lavoratori che percepiscano uno stipendio inferiore ai 3000 euro al mese. Sono state, poi, aumentate le ore della giornata lavorativa ed è stato esteso l'orario di lavoro da 37,5 ore settimanali a 40 ore (cfr. legge n. 3979 del 2011). Pare opportuno menzionare anche la legge n. 3986 del 2011 per effetto della quale sono stati collocati in aspettativa molti dipendenti pubblici non funzionari ai quali è stato corrisposto per 12 mesi il 60% del salario e che poi sono stati costretti al pensionamento anticipato o sono stati licenziati, mentre in pochi casi si è ottenuta la reintegrazione per posizioni vacanti in organico. La legge 27 ottobre 2014, infine, ha introdotto una nuova classificazione dei posti di lavoro, con una nuova scala salariale, oltre a prevedere che coloro che abbiano compiuto 55 anni di età e 35 anni di servizio al momento dell'entrata in vigore della legge vengano sospesi automaticamente dal loro impiego sino al pensionamento, percependo per tale lasso temporale il 60% del loro stipendio. Anche in Portogallo è stato ridefinito a ribasso il minimo salariale, peraltro bloccato per tutto il periodo necessario a ottemperare agli impegni assunti nel *MoU*; è stata inoltre introdotta nel 2012 la riforma del cd. licenziamento legittimo che ha alleggerito notevolmente le obbligazioni gravanti sul datore di lavoro pubblico, nel quadro dell'abbassamento degli stipendi pubblici, tra il -5 e il -10%, stabilito dalla legge di bilancio del 2011.

La Spagna si è mossa nella medesima direzione, riducendo le prestazioni di disoccupazione e, al contempo, congelando gli aumenti retributivi e aumentando la giornata lavorativa dei lavoratori pubblici (cfr. Real Decreto Ley n. 20/2012, che ha, peraltro, ridotto le vacanze annuali retribuite e ha disposto il blocco dei concorsi per l'assunzione nel settore pubblico per gli anni 2012-2014).

<sup>137</sup> Le misure *de qua* sono state impugnate dinanzi al Comitato europeo che vigila sul rispetto dei principi sanciti nella Carta sociale europea. Si segnala la decisione del ricorso n. 65 del 23 maggio 2012 per quanto concerne il trattamento stipendiale dei giovani lavoratori (nonché la decisione del ricorso n. 76 del 7

giovani, infatti, nel 2010 e 2011 sono state introdotte delle figure contrattuali tra cui “un contratto per l’acquisizione di esperienza lavorativa” e un contratto di “apprendistato speciale” che prevedono, rispettivamente, un compenso pari all’80% e al 70% del salario minimo (senza peraltro nessun obbligo di assunzione al termine del rapporto); anche al di fuori di tali nuovi modelli contrattuali, è stato previsto che al giovane di età inferiore ai 25 anni possa essere corrisposto l’equivalente dell’85% del salario minimo e che, ad ogni modo, i rapporti di lavoro possano iniziare con un periodo di prova di un anno durante il quale il datore di lavoro ha il potere di far cessare il rapporto senza limitazioni<sup>138</sup>. Non diversamente, in Spagna, in particolare per mezzo del R.D.L. n. 4/2013, al fine di incentivare l’occupazione giovanile, è stato introdotto il cd. “contratto di primo impiego” concepito per gli inoccupati minori di trent’anni, nonché l’incentivazione del ricorso a contratti a tempo determinato e *part-time*.

Il recupero di denaro pubblico si è realizzato anche mediante risparmi sulle pensioni, sulle prestazioni sanitarie e sull’istruzione. Con riferimento alla previdenza sociale, sono stati effettuati tagli (di percentuali diverse a seconda dell’importo percepito), blocchi delle indicizzazioni, delle tredicesime e quattordicesime. In Spagna come in Grecia è stato disposto il generale aumento dell’età pensionabile fino a 67 anni<sup>139</sup>.

Per quanto riguarda il contenimento della spesa sanitaria, il comune obiettivo è stato perseguito con mezzi differenti. In Grecia, non essendo stato sufficiente quanto disposto dalla legge n. 3918 del 2011, il legislatore ha adottato le leggi nn. 4052 e 4093 del 2012 intervenendo nel settore farmaceutico, ridisegnando i criteri per le esenzioni dalla compartecipazione alla spesa sanitaria per ottenere una complessiva diminuzione del loro volume, bloccando le assunzioni presso le strutture ospedaliere e riducendo il personale medico a contratto<sup>140</sup>. In Spagna, invece, con la riforma del sistema sanitario

---

dicembre 2012 per quanto concerne i tagli alle pensioni). A commento di queste decisioni, inquadrare nel contesto normativo e socio-economico degli ultimi anni, si vedano: L. MOLA, *Carta sociale europea e riforme strutturali del mercato del lavoro in tempi di crisi economica*, in *Osservatorio diritti economici, sociali e culturali, Diritti Umani e Diritto Internazionale*, vol. 7 del 2013, n. 1, 206-211; R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 3/2013.

<sup>138</sup> Si vedano, in particolare, le leggi nn. 38445/2010, 3863/2010 e 3986/2011.

<sup>139</sup> Cfr., in particolare, per quanto concerne la legislazione greca, la legge n. 3845 del 2010 e la legge n. 4093 del 2012, nonché la legge n. 4051 del 2012 sulle pensioni complementari: per un’analisi più dettagliata dei tagli si consulti il Servizio Studi della Corte costituzionale, C. MARCHESE (a cura di), *Vincoli di bilancio, finanza pubblica e diritti sociali. Prospettive comparate: germania, Spagna, Portogallo e Grecia* (STU 273), febbraio 2016, 27. Per quanto concerne la Spagna, si vedano le leggi nn. 27 del 2011 e 23 del 2013.

<sup>140</sup> Tra il 2009 e il 2011, il *budget* degli ospedali pubblici ha subito una riduzione del 26%. Il finanziamento per la spesa farmaceutica è passato dai 4 miliardi del 2010 ai soli 2 miliardi stanziati nel 2014, causando

di cui alla legge n. 33 del 2011 e al R.D.L. n. 16 del 2012, si è agito prevalentemente mediante la restrizione della platea dei destinatari dell'assistenza gratuita (oltre alla chiusura di qualche ospedale e all'incremento del prezzo dei medicinali). «Il riferimento alla cittadinanza è sostituito da quello agli “assicurati” ed ai “beneficiari”, mentre per coloro che non rientrano in tali categorie sarà riconosciuta l'erogazione di prestazioni sanitarie generiche e minime»<sup>141</sup>. Con il medesimo R.D.L., inoltre, è stato negato l'accesso all'assistenza sanitaria generica agli immigrati irregolari (salvo per prestazioni essenziali ed urgenti); la decisione governativa è stata molto discussa ed è stata, peraltro, apertamente osteggiata dalle Comunità della Navarra e dei Paesi Baschi che hanno continuato ad erogare le prestazioni nonostante il mutamento della disciplina in materia. Come dicevamo, i tagli hanno interessato anche il sistema educativo, basti riferirsi al R.D.L. spagnolo n. 14 del 2012 che ha aumentato il numero di alunni per aula, contestualmente bloccando l'assunzione di personale docente su differenti livelli di istruzione<sup>142</sup>.

Consultando alcuni dati aggregati, possiamo segnalare che alcune voci dei bilanci statali sono state dimezzate (nel bilancio statale spagnolo, -50% del finanziamento per “Politiche abitative e Aiuti allo sviluppo” tra il 2008 e il 2012), mentre altre sono state “asciugate” in maniera progressiva (con un -10% medio tra il 2007 e il 2012 per la voce “Protezione dell'Ambiente e Educazione”)<sup>143</sup>, a fronte di un aumento del debito pubblico che la vendita dei titoli di Stato non riusciva di certo a sostenere. Almeno fino al 2014, anche in Portogallo si procedeva senza soluzioni di continuità alla riduzione della spesa pubblica, mantenendo l'aumento della pressione fiscale<sup>144</sup>. La Grecia, infine, come noto, presenta il quadro più drammatico; dopo aver già ottenuto due finanziamenti europei, ha dovuto richiederne uno ulteriore nel mese di agosto 2015, firmando conseguentemente un altro *MoU* (senza, questa volta, la partecipazione del FMI). Le importanti riforme promesse nell'ultimo impegno assunto sono tutt'ora in

---

evidentemente la scomparsa di alcuni medicinali dall'offerta pubblica. Per questi dati si v. il lavoro di G. MASSA GALLERANO, *Crisi economica, spesa pubblica e protezione sociale. L'esperienza italiana nel panorama europeo*, in *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, 2015, 449.

<sup>141</sup> Così si sintetizza in *Vincoli di bilancio, finanza pubblica*, cit., 31 s.

<sup>142</sup> Nel solo 2011 si è registrato un -19% per le spese in istruzione; il Patto di stabilità spagnolo per gli anni 2012-2015 garantirebbe, inoltre, un risparmio di circa 7,2 milioni di euro sul comparto sanitario e di circa 8 milioni nel settore educativo.

<sup>143</sup> Si consultino i dati riportati in E. SANZ-ARCEGA, *Los rostros constitucionales de la redistribución: la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad*, in *Revista de derecho político*, n. 93/2015, 312 (spec. Tabella 2).

<sup>144</sup> Si v. *Relatório do Orçamento do Estado* (Ministério das Finanças), per gli anni 2012, 2013 e 2014, reperibili in <http://www.portugal.gov.pt/media/>.

corso di realizzazione (per esempio: ulteriore ristrutturazione del sistema pensionistico; adozione di un nuovo Codice di Procedura civile; privatizzazioni ecc.).

Come accaduto anche in Italia, le misure di austerità hanno trovato il più frequente veicolo nella decretazione d'urgenza, nonostante in alcuni casi i governi godessero di comode maggioranze nelle Assemblee rappresentative, come nel caso spagnolo<sup>145</sup>. Un importante fattore di differenziazione, invece, lo possiamo rinvenire nel diverso regime di sindacabilità delle decisioni governative al cospetto dei giudici costituzionali. Si avrà modo di trattare anche di queste differenze di sistema; qui preme solamente segnalare che alcune delle previsioni, in particolare quelle spagnole, non sono state oggetto di questioni di costituzionalità, perché i diritti sociali non sono assoggettati al regime di tutela riconosciuto agli altri diritti di libertà costituzionalmente protetti<sup>146</sup>.

##### 5. I sintomi del disagio sociale nei Paesi più colpiti dalla crisi economica

Come detto, le misure di austerità sono state adottate per far fronte, impiegando il minor tempo possibile, agli squilibri delle finanze pubbliche dei Paesi europei. I dati relativi al volume del debito in percentuale Pil, infatti, suggerivano l'immediata necessità di interventi di risanamento: riferendoci, ancora, agli Stati che più hanno sofferto gli effetti della crisi, si registrava il 123,60% in Portogallo, il 126,90% in Italia e il 156,90% in Grecia. Il trend di crescita del Pil, poi, non faceva ben sperare in ordine alla possibilità di continuare a sostenere livelli di debito così consistenti<sup>147</sup>.

Se la crisi del sistema bancario e finanziario ha colpito duramente l'equilibrio del mercato del lavoro e delle piccole e medie imprese (cfr. par. 1 di questo Capitolo), il rigore finanziario cui si sono ispirate le legislazioni "anti-crisi" ha determinato il contenimento della spesa pubblica generale e, dunque, anche di quella destinata alle prestazioni di Welfare. Gli anni appena trascorsi hanno, dunque, conosciuto una

---

<sup>145</sup> Si vedano, su questo punto, le riflessioni di M. CARRILLO, *Constitución y control*, cit., 19, sulle flessioni nei rapporti istituzionali determinati dalla "frenesia" di dare una risposta alla crisi.

<sup>146</sup> Ancora diverso rispetto agli altri è il sistema greco di controllo di costituzionalità. Tra gli organi deputati al sindacato di legittimità costituzionale delle leggi, ha reso varie pronunce il Consiglio di Stato, che ha sostanzialmente avallato gli interventi di austerità; si sono registrate alcune note di segno opposto, ad esempio nella decisione della Corte suprema sull'illegittimità del taglio agli stipendi dei giudici (*Areios Pagos*, 7 novembre 2012) e nel parere che valuta come non conformi a Costituzione alcune misure contenute nella riforma pensionistica (Corte dei conti, 30 ottobre 2012): per approfondimenti, anche in ordine all'efficacia delle sentenze d'incostituzionalità, si v. T. ABBIATE, *Le Corti e la crisi: la giurisprudenza dei "PIIGS"*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2014, 526 ss.

<sup>147</sup> L'andamento del Pil ci consegnava saldi di segno negativo. Si spendeva molto e si cresceva sempre meno, di anno in anno; in Italia, dal modesto +0,4% del volume del Pil del 2011 rispetto all'anno precedente, si è passati al -2,8% nel 2012, -1,7% nel 2013 e ancora -0,4% nel 2014, secondo dati *Eurostat*.

comunità economico-sociale europea indebolita<sup>148</sup>. Già nel 2011, circa 40 milioni di persone nel vecchio continente viveva in condizioni di grave deprivazione; ha continuato a crescere, almeno fino al 2013, quel fenomeno «denominato “povertà lavorativa”, visto che l’8,4% dei lavoratori (precari, sotto-retribuiti, part-time ecc.) vive sotto la soglia di povertà»<sup>149</sup>. La crisi economica è, dunque, divenuta crisi sociale; quasi 48 milioni di persone sono disoccupate nei Paesi dell’area OCSE (15 milioni in più rispetto al 2007) e il numero di persone che vive in una famiglia senza reddito da lavoro è raddoppiato in Grecia, Irlanda e Spagna<sup>150</sup>.

Il livello di benessere della popolazione si può valutare tenendo conto del Pil pro-capite, tra gli altri indicatori, che è opportuno valutare in relazione al cd. PPS (*Purchasing power standard* – Standard di potere d’acquisto)<sup>151</sup>, così da poter comparare le situazioni di diversi Paesi evitando le distorsioni derivanti dalla differenza nei livelli dei prezzi. Per prendere in considerazione la realtà italiana, allora, si può preliminarmente segnalare che gli effetti della crisi hanno portato il livello del Pil pro-capite ben al di sotto della media dei Paesi UE (-2,2%), dato che sorprende perché prima dello scoppio della stessa l’indicatore rilevava un livello significativamente più alto della media dei Paesi UE (nell’anno 2000 si registrava un +16%, secondo dati Istat sul Pil pro-capite aggiornati al 2014).

All’esito di diversi anni di crisi, in Italia nel 2013 il 12,6% delle famiglie versava in condizioni di povertà relativa, il 7,9% in condizioni di povertà assoluta e il 6,4% in condizioni di “quasi povertà”<sup>152</sup>. Inutile è, forse, poi, ricordare che non tutte le situazioni

---

<sup>148</sup> Si legga l’analisi di M. DOWELL-JONES, *The Economics of the Austerity Crisis: Unpicking Some Human Rights Arguments*, in *Human Rights Law Review*, 2015, 193 ss., la quale, pur non celando gli effetti negativi prodotti dalle misure di austerità, ritiene che queste ultime siano state necessarie per affrontare l’assai complesso scenario della crisi finanziaria internazionale nell’ottica di garantire i diritti anche ai pensionati di domani, poiché «the impact of current austerity policies on socio-economic rights needs to be seen on an inter-temporal basis» (*Conclusion*).

<sup>149</sup> G. MASSA GALLERANO, *Crisi economica, spesa pubblica*, cit., 458, che riporta dati di Eurostat e del Rapporto sulla protezione e l’inclusione sociale del Comitato europeo per la protezione sociale.

<sup>150</sup> Dati estrapolati dalla sintesi del Rapporto biennale OCSE “Society at a glance 2014”, trad. it. a cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

<sup>151</sup> Anche l’AIC (*Actual Individual Consumption*), altro importante indicatore della situazione economica delle famiglie che si basa sui consumi effettivi pro-capite, quando utilizzato per comparare diversi sistemi economici viene generalmente calcolato a parità di PPS.

<sup>152</sup> Dati Istat, 2013. Sinteticamente, si individua la *povertà relativa* laddove la capacità di spesa per consumi non raggiunga una soglia considerata “normale” secondo degli standard della comunità di riferimento che variano di anno in anno in relazione all’andamento del livello dei prezzi e vengono differenziati in base al luogo di residenza; la *povertà assoluta* corrisponde, invece, all’incapacità di acquisire beni e servizi essenziali per la sussistenza, parametrata sulla possibilità di acquistare un determinato paniere di beni e servizi necessari per soddisfare bisogni elementari; si parla, infine, di *quasi povertà* con riferimento a quelle famiglie con spesa per consumi equivalente o superiore, ma molto prossima, alla linea di povertà.

di disagio economico e sociale sono suscettibili di essere ricomprese nel dato ricostruito in base ai consumi; ci riferiamo alle condizioni di “esclusione sociale” che riguardano i soggetti in stato di abbandono o senza fissa dimora, nonché quelle di “fragilità sociale” (legate principalmente alla precarietà del lavoro, al basso livello d’istruzione, alla crescita dei tassi di indebitamento, ecc.) che non necessariamente si traducono nei termini statistici della povertà relativa e che suggerirebbero l’esigenza di utilizzare un indicatore “multidimensionale” per la rilevazione della situazione di povertà<sup>153</sup>.

Come abbiamo rilevato *supra*, sempre per quanto riguarda l’Italia, si è inciso profondamente sulla spesa sanitaria, ridimensionando il finanziamento dell’assistenza pubblica; la ricaduta di tali scelte sembra essere di un qualche rilievo, se è vero che il 70% delle famiglie italiane ha rinunciato alla spesa per cibo e sanità, evidentemente in misura diversa a seconda dei livelli di reddito, nel senso che si è registrata la tendenza ad eliminare le spese per visite mediche, analisi cliniche e radiografie, salvo quelle incomprimibili per i medicinali che si tende a mantenere<sup>154</sup>. Come è stato giustamente rimarcato, «i 35 miliardi di tagli complessivi non potranno non incidere sull’assistenza sanitaria pubblica. Una “debacle” finanziaria” che avrà come conseguenza un “sempre meno a tutti”, se non si punterà a una revisione totale del SSN»<sup>155</sup>.

Secondo i risultati di alcuni studi, gli effetti della crisi e delle misure di austerità in Grecia hanno causato una “profonda crisi umanitaria”<sup>156</sup>. L’organizzazione *Medicins du Monde* attesta l’impossibilità di accesso al sistema sanitario per 3 milioni di persone; si è detto, poi, che il taglio dei finanziamenti ai Comuni ha determinato il ridimensionamento dell’offerta di servizi di prevenzione e cura essenziali al fine di evitare l’insorgere di patologie (anche di quelle che si ritengono ormai debellate):

---

<sup>153</sup> Sottolinea molto efficacemente questo aspetto M. RUOTOLO, *Povertà e diritto*, in *Liber amicorum in onore di Augusto Cerri*, Napoli, Ed. Scientifica, 2016, 877, nonché in ID., *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Ed. Scientifica, Napoli, 2012, 215 s. Per considerazioni circa l’aumento delle situazioni di “grave deprivazione materiale” si v. anche E. VIVALDI, *Garanzia dei diritti sociali e ruolo degli enti non profit. Alcune considerazioni a margine del disegno di legge delega per la riforma fiscale e assistenziale (ddl n. 4566) e dei primi provvedimenti di un governo tecnico*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, spec. 2.

<sup>154</sup> Dati esposti dal(l’allora) presidente dell’Istat Giovannini in occasione dell’audizione sul documento di economia e finanza del 23 aprile 2013 dinanzi alle Commissioni speciali di Camera e Senato.

<sup>155</sup> Così, Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro, *Rapporto sul welfare 2012-2013, Aprile 2014*, 42. Le associazioni di categoria, d’altronde, già alla fine del 2012, lanciavano “l’allarme” sul futuro del SSN: «per il 95% delle aziende sanitarie, la politica del rigore si tradurrà in una riduzione dei servizi e delle prestazioni rese ai cittadini [...] e la situazione tenderà ad aggravarsi nel 2013 e nel 2014, con un “buco” per il SSN che supererà - nel 2013- i 15 miliardi e, nel 2014, i 18 miliardi [...]», Federazione Italiana delle Aziende Ospedaliere (FIASO), come riportato in *L’Avvenire*, [www.avvenire.it/Cronaca/Pagine/Sanit%C3%A0\\_servizi\\_rischio\\_due.aspx](http://www.avvenire.it/Cronaca/Pagine/Sanit%C3%A0_servizi_rischio_due.aspx).

<sup>156</sup> Così si esprime G. MASSA GALLERANO, *Crisi economica*, cit., 449, secondo cui la detta crisi è stata «causata da una insopportabile riduzione della spesa pubblica necessaria per garantire taluni servizi e diritti fondamentali».



riducendo il numero di disinfestazioni, ad esempio, è tornata ad affacciarsi la malaria e, contestualmente al ridimensionamento della spesa per le terapie che combattono la dipendenza da droghe, si è registrato un aumento dell'incidenza dell'HIV (dai 15 casi del 2009 ai 484 del 2012)<sup>157</sup>. Allarmanti sono i dati relativi all'incremento delle malattie mentali, in qualche modo riconducibile, se si vuole in via indiretta, ai progressivi tagli al finanziamento dei servizi territoriali che si occupano del disagio psichico<sup>158</sup>.

In Portogallo, dove vi è stato un intervento di contenimento della spesa sanitaria ma in misura certo minore rispetto al caso greco, i dati forse più significativi, in termini di sofferenza sociale, riguardano i lavoratori e i pensionati. Come si avrà modo di dire nel prosieguo<sup>159</sup>, il Tribunale costituzionale portoghese ha dichiarato illegittime alcune misure di austerità, in particolare quelle sulla sospensione delle tredicesime e quattordicesime per i lavoratori pubblici e sulla sospensione del 90% delle ferie e dei sussidi ai pensionati (legge di stabilità per il 2013). Al di là della violazione del principio di uguaglianza derivante dall'imposizione di sacrifici evidentemente sproporzionati a carico di alcune porzioni della comunità, a seguito delle misure adottate in ambito pensionistico, secondo certa letteratura, il 20% dei pensionati portoghesi è a rischio povertà e circa 1,5 milioni di persone percepiscono una pensione inferiore a 500 euro mensili, contestualmente all'aumento dell'età pensionabile<sup>160</sup>.

La Spagna non presenta una situazione diversa, anche lì la classe media si è andata rapidamente impoverendo e, più degli altri Paesi europei di cui abbiamo trattato, si è sofferta moltissimo la crisi del mercato immobiliare. Secondo dei dati diffusi dalla Commissione europea<sup>161</sup>, nel 2012 le persone a rischio povertà raggiungevano il 28,2% e nel 2014 il 29,2%<sup>162</sup>, senza contare che, come visto, le misure di austerità hanno colpito categorie sociali già di per sé maggiormente esposte al rischio, come i giovani lavoratori e gli immigrati.

---

<sup>157</sup> Si consulti lo studio di A. KENTIKELIS, M. KARANIKOLOS, A. REEVES, M. MCKEE, D. STUCKLER, *Greece's health crisis: from austerity to denialism*, in *The Lancet*, vol. 383, 22 febbraio, 2014, 748 (spec. figura 1).

<sup>158</sup> *Op. ult. cit.*, 750.

<sup>159</sup> Cfr. Cap. II, par. 7.

<sup>160</sup> Così M. CANOTILHO, *Austeridad y derechos sociales en Portugal: episodios de una crisis interminable*, in *Impacto de la crisis económica en las instituciones de la UE y de los Estados miembros*, M. AZPITARTE, F. BALAGUER CALLEJÓN, J. F. BARRILAO SÁNCHEZ (a cura di), 2015, 289 s.

<sup>161</sup> Cfr. Commission Staff Working Document, 2014, 410 final, giugno 2014.

<sup>162</sup> La crisi dell'impiego e il conseguente abbassamento del livello medio del reddito hanno provocato una significativa riduzione del gettito fiscale tra il 2007 e il 2012; a fronte di un livello di indebitamento sempre crescente, allora, si è agito sul potenziamento dell'emissione dei titoli del debito pubblico. Per queste considerazioni si consulti E. SANZ ARCEGA, *Los rostros constitucionales de la redistribución*, cit., 313.

L'effetto della c.d. "bolla immobiliare", il numero di sfratti che si sono verificati tra il 2008 e il 2014, è diventato un problema sociale cui le Corti nazionali non hanno saputo porre un freno<sup>163</sup>. I problemi, come noto, sono sorti quando le famiglie non sono più riuscite a sostenere le rate dei mutui (raddoppiate) trovandosi con un reddito disponibile mediamente inferiore e privati degli incentivi che prima venivano offerti per favorire gli investimenti immobiliari, considerati i più sicuri, sulla falsariga di quanto abbiamo accennato nel par. I riguardo alla crisi immobiliare e bancaria statunitense. Le Comunità dell'Andalusia e della Navarra hanno approvato delle leggi che, tra le altre cose, sospendevano temporaneamente gli sfratti; il Tribunal Constitucional, invece, quando si è espresso sulla compatibilità tra i procedimenti in parola e il diritto ad un processo equo interpretato alla luce del diritto sociale all'abitazione, ha dichiarato "manifestamente infondata" la questione. Le pronunce delle Corti nazionali, però, hanno cominciato a cambiare verso quando una decisione della Corte di giustizia UE ha dichiarato contrarie alle norme sui contratti dei consumatori quei contratti di mutuo e quei procedimenti giudiziali che non consentivano di fatto alla persona di far valere la nullità dell'apposizione di un termine di scadenza delle rate del mutuo che si palesava essere vessatorio. Neanche la CGUE, insomma, si è pronunciata proclamando l'intangibilità del diritto alla casa, ma ha raggiunto l'obiettivo di tutelare i soggetti presunti morosi sulla base del diritto dei consumatori in combinato disposto con le norme sull'equo processo, determinando comunque, alla fine, la nullità di diversi modelli contrattuali propugnati dalle principali banche spagnole<sup>164</sup>. La tutela, dunque, è stata garantita appellandosi alla decisione del giudice europeo, disattendendo nei fatti l'orientamento del Tribunal Constitucional che non aveva rinvenuto profili di illegittimità nelle procedure *de qua*.

Non è casuale che in Spagna si sia conosciuta una movimentazione popolare senza precedenti; sono sorte tante diverse organizzazioni con lo scopo di tutelare gli interessi dei lavoratori del mondo della sanità e dell'educazione, nonché movimenti politici che si sono posti in contrasto con i partiti tradizionali e che hanno propugnato

---

<sup>163</sup> Solamente a chiusura di procedimenti giudiziali, si sono registrati oltre 240.000 sfratti, secondo le statistiche degli uffici giudiziari spagnoli ([www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)), come ricorda M. GONZÁLEZ PASCUAL, *Social rights protection and financial crisis in Europe. The right to housing in Spain: a cautionary tale*, in *Inter-American and European Human Rights Journal*, vol. 9, n. 1/2016, 260 ss., nota 1. In argomento si v., anche, G.G. CARBONI, *La risposta della Spagna alla crisi: economia e istituzioni scelgono la strada delle riforme costituzionali*, in G. CERRINA FERONI, G.F. FERRARI (a cura di), *Crisi economico-finanziaria. Modelli comparati e prospettive*, Giappichelli, 2012, 211 ss.

<sup>164</sup> Sull'argomento si v. M. GONZÁLEZ PASCUAL, *Social rights protection*, cit., nonché della stessa Autrice, *Austerity measures*, cit., spec. 122 ss.

un modo tutto diverso di affrontare la crisi economica. Si pensi che, secondo dati ufficiali, vi sono state 21,297 manifestazioni nel 2011 e 44,233 nel 2012, calcolando il complesso delle iniziative promosse dalle varie associazioni<sup>165</sup>.

Oggi, a distanza di circa due o tre anni dal termine del periodo qui considerato, la situazione appare diversa e migliore. Riacquisita una certa stabilità delle finanze pubbliche con il progressivo riassetto dei livelli di debito sul Pil, si comincia ad investire qualcosa in più in prestazioni di Welfare, si effettuano sforzi di razionalizzazione degli interventi (in Italia, ad esempio, si sta tentando la riorganizzazione delle varie misure di contrasto alla povertà – *social card*, bonus famiglie, sostegno per l'inclusione attiva ecc. – con la previsione di un unico strumento che riunisca il fine assistenziale e quello di inclusione lavorativa<sup>166</sup>; si è, finalmente, proceduto all'approvazione dei nuovi Lea, con firma del relativo DPCM nel gennaio 2017) e, ad ogni modo, non si avverte più l'esigenza di tagliare trasversalmente i finanziamenti pubblici agli enti locali e ai programmi di assistenza e previdenza. Stando alle rilevazioni diffuse dall'Istat a novembre 2016 circa la percezione del proprio benessere da parte degli italiani, cresce il numero di famiglie soddisfatte della propria vita<sup>167</sup>. Dopo il calo tra il 2011 e il 2012, il 2016 è il primo anno in cui il grado di soddisfazione aumenta (anche se c'è da sottolineare che “altamente soddisfatti” sono, prevalentemente, i giovani fino a 19 anni e gli anziani, in misura minore i cc.dd. “giovani adulti” e “giovani anziani”). Per quanto a noi qui interessa dell'indagine, si può apprezzare il fatto che le famiglie che giudicano la propria situazione economica invariata rappresentano il 58,3%, quelle che la considerano migliorata il 6,4%, mentre il 58,8% valuta che le proprie risorse economiche siano adeguate.

Un intervento pubblico “risanatore” della depressione economica e sociale causata dalla crisi, ma che sappia anche riequilibrare alcuni scompensi prodotti dalle

---

<sup>165</sup> Si consulti la *op. ult. cit.*, 125 s. L'Autrice mette opportunamente in evidenza, inoltre, che nel 2012 sono pervenute all'Ombudsman (nazionale) spagnolo più di 200.000 richieste volte ad ottenere il sollevamento di questioni di legittimità costituzionale.

<sup>166</sup> Il riferimento è al progetto di riordino degli strumenti oggi esistenti da attuare secondo i criteri fissati dal d.d.l. di delega in materia di contrasto alla povertà, riordino delle prestazioni e sistema degli interventi e dei servizi sociali approvato alla Camera il 14/7/16. Nella legge di stabilità per il 2015, sono stati destinati 750 milioni di euro al Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (che diventerà 1 miliardo nel 2017) al fine di estendere a tutta Italia il c.d. SIA (prima sperimentato in alcune città); trattasi, comunque, di una misura “ponte”, nel senso che obbiettivo della delega è invece l'istituzione di un nuovo strumento che assorba definitivamente tutti quelli già esistenti: il Reddito di Inclusione. Si può consultare la pagina [www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/sostegno-per-inclusione-attiva-SIA](http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/sostegno-per-inclusione-attiva-SIA).

<sup>167</sup> *La soddisfazione dei cittadini per le condizioni di vita*, Istat, 22 novembre 2016, Comunicato stampa disponibile all'indirizzo <http://www.istat.it/it/archivio/192991>.

misure di austerità, sembra oggi possibile e auspicabile: occorre «risolvere le cause strutturali della povertà», «non [si] può attendere, non solo per una esigenza pragmatica di ottenere risultati e di ordinare la società, ma per guarirla da una malattia che la rende fragile e indegna e che potrà solo portarla a nuove crisi»<sup>168</sup>.

## 6. Una responsabilizzazione sociale per l'Europa?

### 6.1 La necessità di maggiore coerenza all'interno dell'ordinamento dell'Unione europea: la possibile applicazione delle norme di principio

Abbiamo visto precedentemente, al par. 2, come l'Europa abbia negli ultimi anni introdotto importanti novità in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e di controlli sulla corretta gestione delle finanze pubbliche; si notava, poi, come anche varie scelte nazionali ispirate all'austerità siano state, con maggior o minor grado di vincolatività, “suggerite” a livello sovranazionale.

Accanto alle norme che disciplinano tali forme di coordinamento, i Trattati prevedono la competenza concorrente tra UE e Stati riguardo la politica sociale (cfr. artt. 4 e 5 TFUE), nonché il completamento e sostegno dell'azione degli Stati da parte dell'Unione in tante, rilevanti, materie di interesse sociale (art. 153 TFUE). Non a caso, allora, i principi che debbono ispirare l'azione dell'Unione rappresentano il benessere sociale quale obiettivo di primario rilievo: essa “si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su [...] un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale [...]. Un modello di società che comprende al suo interno anche la garanzia dei diritti sociali [...] combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni” (art. 3 TUE), fondandosi sui valori del “pluralismo, della non discriminazione, della tolleranza, della giustizia, della solidarietà e della parità tra donne e uomini” (art. 2 TUE). Con il Trattato di Lisbona è stata, inoltre, inserita una importante novità all'art. 9 TFUE, nota come “clausola sociale orizzontale”: “nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana”; in riferimento specifico, poi, alle politiche

---

<sup>168</sup> La citazione è del paragrafo dedicato a “Economia e distribuzione delle entrate” dell'*Evangelii Gaudium* di Papa Francesco, che M. Ruotolo efficacemente riporta – in maniera assai più estesa – a conclusione del già citato lavoro *Povertà e diritto*.

economiche, l'art. 120 TFUE prescrive agli Stati di perseguire lo “scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione definiti all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea”.

La volontà di concepire l'Europa come spazio in cui si attribuiscono e proteggono i diritti fondamentali della persona trova un importante approdo nel riconoscimento dell'inviolabilità della dignità umana nella Carta dei diritti dell'Unione europea<sup>169</sup>, come noto equiparata ai Trattati istitutivi: già nel Preambolo essa pone la persona al centro dell'azione dell'Unione, declinando poi il concetto nell'art. 34 come “esistenza dignitosa” e tutelando i diritti alla sicurezza sociale, ai servizi sociali e alla salute<sup>170</sup>.

L'azione dell'Unione dovrebbe, dunque, esplicitarsi con l'obiettivo di mantenere un adeguato livello di benessere sociale del popolo europeo: essa riconosce e si impegna a promuovere i diritti sociali, affidando la loro concreta garanzia ai diversi sistemi di Welfare operanti negli Stati membri, nel quadro della competenza concorrente esistente in materia. Se le difficoltà che hanno incontrato gli Stati per continuare a garantire le prestazioni sociali sono conseguenza (anche) delle misure imposte dall'Europa nei programmi di ristrutturazione dei conti pubblici, inizia a delinearsi un “corto circuito” del sistema. Certa dottrina individua “contrastanti” e “contraddizioni” interne all'ordinamento dell'Unione, tra l'impegno a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti (cfr. art. 34 Carta di Nizza) e le politiche di rigore finanziario propuginate negli ultimi anni<sup>171</sup>. La separazione tra politica economica (decisa in Europa) e politica sociale (realizzata dagli Stati) è questione problematica, perché la prima necessariamente condiziona la seconda, nel senso che la correzione degli squilibri finanziari col ricorso all'austerità non può che avere ripercussioni sull'ampiezza e qualità dell'investimento pubblico per le politiche sociali.

---

<sup>169</sup> Per la consultazione di documenti anche non formalmente vincolanti (ma comunque approvati dagli Stati membri) sottoscrivendo i quali si è assunto l'impegno della garanzia dei diritti sociali, si vedano l'Agenda sociale europea per il 2008 e la Carta sociale europea del Consiglio d'Europa, che, pur essendo esterna all'ordinamento UE, s'inserisce nel sistema del Consiglio d'Europa a cui gli Stati membri partecipano.

<sup>170</sup> Per la rassegna e il commento dei singoli articoli della Carta si v. *L'Europa dei diritti*, R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), Il Mulino, 2001.

<sup>171</sup> Tra i molti Autori che mettono in luce la complessità dei rapporti tra governance economica ed Europa “dei diritti”, si v. L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, cit., 145, che cita S. Rodotà condividendo l'inammissibilità, da lui sostenuta, di «politiche che abbiano come unico e prevalente riferimento la dimensione economica»; R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2013, 19 s.; G. MASSA GALLERANO, *Crisi economica*, cit., 458 s.; P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea*, in *giurcost.org*, premessa.

La responsabilità, in definitiva, della “stretta” alla spesa sociale viene imputata ai singoli Paesi, in quanto erogatori dei servizi<sup>172</sup>.

Non che vada bandito ogni intervento potenzialmente idoneo a ridurre le prestazioni a carattere sociale, ma ci sembra che sia doveroso considerare i riflessi problematici delle scelte economico-finanziarie, utilizzando degli strumenti che intendano coniugare le nuove regole con la sopravvivenza delle garanzie sociali e, in sintesi, producendo norme il cui contenuto già sia espressione del bilanciamento con i bisogni sociali della popolazione<sup>173</sup>. Così, mantenendo l’attuale ripartizione delle competenze, l’Unione dimostrerebbe di promuovere l’impegno sociale degli Stati, o almeno non lo pregiudicherebbe, insomma assumerebbe una responsabilità sociale, ricercando una più compiuta *coerenza* con i propri obiettivi dichiarati.

Il bilanciamento tra tenuta finanziaria degli Stati e mantenimento delle garanzie sociali, d’altronde, non è dovuto solamente per il rispetto dei diritti sociali riconosciuti dalle Costituzioni nazionali (entrati nel sistema del diritto europeo grazie al richiamo alle tradizioni costituzionali degli Stati membri): come abbiamo visto, il bilanciamento è necessario per assicurare la coerenza dello stesso ordinamento dell’Unione, che tutela la stabilità del mercato unico e la condivisione degli indirizzi economici generali così come promuove la tutela dei diritti sociali<sup>174</sup>.

---

<sup>172</sup> Molto critico in ordine a questo “disallineamento”, alla legittimità di un sistema che riconduce la responsabilità politica degli effetti a soggetti diversi da quelli da cui effettivamente dipendono le decisioni prese è F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisis económica*, cit., 105.

<sup>173</sup> Diversamente, non riscontra tali problematiche e pensa che «prende forma nell’ordinamento europeo un originale principio di solidarietà responsabile interstatale», che, «salve alcune limitate situazioni che, però, sono state ricondotte a sistema dalla giurisprudenza [...], le decisioni legislative assunte in tempo di crisi, per quanto appaiano e siano sentite come dolorose, possono essere collocate entro le linee di un modello sociale sicuramente compatibile con la Costituzione» A. MORRONE, *Crisi economica e diritti*, cit., 84 e 86. Nello stesso senso v. anche D. U. GALLETTA, *La tutela dei diritti fondamentali (in generale, e dei diritti sociali in particolare) nel diritto UE dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2013, 1175.

<sup>174</sup> Secondo certa dottrina, non esiste la possibilità di coniugare un adeguato livello di garanzie sociali con un mercato “fortemente competitivo”, di conseguenza lo stesso concetto di economia sociale di mercato «esprime una vera e propria *truffa concettuale*, poiché è evidente come, nell’ottica dello Stato sociale, la sicurezza sociale non possa essere “di mercato” [...]. Essa dissimula, in realtà, la volontà di ricondurre gli attuali Stati sociali ad un modello di *liber(al)ismo* nel quale la regola del *laissez-faire, laissez-passer* viene (*a pena*) temperata dalla possibilità di un intervento statale minimo in materia sociale, purché esso avvenga con *bilancio in avanzo*»: così GIU. SERGES, *Norme “tecniche”*, cit., 277 s. Secondo altri, è sì teoricamente possibile la sintesi tra l’economia di mercato e un buon sistema di Welfare, ma non se i centri decisionali sono separati, se, cioè, si mantiene questa «dissociazione tra soggetti titolari dei poteri di intervento»: «se i profili economici e quelli sociali si condizionano reciprocamente, tanto vale prenderne atto anche sotto un punto di vista istituzionale [...]. La soluzione più semplice sembra, pertanto, quella di collocare tanto le politiche economiche quanto quelle sociali presso il medesimo centro istituzionale di riferimento». Così, G. M. CARUSO, *Diritti sociali*, cit., 443.

Il nodo che occorre sciogliere è inerente alla natura di norme di principio ed in quanto tali non prescrittive, meramente orientative perché a «carattere programmatico [...], prive nella maggior parte dei casi di effetti immediatamente vincolanti»<sup>175</sup>, che si attribuisce ai diritti sociali nel contesto europeo. Dovendo rimandare al seguito del lavoro la questione di quali siano gli elementi che consentono di individuare, a livello strutturale, delle norme come “principi”, assumiamo ora che le quelle che recano il riconoscimento dei diritti sociali siano effettivamente tali e concentriamoci sul se da tale natura debba risultare tale – debolissima – efficacia. In altri termini, che funzione esplicano i principi? Se si risponde a tale domanda, si ha la misura del “peso” che hanno, anche nell’ottica del bilanciamento con altre norme di contenuto diverso e, talvolta, confliggente.

In riferimento ad alcune affermazioni che differenziavano il valore delle norme costituzionali sui diritti all’indomani dell’entrata in vigore della Costituzione italiana, si osservò che «taluni vollero distinguere, in seno al testo costituzionale, tra le norme e i principi (come pure fra “norme precettive” e “norme programmatiche”) al malcelato scopo di circoscrivere l’efficacia giuridica della nuova Costituzione. [...] L’opposizione tra norme e principi dissimulava, a ben vedere, una diversa opposizione: quella tra norme efficaci e norme inefficaci»<sup>176</sup>. Sorge il dubbio che, anche in questo contesto, l’attribuzione della qualità di “principio” serva a contenerne l’efficacia vincolante, ma in maniera sostanzialmente errata. Funzionano diversamente dalle “norme-regole”, ma una loro efficacia indubbiamente debbono spiegarla, nel bilanciamento con altri principi di pari rango che ne caratterizza l’applicazione. Anzitutto essa concerne la produzione del diritto<sup>177</sup>, che dal contenuto dei principi di un dato ordinamento deve essere condizionata: la legislazione subordinata deve «svolgere le implicazioni di quel principio» in ossequio alla sua connaturata “funzione promozionale” dei valori dell’ordinamento giuridico, da cui discende che tale legislazione non può contenere norme incompatibili con quel principio<sup>178</sup>.

Non sembra che possa negarsi una simile efficacia ai principi riconosciuti dal diritto europeo, posto che l’Unione «si fonda» su principi (art. 2 TUE), per cui essi

---

<sup>175</sup> Così A. GIORGIS, *Diritti sociali*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006, 1913.

<sup>176</sup> R. GUASTINI, *Distinguendo: studi di teoria e metateoria del diritto*, Torino, 1996, 116.

<sup>177</sup> Si v., per tutti, A. PIZZORUSSO, *I principi generali del diritto: l’esperienza pubblicistica*, in *I principi generali del diritto*, Atti dei convegni lincei, Roma, 1992, 239 ss.

<sup>178</sup> R. GUASTINI, *op. cit.*, 136.

segnano le basi e i limiti del suo agire<sup>179</sup>. Non si può sottrarre loro la essenziale funzione di “imporre un’ottimizzazione”, in bilanciamento tra loro. L’affermazione del loro valore giuridico deve portare a considerarli a pieno titolo elementi non trascurabili del sistema, il quale deve ispirarsi alla coerenza, per non cadere in eterne contraddizioni<sup>180</sup>, e alla lealtà e leale collaborazione tra gli organismi che partecipano della sua azione. «Il principio di lealtà» - si è sostenuto - «costituisce il fondamento anche degli obblighi che impegnano gli organi dell’Unione europea nei confronti degli Stati membri, come ora stabilisce espressamente l’art. 4 TUE [...] che impegna l’Unione europea a tener conto dei principi costituzionali e degli interessi essenziali degli Stati membri»<sup>181</sup>.

Ciò vale senz’altro anche per le norme sui diritti sociali della Carta di Nizza, la quale presenta, peraltro, delle specificità. In relazione a queste ultime, infatti, ancor più “fondata” sarebbe l’affermazione circa l’assenza di vincolatività delle norme in questione, viste le espresse previsioni degli artt. 51 e 52 della Carta, che circoscrivono le competenze dell’Unione a quelle già esistenti in virtù dei Trattati e distinguono espressamente diritti garantiti dalla Carta e principi ivi ricompresi (tra i quali vanno annoverate le norme sui diritti sociali)<sup>182</sup> attribuendogli una diversa efficacia. Questi ultimi sarebbero stati semplicemente “resi più visibili” grazie alla loro presenza nella Carta, non costituendo valori alla cui realizzazione l’Unione debba concretamente sentirsi vincolata. A ben vedere, però, tali previsioni non significano questo. Intanto, nell’ottica di mantenere le stesse competenze oggi attribuite all’Unione (in materia sociale, competenza concorrente e di completamento e sostegno), la Carta non impone il dovere di erogare le prestazioni sociali, ma individua quali sono i diritti che l’Unione si impegna a promuovere; l’art. 52, poi, limita l’applicabilità delle disposizioni che contengono principi ai fini di interpretazione e *di controllo della legalità degli atti legislativi o esecutivi che le attuano*. Pur non esigibili, diversamente dai diritti, ci sembra che un certo rilievo gli venga attribuito; un valore che ben può giustificare il bilanciamento tra garanzie sociali e misure di rigore finanziario che finiscano per pregiudicarle. Si può anche aggiungere che questa divisione, che sembra potersi tracciare con un segno

---

<sup>179</sup> Così, A. VON BOGDANDY, *I principi fondamentali dell’Unione europea*, Ed. Scientifica, 2011, 50.

<sup>180</sup> Per la lettura del principio di coerenza come «punto di fuga di una ricostruzione giuridica in chiave sistematica e unitaria» e come «parametro per valutare la legislazione e la giurisprudenza che conducano a una frammentazione del quadro giuridico» si veda l’*op. ult. cit.*, 58 ss.

<sup>181</sup> *Op. ult. cit.*, 101.

<sup>182</sup> Si v. M. GONZÁLEZ PASCUAL, *Social rights protection*, cit., che sottolinea come la Carta ben evidenzia le conseguenze giuridiche dell’essere annoverato tra i diritti o tra i principi, ma non contenga una norma che precisamente indichi quali sono i diritti e quali i principi. La distinzione, comunque, si ricostruisce basandosi sull’interpretazione delle “spiegazioni” relative ai diritti contenuti nella Carta dei diritti fondamentali.



evidente, nella casistica sfuma dinanzi al fatto che, ad esempio, il *principio* di uguaglianza sancito all'art. 23 della Carta è giustiziabile, in apparente contrasto con quanto stabilito nel citato art. 52; forse, corretta è l'osservazione di chi ritiene che, in definitiva, «ogni volta che viene utilizzata la parola principio occorre esaminare quali siano le conseguenze giuridiche che nel singolo caso si ricollegano alla norma»<sup>183</sup>.

Il rilievo che l'impegno per il benessere sociale assume oggi in Europa, inoltre, non può prescindere dall'interpretazione sistematica ed evolutiva dell'ordinamento: occorrerebbe, in altre parole, valorizzare la circostanza che non solo, a livello sistematico, la protezione sociale è ricompresa nel TUE, nel TFUE, nella Carta di Nizza, nelle Costituzioni degli Stati membri, nella giurisprudenza della Corte di giustizia, ma risulta anche essere l'elemento che, man mano che si è proceduto alle modifiche dei Trattati istitutivi, ha acquistato uno spessore ogni volta maggiore (il *trend* è stato quello di un progressivo rafforzamento della tutela)<sup>184</sup>. Forse il delinearsi di uno *ius commune* dei diritti fondamentali in Europa sarà la conseguenza spontanea della sinergia delle azioni dell'Unione e degli Stati membri nella ricerca del modello economico compatibile con le esigenze di sicurezza sociale, nel senso che risulterà dall'individuazione di quei profili essenziali della protezione sociale che verranno salvaguardati dagli effetti delle manovre macroeconomiche, al di là del vigore espressivo delle disposizioni delle Carte.

Il compito primario di effettuare un corretto bilanciamento tra valori fondamentali spetta naturalmente ed in primo luogo alle Istituzioni politiche (ricordiamo che “nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale...”, art. 9 TFUE). Quali strumenti è possibile utilizzare, allora, per ponderare esigenze di rigore finanziario e garanzie sociali essenziali? Teoricamente, l'Unione può raggiungere l'obiettivo sia istituendo dei nuovi meccanismi nel contesto decisionale europeo (contenendo, dunque, *ab origine* i riflessi problematici delle decisioni in materia economico-finanziaria) sia introducendoli nelle legislazioni nazionali dei singoli Stati, indicando degli strumenti che aumentino la capacità di resistenza dei sistemi di Welfare nazionali all'impatto delle nuove regole.

---

<sup>183</sup> A. VON BOGDANDY, *op. cit.*, 45.

<sup>184</sup> Si v. P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Giappichelli, 2014, 116 s. e 441 ss.; D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e politiche e crisi economica*, Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa, Trapani, 8-9 giugno 2012, 15; A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi*, in *Rivista Aic*, 4/2011, 2.

Per la valutazione delle conseguenze delle decisioni mentre queste si discutono, perché il loro contenuto rappresenti il miglior compromesso possibile tra esigenze contrapposte, si potrebbe considerare di approvare dei Livelli Essenziali di Assistenza comunitari che rappresentino un *minimum* di garanzie per varie categorie di prestazioni sociali, attribuendogli una funzione specifica. È vero che i sistemi di Welfare sono diversi tra loro, e che un tipo di servizio può essere integralmente a carico del pubblico in un Paese membro e integralmente a carico dell'utenza in un altro, ma crediamo che si possa giungere ad un accordo sulla fissazione di livelli essenziali, cioè indispensabili, delle prestazioni. L'individuazione di questi standard avrebbe la funzione di sancire il diritto di tutti i cittadini ad accedere ad un "minimo indispensabile" di prestazioni. L'effetto sarebbe, da un lato, quello di non consentire agli Stati membri l'abbassamento dei livelli delle prestazioni sociali al di sotto dei minimi concordati, pena la violazione del diritto dell'Unione. Da un altro lato, ed è il profilo che qui maggiormente interessa, i LEA comunitari potrebbero costituire limiti all'approvazione di misure di natura economico-finanziaria che si dimostrino incompatibili con l'investimento pubblico finalizzato all'offerta dei servizi sociali essenziali; potrebbero, cioè, rappresentare un meccanismo di garanzia da inserire nel contesto decisionale europeo. Soprattutto nella fase della stesura di programmi di correzione indirizzati ad uno Stato in particolare difficoltà finanziaria, si dovrebbe procedere alla prova della compatibilità, numeri alla mano, delle indicazioni europee con la possibilità di spendere per erogare almeno le prestazioni previste dai LEA comunitari. L'erogazione delle prestazioni rimarrebbe, dunque, compito degli Stati (altrimenti si dovrebbe costruire un sistema fiscale europeo e si tratterebbe di una questione certamente più impegnativa), mentre l'Unione si assicurerebbe, o per lo meno potrebbe prevedere, la sostenibilità della loro offerta<sup>185</sup>.

In una seconda e diversa ipotesi, agendo in tal caso sul piano degli ordinamenti interni, l'Unione potrebbe imporre agli Stati, contestualmente al vincolo del pareggio di bilancio, la creazione di riserve finanziarie per la garanzia dei diritti sociali: in questo modo gli suggerirebbe soluzioni che consentano di adempiere al doveroso compito di mantenere un buon livello di prestazioni sociali, anche a condizioni economico-finanziarie mutate. Ci si potrebbe ispirare alla Costituzione federale brasiliana, che destina una percentuale del gettito fiscale municipale, statale e federale alle prestazioni

---

<sup>185</sup> Non siamo i soli a ritenere che l'individuazione «almeno dei LEP assolutamente indispensabili a cui nessun Paese del vecchio continente [e nemmeno l'Unione] può derogare» possa rappresentare un modo attraverso cui l'Europa si converta davvero in un «ordinamento non semplicemente [...] "di mercato", ma piuttosto [...] "sociale di mercato" (cfr. art. 3, p. 3, del Trattato UE)»: A. SPADARO, *I diritti sociali*, cit., 15.

sociali: la riserva di bilancio dà la certezza che esista una determinata quantità di risorse che finanziano la sanità, l'educazione, la tutela dei lavoratori, la lotta alla povertà, la conservazione dell'ambiente e la sicurezza sociale. In altre parole, qualora vi fosse necessità di ridurre la spesa, ci si dovrebbe orientare su altri capitoli di bilancio o, comunque, non si potrebbe attingere a quei finanziamenti oltrepassando la soglia costituzionalmente garantita con la riserva. L'idea sarebbe, dunque, quella di accompagnare l'imposizione del vincolo del pareggio, che prevedibilmente riduce la capacità di spesa del pubblico, all'indicazione di strumenti che, come quello di cui stiamo trattando, salvaguardino gli investimenti per le garanzie sociali dalle operazioni di *spending review*.

Potrebbe trattarsi, per quanto riguarda l'idea di creare dei LEA comunitari, di una proposta di regolamento, efficace negli Stati quale fonte che fissa degli standard minimi di garanzia con i quali i LEA nazionali debbono risultare compatibili e nei confronti delle Istituzioni dell'Unione quale parametro di legittimità delle decisioni di politica economica; potrebbe, invece, trattarsi di una direttiva per quanto concerne l'indicazione europea agli Stati membri di istituire una riserva di bilancio per le prestazioni sociali essenziali. In entrambi i casi, la novità normativa potrebbe provenire da un'iniziativa legislativa popolare, dall'espressione, cioè, della volontà dei cittadini europei di promuovere un nuovo impegno sociale dell'Unione ai sensi degli artt. 11 TUE e 24 TFUE, nonché della disciplina di dettaglio recata dal Reg. n. 211 del 2011. L'art. 11 TUE stabilisce, infatti, che «cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati»<sup>186</sup>.

## 6.2 *Segue: le prospettive sugli apporti giurisprudenziali allo sviluppo di una sensibilità sociale*

S'impone una riflessione sul possibile ruolo che le Corti hanno svolto o possono svolgere, per le ipotesi, che già si sono verificate o si verificheranno, in cui il bilanciamento in sede politica non venga effettuato o non produca un esito ragionevole.

---

<sup>186</sup> Ci si consenta di rinviare per un approfondimento sulle virtualità dell'iniziativa legislativa popolare in materia sociale, specialmente in relazione al deficit democratico che molti rilevano nell'azione delle istituzioni europee, a M. CAREDDA, *Una responsabilizzazione sociale per l'Europa*, in *Diritto e società*, 3/2015, par. 3.

Iniziando con la Corte di giustizia dell'Unione, chiediamoci che orientamenti esprime riguardo la protezione dei diritti sociali in ambito europeo; si può guardare alle decisioni che si rivolgono alla tutela delle persone fisiche o giuridiche oppure a quelle che sono destinate alle istituzioni o agli Stati membri.

Nella giurisprudenza della Corte europea non si è data immediata applicazione alle norme che garantiscono i diritti sociali. Se la tutela dei diritti di libertà si può ottenere in via diretta, tramite l'applicazione degli articoli in cui essi vengono riconosciuti, la protezione dei diritti sociali, invece, si raggiunge passando per il diritto alla non discriminazione nell'attribuzione di un beneficio o nella facoltà di fruizione di un servizio e, quasi sempre, in casi in cui la garanzia del diritto sociale è funzionale all'affermazione piena della libertà di circolazione nel territorio dell'Unione o al corretto funzionamento del mercato unico. Questo si è manifestato sin dalla nota sentenza *Martinez Sala*, poi successivamente con altre importanti decisioni in cui entrava, sempre, il principio della irragionevolezza delle differenziazioni<sup>187</sup>. Pur rilevando l'arricchimento delle previsioni normative, si afferma che, allo stato dell'arte, i diritti sociali – pur fondamentali – si trovano ancora in uno «stato di sostanziale minorità»<sup>188</sup> e che da un quinquennio di crisi abbiamo ereditato «un vero e proprio “declassamento” dei diritti sociali»<sup>189</sup>.

Si è detto che «non c'è da aspettarsi che la Corte propugni visioni particolarmente audaci dei diritti»<sup>190</sup>, poiché ciò che interessa raggiungere è il buon funzionamento del mercato comune, la prevenzione delle distorsioni della concorrenza «e non perseguire valori sociali di per sé»: «un imprinting genetico difficile da superare»<sup>191</sup>. Un orientamento consolidatosi recentemente aggiunge, peraltro, un nuovo elemento che interessa qui sottolineare. L'argomento della corretta gestione dei conti

---

<sup>187</sup> Si v., a titolo esemplificativo, le sentenze *Schroder* (C-50/96, C-234/96, C-270/97, C-271/97), *KB* (C-117/01), *Mangold* (C-144/04), *Maruko* (C-267/06), *Roca Alvarez* (C-104/09), *Danosa* (C-232-09), nonché, da ultimo, *Commissione c. Regno Unito* (C-308/14), su cui *infra*.

<sup>188</sup> P. CARETTI, *Globalizzazione e diritti fondamentali*, in *Dir. e soc.*, 1/2013, 14. Nel lavoro appena citato, nonché nel manuale di P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, cit., 111 s., si individuano tre distinte fasi che vedono crescere la tutela dei diritti fondamentali in ambito europeo: passando per un periodo nel quale la loro garanzia è stata conquistata per “diritto pretorio”, viviamo oggi una fase in cui la loro giustiziabilità poggia su un solido «corpus di disposizioni in materia». Nonostante la constatazione di tale evoluzione positiva, rimane da ammettere che «tuttavia il cammino europeo è ancora in atto e presenta molte imperfezioni sul versante del riconoscimento dei diritti fondamentali», come rileva anche E. FAGNANI, *Tutela dei diritti fondamentali e crisi economica: il caso dell'istruzione*, Milano 2014, 22.

<sup>189</sup> G. FONTANA, *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2013, 5.

<sup>190</sup> P. BIANCHI, *I diritti sociali dopo Lisbona: prime risposte dalla Corte di giustizia*, in A.A.V.V., *Diritto di Welfare*, CAMPEDELLI, CARROZZA, PEPINO (a cura di), Il Mulino, 2010.

<sup>191</sup> D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello*, cit., 21.

pubblici entra nella motivazione della decisione della Corte di giustizia, che rinviene in essa un legittimo limite al divieto di discriminazione nella fruizione dei servizi. Nella sentenza del 14 giugno 2016 *Commissione c. Regno Unito* (C-308/14) e nella decisione di poco precedente sul caso *Garcia Nieto* (febbraio 2016, C-299/14), infatti, riguardanti la possibilità per cittadini comunitari stabiliti in altro Stato membro di poter fruire di alcune prestazioni di assistenza sociale solo al ricorrere di specifiche condizioni – nonché nei precedenti sui casi *Dano* (C-333/13) e *Alimanovic* (C-67/14) –, la Corte di giustizia afferma che la libertà di circolazione delle persone, pur dovendo essere garantita, non può determinare oneri eccessivi a carico dei sistemi di Welfare nazionali<sup>192</sup>. Il diritto alla parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali, dunque, non può arrivare «a produrre un irragionevole onere a carico dei sistemi nazionali di sicurezza sociale»<sup>193</sup>. Si è effettuato un bilanciamento tra il diritto alla non-discriminazione (con riflessi sulla garanzia di un diritto sociale) e le esigenze di bilancio, che ha finito per favorire, nei casi richiamati, le seconde rispetto al primo.

Sul versante del controllo dell'azione delle istituzioni dell'Unione, è stato ipotizzato che la Corte di giustizia possa giudicarne l'operato nei casi in cui le loro scelte non rispecchino il doveroso bilanciamento tra i valori espressi nei Trattati mediante lo strumento del ricorso in carenza ex art. 265 TFUE<sup>194</sup>. Nonostante la discrezionalità che caratterizza le scelte di politica economica dell'UE, i nuclei essenziali dei diritti fondamentali, infatti, non possono essere pregiudicati da decisioni prese nell'ambito di quell'ordinamento che li riconosce e tutela. Anche se probabilmente non sarebbe incline

---

<sup>192</sup> La più recente delle pronunce menzionate decideva, respingendolo integralmente, il ricorso della Commissione che mirava a far dichiarare l'inadempimento del Regno Unito alla normativa europea sul coordinamento dei regimi di sicurezza sociale (cfr., in particolare, Reg. 883/2004 e direttiva 2004/38/CE). Avendo ricevuto numerose denunce di cittadini di altri Stati membri residenti nel Regno Unito fondate sulla negazione di determinate prestazioni sociali motivata dalla insussistenza del "diritto di soggiorno" in territorio britannico, la Commissione decideva di ricorrere alla Corte di giustizia poiché riteneva che tale requisito si aggiungesse, implicando una restrizione nell'accesso a tali erogazioni, a quello della "residenza", unica condizione prevista dalla normativa europea di riferimento. «Il regolamento n. 883/2004», considera, però, la Corte «non organizza un regime comune di sicurezza sociale, ma lascia sussistere regimi nazionali distinti e ha come unico obiettivo quello di assicurare un coordinamento tra questi ultimi al fine di garantire l'esercizio effettivo della libera circolazione delle persone. [...] Si deve constatare che dalla giurisprudenza della Corte risulta che la necessità di proteggere le finanze dello Stato membro ospitante giustifica in linea di principio la possibilità di controllare la regolarità del soggiorno al momento della concessione di una prestazione sociale» (rispettivamente, p. 67 e 80).

<sup>193</sup> La Corte accoglie tali considerazioni dell'Avvocato generale (punto 71 delle conclusioni). Afferma, infatti, al punto 39 della sent. *Garcia Nieto* che «riconoscere, infatti, che persone che non beneficiano di un diritto di soggiorno in forza della direttiva 2004/38 possano rivendicare il diritto a prestazioni sociali alle stesse condizioni applicabili ai cittadini nazionali si porrebbe in contrasto con un obiettivo di tale direttiva, enunciato al suo considerando 10, che è quello di evitare che i cittadini di altri Stati membri dell'Unione diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante (sentenze *Dano*, C-333/13, EU:C:2014:2358, punto 74, e *Alimanovic*, C-67/14, EU:C:2015:597, punto 50)».

<sup>194</sup> B. CARAVITA, *Il federalizing process europeo*, in *federalismi.it*, editoriale del 17/09/14, 8 s.

a fare largo uso di decisioni che in concreto travolgerebbero gli effetti già prodotti delle misure economiche, la Corte di giustizia potrebbe, però, optare per “sentenze monito” o, al limite, prendere decisioni ad efficacia differita che diano tempo al legislatore europeo per apportare le dovute modifiche. Da altro punto di vista, non sembra oggi battuta neanche la strada di un richiamo “politico” all’Unione ai sensi dell’art. 7 TUE<sup>195</sup>. Senza arrivare a pensare di comminare sanzioni alle autorità europee, sarebbe forse utile poter evidenziare formalmente, ai sensi dell’art. 7 par. 1, il rischio di pregiudizio (anche indiretto) che l’Unione provoca mediante l’imposizione di vincoli di natura economica che non considerino l’effetto di compressione di quella dignità, libertà e solidarietà di cui all’art. 2<sup>196</sup>.

Altro terreno da esplorare può essere rappresentato dal giudizio sulla legittimità della “legislazione anti-crisi” adottata dagli Stati membri quando connessa alle decisioni assunte a livello europeo. Intanto può segnalarsi che la firma del Trattato M.E.S. (e le sue implicazioni in termini di misure economiche cui viene subordinata la richiesta di aiuti finanziari), secondo la Corte di giustizia, non presenta profili problematici in ordine alla compatibilità con le garanzie espresse nella Carta dei diritti fondamentali, avendo gli Stati istituito un sistema estraneo al diritto dell’Unione<sup>197</sup>. Estranee al diritto dell’Unione sono state, poi, considerate le misure adottate dal Governo portoghese per adeguarsi alle indicazioni europee per il risanamento del bilancio statale (riduzione dei salari dei dipendenti pubblici): alla richiesta di un parere in via pregiudiziale sul se queste violassero il diritto a condizioni di lavoro dignitose riconosciuto dall’art. 31 della Carta dei diritti fondamentali<sup>198</sup>, la Corte ha risposto con una pronuncia di inammissibilità<sup>199</sup>. Si è sostenuto che quella promossa dinanzi alla Corte di giustizia fosse «una vera e propria questione di “costituzionalità europea”», in quanto si chiedeva l’«immissione delle politiche del rigore in qualche forma di bilanciamento o contemperamento allo stesso livello dell’ordinamento dell’Unione»<sup>200</sup>. Ebbene, al responso nel merito non si è giunti perché la Corte si è ritenuta incompetente a giudicare “una fattispecie di rilevanza esclusivamente interna”. Non è stata l’unica volta; si è dichiarata incompetente a

---

<sup>195</sup> Esso prevede una procedura attraverso la quale si può arrivare a sanzionare uno Stato membro qualora in seno al Consiglio ci si convinca che ha commesso violazioni dei principi enunciati nell’art. 2 del medesimo Trattato.

<sup>196</sup> Se un terzo degli Stati membri proponessero una valutazione da parte del Consiglio e i quattro quinti si convincesse dell’esistenza del rischio di violazione, potrebbe risultarne un monito di natura politica, la cui rilevanza pratica sarebbe tutta da scoprire.

<sup>197</sup> C-370/12, *Pringle*, decisa il 27 novembre 2012.

<sup>198</sup> Ordinanza del Tribunal do Trabalho do Porto, 08.03.12.

<sup>199</sup> *Sindicato do bancários do Norte*, C-128/12.

<sup>200</sup> C. SALAZAR, *op. cit.*, 24.

conoscere del merito almeno in altre due cause sempre di provenienza portoghese<sup>201</sup>, nonché in riferimento a ricorsi che concernevano i programmi di risanamento dei conti rivolti alla Grecia<sup>202</sup>. Confermando l'irricevibilità dei ricorsi stabilita dal Tribunale, la Corte si è limitata a suggerire l'impugnazione per vie interne degli atti di recepimento di quei programmi.

Secondo certa dottrina, lo strumento del rinvio pregiudiziale andrebbe considerato come un'occasione per far conoscere alla Corte di Giustizia le interpretazioni che le Corti costituzionali nazionali, tradizionalmente avvezze ad effettuare bilanciamenti, danno del diritto dell'Unione alla luce delle "tradizioni costituzionali degli Stati membri", perché «la procedura pregiudiziale non deve considerarsi come una manifestazione unilaterale di superiorità del diritto dell'Unione su quello interno e dei giudici del Lussemburgo su quelli nazionali, [...] [ma] serve anche per far conoscere i punti di vista dei giudici nazionali in ordine all'interpretazione»<sup>203</sup> delle norme europee, nell'ottica di un dialogo collaborativo tra Corte di Giustizia e Corti interne<sup>204</sup>. Una traccia di questo può rinvenirsi nella vicenda italiana legata al precariato scolastico, nella quale, a seguito del rinvio pregiudiziale ad opera della Corte costituzionale e del Tribunale di Napoli, la Corte di giustizia ha affermato la non compatibilità della disciplina sui contratti a tempo determinato della scuola pubblica con gli obbiettivi della direttiva 1999/70/CE (in particolare con il contenuto di un accordo

---

<sup>201</sup> *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins v. Fidelidade Mundial. Companhia de Seguro*, C-264/12; *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins v. Via Directa. Companhia de Seguros*, C-665/13.

<sup>202</sup> *Stefan Stadter*, C-102/12.

<sup>203</sup> Cfr. G.L. TOSATO, *La riforma*, cit., 27; nello stesso senso, P. CARETTI, *op. cit.*, 11; con riferimento all'interpretazione delle norme connesse all'attuazione della c.d. regola aurea v. anche O. PORCHIA, *Il ruolo della Corte di Giustizia dell'Unione europea nella governance economica europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 3/2013, 608.

<sup>204</sup> Si leggano, a questo proposito, le pagine di A. SAIZ-ARNAIZ, *La interacción entre los tribunales que garantizan derechos humanos: razones para el diálogo*, in *Lo Stato*, 5/2015, 109 ss. Le sue riflessioni sull'importanza dello scambio di vedute e di argomenti tra Corti nazionali e Tribunali sovranazionali o internazionali, per giungere ad una sintesi, intesa come armonizzazione, «intercambio de argumentos con la finalidad de lograr un entendimiento, una lectura común», risulta molto interessante in riferimento alla relazione tra Corte di Giustizia dell'Unione e giudici costituzionali nazionali (oltre che tra questi ultimi e la Corte Edu, su cui il contributo si concentra maggiormente). Se sul piano interno si può affermare che si sia imparato a dare applicazione al diritto europeo, per come interpretato dalla Corte di Giustizia, allora forse un'apertura maggiore si richiederebbe, in quest'ottica, proprio a quest'ultima, nel senso di comprendere e, magari, fare propri gli argomenti fondamentali derivanti dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri (cfr. art. 6 TUE). Il contributo citato fa luce, peraltro, sulle opportunità pratiche della condivisione di orientamenti giurisprudenziali, che definisce «no solo un concepto necesario para entender las relaciones entre los protagonistas de la interpretación y aplicación judicial de los derechos, sino una auténtica necesidad existencial para garantizar la supervivencia de una estructura institucional concebida para la garantía de los derechos» (113). Se si considera, infatti, che non ci sono più "sovrani" in materia di diritti fondamentali, perché esiste la possibilità di ricorrere, per le medesime questioni, ai diversi giudici, s'intende come il raggiungimento di intendimenti comuni servano a garantire l'effettività delle tutele e la legittimazione delle Corti stesse.

quadro ad essa allegato)<sup>205</sup>. Come si vede, a differenza dei casi sopra richiamati, qui non veniva in rilievo l'applicazione della Carta di Nizza. I due profili censurati riguardavano l'assenza di garanzie circa l'assunzione dopo un certo numero di rinnovi di contratti a tempo determinato e la mancanza di sanzioni (cioè della risarcibilità dei danni) a carico del datore di lavoro inadempiente agli obblighi derivanti dalla direttiva (per la verità operanti in altri settori d'impiego). La vicenda ha avuto termine recentemente, con la sent. Corte cost. 187 del 2016, nella cui motivazione la Corte italiana evidenzia che il legislatore è intervenuto (cfr. legge 13 luglio 2015, n. 107) «con l'evidente finalità di garantire la corretta applicazione dell'accordo quadro», lasciando intendere che il «dialogo Europa-Italia» ha sortito effetti assai positivi.

Rimane da considerare la posizione dei giudici costituzionali nazionali, che potrebbero assumere il ruolo di garanti della tutela dei diritti sociali a fronte delle politiche che ne minacciano l'effettività, eventualmente facendo valere i cc.dd. «contro limiti», a maggior ragione, forse, se la Corte di giustizia continua ad evitare di pronunciarsi sul rapporto tra austerità e garanzie sociali, sulla scorta di quanto accaduto nella vicenda portoghese (dopo la pronuncia *Sindicato do bancarios do Norte*)<sup>206</sup>. Non è irragionevole pensare che questa possa rappresentare un precedente importante per casi analoghi che dovessero interessare altri Paesi. «La tutela di un nucleo essenziale di diritti sociali», infatti, «è sicuramente ricompresa nella cerchia dei principi supremi e intangibili del nostro ordinamento»<sup>207</sup>. «Non si può dubitare», allora, «che la salvaguardia del nucleo essenziale dei diritti sociali garantiti in Costituzione rientri nella nozione di «contro limiti» e, di riflesso, di «identità nazionale» ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE. Ne consegue che norme e atti dell'Unione non rispettosi del requisito in discorso, come pure misure interne che vi dessero attuazione, potrebbero essere private di efficacia nel nostro ordinamento»<sup>208</sup>.

---

<sup>205</sup> Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 26 novembre 2014, cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13.

<sup>206</sup> Successivamente al rinvio pregiudiziale, come noto, il Tribunale costituzionale portoghese ha provveduto comunque, nel 2013, all'annullamento dell'atto lesivo dei diritti fondamentali dei lavoratori. In questo caso si è trattato dell'eliminazione di un atto di diritto interno che recepiva le misure imposte dall'Europa, ma gli stessi argomenti potrebbero in futuro opporsi all'ingresso del diritto dell'Unione negli ordinamenti nazionali.

<sup>207</sup> G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale*, cit., 32.

<sup>208</sup> G.L. TOSATO, *op. ult. cit.*, 32; nello stesso senso, F.GALLO, *Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio e il tramonto dell'autonomia finanziaria*, cit., 2 s., nonché A. SPADARO, *op. cit.*, 19.

Può essere utile sottolineare che, nella prospettiva di chi scrive, il ricorso ai cc.dd. «contro limiti» è concepito come *extrema ratio*, di cui servirsi solo eccezionalmente e qualora attraverso altri strumenti (richiami politici, interpretazioni in sede pregiudiziale, valorizzazione degli elementi di flessibilità presenti



Non secondario, da una prospettiva italiana, il fatto che da poco la nostra Corte costituzionale ha fatto valere i principi fondamentali dell'ordinamento, con funzione di "contro limiti", per impedire l'efficacia interna di norme di diritto internazionale<sup>209</sup>. I "contro limiti" potrebbero operare, in linea di principio, anche in relazione all'integrazione delle norme dell'Unione nell'ordinamento italiano: come è stato recentemente ribadito dal Presidente della Corte costituzionale, infatti, «i principi e diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione italiana [...] mai potranno essere intaccati da norme esterne di qualsiasi rango o provenienza. [...] Il giudice delle leggi ha il dovere di vegliare sull'intangibilità del nucleo essenziale della Costituzione non disponibile da parte di alcuna autorità né nazionale, né sovranazionale, né internazionale»<sup>210</sup>.

Il tema è di estrema attualità: è pendente una questione di legittimità costituzionale nell'ambito della quale si richiede al giudice delle leggi se non sia doveroso applicare i "contro limiti" per contrastare gli effetti che deve produrre nell'ordinamento interno la sentenza della Corte di giustizia sul caso *Taricco*<sup>211</sup>. La pronuncia della Corte europea, invero, si fonda proprio sulla necessità di salvaguardare gli interessi finanziari (*recte*: fiscali) dell'Unione, ma il "contro limite" sarebbe rappresentato (non dalla protezione dei diritti sociali costituzionalmente garantiti bensì) dalla tutela di norme fondamentali dell'ordinamento italiano in materia penale (in particolare dall'art. 25 Cost.). Dinanzi ad una questione così complessa, la Corte costituzionale ha di recente adottato l'ordinanza n. 24 del 2017 con la quale ha disposto il rinvio pregiudiziale alla

---

nelle regole di bilancio per spese di carattere sociale) non si sia manifestata, a livello europeo, una maggiore sensibilità per la questione delle politiche (*recte*: delle spese) sociali.

<sup>209</sup> Si è "opposta" al *dictum* della giurisprudenza della CIG, infatti, Corte cost., sent. n. 238 del 2014. Precedentemente, di "controlimiti" si è potuto parlare in occasione della sent. Corte cost. n. 18 del 1982, quando si impedì l'ingresso nell'ordinamento italiano di una norma concordataria.

<sup>210</sup> *Relazione* del Presidente Gaetano Silvestri *sulla giurisprudenza costituzionale* del 2013, 10.

È lecito domandarsi come debbono operare i "contro limiti", se automaticamente o solo successivamente per effetto del rilievo loro attribuito in sede di giudizio di legittimità costituzionale, e dalla risposta dipende la previsione circa quale strumento decisorio fa al caso della Corte in tali casi. Come rilevato da M. LUCIANI (*I controlimiti e l'eterogeneità dei fini*, destinato agli Scritti in onore di G. Silvestri e anticipato in *Questione Giustizia*, 1/2015, 88 s.), sembra «inevitabile» la declaratoria di inammissibilità «una volta affermato che in realtà quella norma non è mai entrata nel nostro ordinamento perché contrastante con i principi fondamentali»; come si sa, però, con la sent. 238, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme contrastanti con i principi fondamentali dell'ordinamento, seguendo, evidentemente, un approccio diverso.

<sup>211</sup> Per approfondimenti e per inquadrare i termini normativi e giurisprudenziali della questione si vedano F. ROSSI, *La sentenza Taricco della Corte di giustizia e il problema degli obblighi di disapplicazione* in malam partem della normativa penale interna per contratto con il diritto UE, in *Dir. pen. e processo*, 2015; F. VIGANÒ, *Prescrizione e reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE: la Corte d'appello di Milano sollecita la Corte costituzionale ad azionare i 'controlimiti'*, in *Diritto penale contemporaneo*, settembre 2015; nella stessa Rivista: P. FARAGUNA, P. PERINI, *L'insostenibile imprescrittibilità del reato. La Corte d'Appello di Milano mette la giurisprudenza "Taricco" alla prova dei controlimiti*, marzo 2016; R. BIN, *Taricco, una sentenza sbagliata: come venire fuori?*, luglio 2016; R. MASTROIANNI, *Supremazia del diritto dell'Unione e "controlimiti" costituzionali: alcune riflessioni a margine del caso Taricco*, novembre 2016.

Corte di giustizia, prodromico ad un'eventuale applicazione del "contro limite" in conseguenza della quale ci troveremmo di fronte al primo caso di opposizione all'esplicarsi dell'efficacia del diritto sovranazionale nel nostro ordinamento. Come è stato da più parti osservato, il nostro giudice delle leggi, pur non scegliendo la via dell'intransigenza, è stato fermo nel comunicare che "il diritto dell'Unione, e le sentenze della Corte di giustizia che ne specificano il significato ai fini di un'uniforme applicazione, non possono interpretarsi nel senso di imporre allo Stato membro la rinuncia ai principi supremi del suo ordine costituzionale" e che "il convincimento di questa Corte, del quale si chiede conferma alla Corte di giustizia, è che con tali asserzioni si sia inteso affermare che la regola tratta dall'art. 325 del TFUE è applicabile solo se è compatibile con l'identità costituzionale dello Stato membro, e che spetta alle competenti autorità di quello Stato farsi carico di una siffatta valutazione"<sup>212</sup>. Specifica in maniera chiara, poi, che, qualora si insistesse per la disapplicazione delle norme penali coinvolte dalla vicenda a favore del primato del diritto dell'Unione, rinunciando ad una soluzione di compromesso che rispetti i principi costituzionali dell'ordinamento italiano, si vedrebbe in un certo senso "costretta" ad opporre il "contro limite".

Come vedremo in seguito, gli atteggiamenti delle Corti costituzionali nazionali nei giudizi sulle misure "anti-crisi" degli ultimi anni sono stati assai diversificati. Le ragioni sono molteplici, è differente la rilevanza costituzionale dei diritti sociali nelle varie Costituzioni, ma è differente anche il grado di responsabilità dei Governi nell'adozione delle misure di austerità (in certi casi, insomma, la capacità di scegliere diversamente è stata inesistente, perché la "richiesta" dell'Europa non si presentava come negoziabile). Da parte dell'Unione, comunque, indicazioni su come condurre il bilanciamento tra risanamento dell'economia e Welfare non sono pervenute; sembra che tanto a livello politico che giurisprudenziale i due fronti continuino a non dialogare come sarebbe, forse, auspicabile.

---

<sup>212</sup> L'ordinanza di cui si tratta, che articola in maniera precisa i principali profili giuridico-costituzionalistici implicati nella decisione *Taricco* (tra cui il problema della prescrizione come materia di diritto penale sostanziale, della necessaria determinatezza delle fattispecie penali, delle distanze dalla vicenda *Melloni*), è già oggetto di vari commenti a prima lettura tra i quali si v. M. FERRANTE, *L'ordinanza della Corte costituzionale sull'affaire Taricco: una decisione "diplomatica" ma ferma*, in *dirittifondamentali.it*; G. REPETTO, *Una ragionevole apologia della supremacy. In margine all'ordinanza della Corte costituzionale sul caso Taricco*, in *Diritticomparati.it*; A. RUGGERI, *Ultimatum della Consulta alla Corte di giustizia su Taricco, in una pronunzia che espone, ma non ancora oppone, i controlimiti (a margine di Corte cost. n. 24 del 2017)*, in *giurcost.org*; dalla prospettiva del comunitarista, D. GALLO, *La primazia del primato sull'efficacia (diretta?) del diritto UE nella vicenda Taricco*, in *SIDiblog*; da quella del penalista, C. CUPELLI, *La Corte costituzionale ancora non decide sul caso Taricco, e rinvia la questione alla Corte di Giustizia*, in *penalecontemporaneo.it*.

## 7. Verso una tutela convenzionale dei diritti sociali?

Esistono ulteriori possibili livelli di tutela per i diritti sociali (a prestazione), al di là di quello nazionale e di quello dell'Unione europea? S'impone una breve analisi della giurisprudenza della Corte EDU e del valore della Carta sociale europea<sup>213</sup>.

Come noto, la Convenzione di Roma non protegge espressamente e direttamente i diritti sociali, c.d. "di seconda generazione", fatti salvi la libertà di associazione sindacale (art. 11 CEDU) e il diritto all'educazione (art. 2, Protocollo I). Ciò nonostante, si può ben dire che, grazie all'interpretazione estensiva di alcuni articoli della stessa, la Corte di Strasburgo abbia ampliato l'ambito della tutela includendo anche diritti di carattere sociale<sup>214</sup>. La protezione del diritto ad un processo equo, ad esempio, testualmente riconosciuta in relazione a procedimenti riguardanti "diritti e obblighi di carattere civile o accuse penali", è stata garantita anche in riferimento a giudizi aventi ad oggetto il diritto a prestazioni sociali (pensioni, licenziamenti, lavoro pubblico ecc.)<sup>215</sup>, con l'ovvia conseguenza dell'affermazione, a favore del ricorrente, dell'illegittimità del pregiudizio del diritto in questione. Similarmente, si è stabilito che possa ricadere sotto la previsione dell'art. 1 del Protocollo I, sul diritto di proprietà, anche il diritto al "rispetto dei propri beni" inteso come diritto alla tutela delle cose che compongono il patrimonio della persona e tra le quali possono rientrare prestazioni sociali di vario genere (sussidi, pensioni ecc.) stabilite dalla legge<sup>216</sup>. In altri termini, si ritiene che se l'ordinamento giuridico garantisce l'erogazione di un servizio sta generando un "interesse proprietario"<sup>217</sup>, una legittima aspettativa di ottenere il beneficio offerto.

Si tratta, ad ogni modo, di prestazioni che la Corte EDU non può imporre agli Stati di offrire, laddove ritenute illegittimamente non previste; tantomeno può essere censurata la decisione di rivedere le politiche sociali in senso restrittivo (salvo casi "limite", come vedremo). I giudici di Strasburgo, insomma, si sono impegnati a tutelare

---

<sup>213</sup> Trattasi di un trattato internazionale, firmato, in seno al Consiglio d'Europa, nel 1961 e poi rivisto ed integrato da Protocolli addizionali. Il testo nella sua ultima versione è entrato in vigore nel 1999.

<sup>214</sup> Si fa riferimento al caso *Airey c. Irlanda* (1979) per individuare il momento a partire dal quale la Corte ha aperto alla protezione dei diritti sociali. Nella suddetta decisione affermò che «sebbene [la Convenzione] enunci essenzialmente diritti civili e politici, molti di questi hanno delle implicazioni di natura economica o sociale» (p. 26).

<sup>215</sup> In materia di pensioni, si v. *Massa c. Italia*, 1993; in materia di licenziamento, si v. *Obermeier c. Austria*, 1990 e, in relazione a contratti di lavoro nel settore pubblico, si v. *Vilho Eskelinen c. Finlandia*, 2007.

<sup>216</sup> Si vedano, ad esempio, le decisioni *Stec c. Regno Unito*, 2006; *Moskal c. Polonia*, 2009.

<sup>217</sup> Si veda M. L. PADELLETTI, *Protocollo n. 1 - Art. 1: Protezione della Proprietà*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2012, 793 ss.; L. LOPEZ GUERRA, *Crisis económica y derechos humanos. Una nota de jurisprudencia*, in *Teoría y realidad constitucional*, 36/2015, 403.

quelle situazioni in cui un diritto riconosciuto dalla legge sia pregiudicato dalla illegittimità nell'attuazione della previsione, dalla sua «arbitraria o discriminatoria negazione, quantificazione o revoca»<sup>218</sup>. Essi potrebbero, infatti, condannare uno Stato per inadeguata garanzia di un diritto solo ove questo fosse sancito nella Convenzione, firmata dai Paesi parte con la consapevolezza di inserirsi anche nel relativo sistema di controllo giurisdizionale; neanche sarebbe possibile, d'altronde, a livello convenzionale, stabilire un principio di "irretrattabilità" dei diritti sociali "quesiti", per la stessa ragione fondata sulla libertà degli Stati nella definizione dei sistemi di sicurezza sociale<sup>219</sup>.

Per quanto a noi qui interessa, allora, bisogna rilevare che sono pochi (ed "eclatanti") i casi in cui la Corte EDU ha condannato uno Stato per illegittimità della legislazione in materia sociale e, dunque, per l'irragionevole pregiudizio del diritto del ricorrente; deve trattarsi, perché si decida in tal senso, di violazioni tanto gravi da integrare trattamenti inumani o degradanti (art. 3 CEDU, alle volte richiamato in combinato disposto con l'art. 8 che protegge il diritto alla vita privata e familiare) oppure produrre lampanti diseguaglianze (principio di non discriminazione di cui all'art. 14 CEDU, nonché di cui al Protocollo 12, spesso applicato alle garanzie recate dal già menzionato art. 1 del Protocollo I).

Nel famoso caso *Larioshina c. Russia* (2002) è stato, infatti, affermato che la mancanza dell'intervento pubblico, in qualsiasi forma, che abbandoni la persona alla fame e all'indigenza equivale a consentire condizioni di vita inumane e degradanti; occorre, però, constatare che il modello *Larioshina* non ha avuto, sino ad ora, rilevante applicazione<sup>220</sup>. Anche per giungere a ritenere violato l'art. 3 per assenza di adeguata protezione della salute dell'individuo, la Corte esige che si tratti di uno stato di salute

---

<sup>218</sup> A. GUAZZAROTTI, *Giurisprudenza CEDU e giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali a confronto*, disponibile alla pagina [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2012, 11.

<sup>219</sup> Vi sono due casi riguardanti l'Italia, entrambi noti, in cui lo Stato veniva condannato per la non conformità della legislazione applicabile ai casi concreti alla Convenzione, ma non perché la Corte abbia ritenuto illegittima la normativa nazionale nei suoi contenuti (revisione *in peius* delle situazioni soggettive dei destinatari) bensì in relazione al *modus procedendi* seguito dal legislatore, in particolare per l'effetto retroattivo della stessa sui processi già pendenti, ritenuto in contrasto con l'art. 6 CEDU: ci riferiamo ai casi *Agrati c. Italia*, 2011 e *Maggio c. Italia* (sulle cc.dd. pensioni svizzere). Per un attento commento sulle decisioni e sul contrasto che in entrambi i casi si è verificato con le decisioni della Corte cost., si veda C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti*, cit., §6.

<sup>220</sup> L. LOPEZ GUERRA, *Crisis económica*, cit., 405. In un caso successivo nei confronti della Russia (*Budina c. Russia*, 2009) il ricorso risultò infondato perché, pur risultando dalla normativa applicabile una pensione molto bassa, non si ritenne sussistente la condizione di gravissima indigenza. Per giungere alla condanna, come dicevamo, occorre che si tratti di violazioni gravissime dei diritti della persona: il noto caso *M.S.S. c. Belgio e Grecia* (2011), nel quale la Corte ha riconosciuto la violazione dell'art. 3 da parte di entrambi gli Stati, per l'abbandono e per le condizioni (anche detentive) in cui si è trovato a vivere un soggetto richiedente asilo, ci risulta essere uno dei pochissimi casi in cui ciò è avvenuto.

compromesso al punto da rischiare la morte, per cui la soglia per poter censurare le scelte dello Stato è davvero alta<sup>221</sup>. Sempre riguardo a situazioni di grave precarietà delle condizioni di vita, la Corte ha offerto tutela in casi di sfratti per occupazioni abusive o comunque irregolari nel momento in cui da parte dello Stato non vi fosse offerta di alcuna alternativa alla vita indigente della persona e della sua famiglia (soprattutto se appartenenti a gruppi sociali vulnerabili e in presenza di figli minori), ricorrendo alla tutela garantita dal combinato disposto dell'art. 3 e 8 CEDU<sup>222</sup>. Vi sono state ipotesi, infine, in cui gli Stati sono stati condannati perché le legislazioni interne, pur prevedendo provvidenze sociali, escludevano in maniera irragionevole alcune categorie o perché, comunque, imponevano ingiustificati sacrifici solo ad alcune, violando, pertanto, oltre che il principio di proporzionalità, anche quello della non discriminazione<sup>223</sup>.

Pare opportuno rimarcare, poi, che, nei casi in cui la Corte EDU veniva richiesta di esprimersi specificamente sulla legislazione anticrisi e su alcune misure di austerità degli ultimi anni, si è mostrato in maniera ancor più evidente il suo atteggiamento *self-restraint*. In relazione a un ricorso riguardante la legislazione greca si è pronunciata con un provvedimento di inammissibilità (“*manifestly ill-founded*”), adducendo l’operatività del “margine di apprezzamento nazionale” in riferimento a tali tipi di scelte in un momento delicato a causa della crisi economica; analogamente, ha respinto le doglianze di ricorrenti portoghesi per il pregiudizio dei propri diritti determinato dal taglio delle pensioni disposto dal Governo portoghese<sup>224</sup>.

---

<sup>221</sup> Si confrontino due decisioni rivolte al Regno Unito (*D. c. Regno Unito*, 1997; *N. c. Regno Unito*, 2008) su casi simili, ma con esiti diversi. In entrambe le vicende si giudicava sulla volontà dello Stato di espellere soggetti stranieri dal territorio britannico nonostante malati di AIDS. La Corte ha deciso, nel primo caso, per la condanna a proseguire nell'erogazione di assistenza sanitaria gratuita nella fase terminale della patologia; nel secondo caso, invece, la pronuncia è stata di segno opposto sulla base della astratta possibilità che la persona ricevesse le cure alla malattia anche nel Paese di destinazione, non essendo gravissimo il quadro clinico del soggetto ricorrente.

Il Governo britannico ha eloquentemente affermato, in quest'ultimo caso, che «ammettere la tutela dell'assistenza sanitaria attraverso “la porta sul retro” dell'art. 3 sarebbe totalmente contrario all'*original intent* della Convenzione», come ricorda A. GUAZZAROTTI, *op. cit.*, 2.

<sup>222</sup> Si vedano i casi *Yordanova c. Bulgaria* (2012), *Winterstein c. Francia* (2013), *Raji c. Spagna* (2014, conclusosi con archiviazione per la disponibilità del Comune di Madrid a comporre per via alternativa la controversia).

<sup>223</sup> Si vedano *Koua Poirrež c. Francia* (2003); *Andrejeva c. Lettonia* (2009); *NKM c. Ungheria* (2013). Quest'ultima, riguardante la materia fiscale, reca la statuizione secondo la quale la tassazione oltre certi limiti può equipararsi ad una vera e propria confisca, in aperta violazione del principio di proporzionalità.

<sup>224</sup> Cfr. *Koufaki c. Grecia* (2013); *Da Conceicao Matens e Santos Januario c. Portogallo* e *Da Silva Carvalho Rico c. Portogallo* (2013). Per approfondimenti su queste pronunce si veda F. SAITTO, *La “solitudine” delle corti costituzionali? Sindacato sulle misure di austerità e protezione dei diritti sociali tra giudici nazionali e Corte EDU*, in *Diritto pubblico*, 1/2016, spec. 434 ss., che coglie le peculiarità delle decisioni, riassumibili nella sottolineatura del contesto di grave crisi economica dei due Stati, nella rilevanza che assume l'adesione ai

«Sembra potersi affermare che la giurisprudenza *delle Corti europee* ha le “armi spuntate” e non può, o non riesce, salvo situazioni al limite, a utilizzare le Carte quale baluardo difensivo nei confronti delle “rigorose condizionalità”<sup>225</sup> che rischiano di pregiudicare le garanzie sociali; ancora, e sempre instaurando un parallelismo con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea, si è sostenuto che forse la strada maestra da battere è quella di proseguire nell’esplicitazione delle virtualità del divieto di discriminazioni, che mostra e può continuare a sviluppare il suo «potenziale sociale»<sup>226</sup>.

Affacciandosi oltre, verso ragionamenti inesplorati, per adesso, dalla Corte EDU si è avanzato che una tutela più forte dei diritti sociali si potrebbe conquistare se si concepisse quale “limite” per l’intervento dei giudici della Convenzione la Costituzione degli Stati parte invece che solamente la loro legislazione. In altre parole, si ritiene condivisibile che essi debbano rispettare i sistemi nazionali, posto che non trattiamo di diritti la cui tutela è stata loro espressamente demandata; potrebbero, però, secondo questa impostazione, considerare le differenze intercorrenti tra i diversi sistemi costituzionali, rafforzando la protezione del diritto laddove ad esso non sia attribuito nella Costituzione nazionale un valore “meramente programmatico”. Occorrerebbe «valorizzare tale peculiarità interna per affermare che l’affidamento ingenerato da un simile assetto costituzionale in determinate categorie di cittadini non può essere semplicemente travolto dal legislatore nazionale intento a smantellare lo Stato sociale»<sup>227</sup>. Se è vero, insomma, che in alcuni ordinamenti i diritti sociali protetti nella Carta fondamentale nazionale sono esigibili al pari degli altri<sup>228</sup>, allora le aspettative in ordine alla realizzazione di quelle garanzie sono legittime già solo perché prescritta nella Costituzione e non solo in virtù di previsioni di legge. Si sposterebbe il limite dalla legislazione alla Costituzione, senza rischiare, comunque, di imporre nuovi obblighi a quegli Stati in cui è garantita a livello costituzionale una sostanzialmente piena discrezionalità legislativa in ordine alle politiche economiche e sociali. Non siamo pienamente convinti che il compito di valutare la legittimità delle leggi possa spettare alla

---

programmi di assistenza finanziaria, nonché nel peculiare rilievo dei riferimenti ad alcune sentenze delle Corti nazionali, che sembrano, insomma, avere un certo peso nell’orientare la decisione dei giudici di Strasburgo.

<sup>225</sup> Così, G. FONTANA, *op. cit.*, 12 (corsivo nostro).

<sup>226</sup> D. TEGA, *op. cit.*, 12.

<sup>227</sup> A. GUAZZAROTTI, *op. cit.*, 15.

<sup>228</sup> Potremmo ben annoverare, tra essi, il sistema costituzionale italiano, sulla base della nota posizione della dottrina dominante sul valore e sull’efficacia dei diritti sociali protetti nella Costituzione (per tutti, A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., 30 s.), il cui adeguato livello di implementazione va poi stabilito sulla scorta della giurisprudenza costituzionale.

Corte EDU – pur essendo estremamente interessante la posizione, soprattutto per le positive ricadute che potrebbe avere in termini di garanzia dei diritti -, sia per l’evidente sovrapposizione di ruoli con le Corti nazionali (in assenza della espressa menzione dei diritti sociali nella Convenzione) sia per la nota differenza strutturale, oltre che funzionale, che intercorre tra i giudizi, definiti “di sistema”, che svolgono i giudici costituzionali e quelli, invece, “puntuali” (nel senso di circoscritti al caso concreto del ricorrente) della Corte EDU.

Prendendo in considerazione, in conclusione, un’altra Carta, si osserva, non da oggi, che scarso valore viene riconosciuto alla Carta sociale europea (e alle decisioni del Comitato Europeo per i Diritti Sociali), che pure potrebbe rappresentare, per la tutela giudiziale dei diritti sociali, una “miniera d’oro” cui attingere. A fronte di una sua assai limitata utilizzazione sia come riferimento interpretativo che come parametro di giudizio, evocato (poco e comunque) solo in via indiretta, *ad abundantiam* rispetto a norme interne o altre norme internazionali, vi è chi rinverrebbe la soluzione per una sua valorizzazione nella “comunitarizzazione”, al pari di quanto avvenuto con la CEDU tramite il richiamo operato dall’art. 6 TUE<sup>229</sup>. Anche a nostro parere, ad ogni modo, sarebbe sufficiente allo scopo implementare la sua funzione di norma interposta ex art. 117, primo comma, Cost., anche in considerazione del fatto che l’inclusione nelle disposizioni dei Trattati europei potrebbe «sì maggiormente garanti[re] i diritti sociali, in particolare quelli non contemplati nella Carta di Nizza, ma non ne [...] [consentirebbe], di per sé, la diretta applicabilità negli ordinamenti degli Stati membri. L’adesione dell’UE, infatti, non comporterebbe l’equiparazione della CSER al diritto comunitario bensì – semplicemente – l’utilizzabilità delle sue norme quali “principi generali” del diritto dell’Unione»<sup>230</sup>, come è per la CEDU. Essendo un Trattato internazionale regolarmente recepito, insomma, lo strumento che favorisce la sua applicazione da parte dei giudici è già nell’art. 117 Cost.; nulla osta ad iniziare a servirsene.

---

<sup>229</sup> Così A. SPADARO, *I diritti sociali*, cit., 14, il quale aderisce alla posizione di L. JIMENA QUESADA, già Presidente del CEDS, citando la sua Relazione *La sostenibilidad de los derechos sociales*, esposta in occasione del Convegno su *Diritti sociali e regionalismo in Spagna ed in Italia*, Milano, 31 marzo - 1 aprile 2011, di cui consigliamo anche il recente *Immigrati e altre persone vulnerabili: crisi umanitaria e necessaria ottimizzazione degli strumenti che garantiscono i diritti sociali*, in *Democrazia e sicurezza*, 1/2016, spec. parr. 2 e 3.

<sup>230</sup> Così, G. GUIGLIA, *Le prospettive della Carta sociale europea*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010, 14; nello stesso senso, per l’utilizzo parametrico della Carta ex art. 117 Cost., a maggior ragione a seguito delle sentenze nn. 348 e 349 del 2007, P. CARETTI, *I diritti e le garanzie*, Relazione al Convegno annuale di Salerno, novembre 2012, in *Rivista AIC*, 12. Si veda, altresì, G. SERGES, *I trattati internazionali diversi dalla Convenzione europea dei diritti dell’uomo nell’ordinamento italiano*, in A. DI BLASE (a cura di), *Convenzioni sui diritti umani e Corti nazionali*, Roma TrE-Press, Roma, 2014, 203.

## Capitolo II

### Il peso dell'equilibrio di bilancio nelle decisioni del Giudice delle leggi

#### 1. *Cenni sulla legittimazione dell'organo di giustizia costituzionale a decidere in materie di impatto economico*

Il seguito della trattazione esige un mutamento di scenario. Premesse le vicende italiane, europee e mondiali che precedono e provocano la realtà attuale, dobbiamo fermare ora l'attenzione sul giudizio di legittimità costituzionale. In particolare, passando per considerazioni di carattere teorico e per l'analisi di casi concreti, si intende riflettere sul rapporto tra impatto finanziario delle decisioni e giudizio di costituzionalità. Vi sono tre profili che meritano delle valutazioni, cui dedichiamo questo Capitolo: *a.* le ragioni di teoria costituzionale alla base dell'opportunità che i giudici costituzionali controllino la costituzionalità delle scelte di legislatori e governi in materia economico-sociale (e che lo facciano con determinati accorgimenti); *b.* l'esperienza concretamente maturata dalla giurisprudenza costituzionale in questa materia, in particolare negli ultimi anni; *c.* le ragioni di teoria normativa che sottendono alla possibilità di bilanciare le esigenze finanziarie dello Stato con il dovere di garantire la sicurezza sociale.

Per il momento consideriamo la questione *sub a.* Rientra tra i compiti del giudice costituzionale quello di pronunciarsi sulla legittimità degli atti normativi in materia di politica economica e sociale? Può determinare, con le sue decisioni, effetti finanziari diversi da quelli che Governo e Parlamento avevano previsto?

La risposta del costituzionalismo liberale è negativa. Se lo stesso legislatore (e lo stesso monarca) ha un margine di intervento nel mercato limitato alla regolazione di aspetti essenziali e deve evitare di "forzare" i suoi spontanei equilibri, non si rinvengono ragioni per cui i giudici dovrebbero invece avere il potere di esprimersi in materia, non avendo dalla propria parte nemmeno un'adeguata legittimazione democratica. Non è questa la sede per confutare tale impostazione, è d'altronde evidente, per lo meno in sistemi che come il nostro hanno vissuto l'evoluzione verso il modello di Stato sociale, che si tratta di una visione superata anche nelle sue premesse.

Se il sistema costituzionale impone degli obblighi ai pubblici poteri, invece, è gioco forza che contempra il controllo sul loro rispetto nei confronti degli organi



chiamati ad adempierli. E dunque, se le Costituzioni prevedono che si investa nel Welfare State, il giudice delle leggi può e deve controllare che con le loro scelte i parlamenti o i governi non impediscano la realizzazione di quegli obiettivi. Al dare una risposta positiva al nostro quesito iniziale, però, può ben accompagnarsi il riconoscimento delle peculiarità che caratterizzano questo genere di giudizi, da cui discende la considerazione per cui si possono sindacare le politiche economiche e sociali, ma con alcuni accorgimenti. Detta complessità viene in genere ricondotta alla c.d. *policentricità* di questo genere di decisioni, nonché alla mancanza di *expertise*, ossia della competenza in ordine ai profili tecnico-finanziari essenziali per la soluzione delle questioni trattate. I problemi di allocazione delle risorse sono generalmente dei problemi policentrici nel senso che i riflessi delle scelte effettuate non sono mai circoscrivibili o univoci: essendo le risorse complessive limitate, convogliarne una parte verso una destinazione comporta la riduzione della disponibilità per altre destinazioni. Quando nella vicenda sono in gioco tante variabili interconnesse, poi, vi è la difficoltà di prefigurare le conseguenze di una decisione<sup>231</sup>; «se le conseguenze di una decisione non sono prevedibili, non possono neanche essere considerate intenzionali, e quindi non possono essere assunte responsabilmente dall'attore della decisione. Intesa in questo senso, la policentricità delle questioni pone principalmente un problema di responsabilità del decisore»<sup>232</sup>. Ciò considerato, la policentricità delle questioni può rappresentare un argomento contro la sottoposizione delle misure di politica sociale al giudizio delle Corti poiché, se qualcuno deve prendere queste decisioni, si può ritenere che gli organi di rappresentanza politica siano maggiormente legittimati a farlo, nonché più capaci (possono contare con un livello di *expertise* superiore). Invece che rinunciare, però, alla possibilità di un controllo di conformità a Costituzione delle scelte politiche effettuate, si possono suggerire degli strumenti che a quelle (se vogliamo chiamarle così) criticità offrono una soluzione.

Possono distinguersi due teorie e, rispettivamente, due modelli diversi. Secondo una visione che è stata ricondotta al costituzionalismo “debole”<sup>233</sup>, per evitare che,

---

<sup>231</sup> Sul tema importanti riflessioni vengono dalla dottrina statunitense. Si veda il famoso lavoro di J. KING, *Judging Social Rights*, New York, 2012, 6 ss.

<sup>232</sup> Così B. BRANCATI, *Decidere sulla crisi: le Corti e l'allocazione delle risorse in tempi di "austerità"*, in *Federalismi.it*, n. 16/2015, 20, il quale ben evidenzia che, una volta definita la policentricità, l'aspetto problematico concerne l'individuazione del soggetto più idoneo ad assumere la responsabilità delle decisioni.

<sup>233</sup> Così J. E. ROA ROA, *El incidente de impacto fiscal y la legitimidad democrática de los tribunales constitucionales*, in *Serie Documentos de trabajo n. 26*, Departamento de derecho constitucional, Universidad Externado de Colombia, 2015, 4, il quale elabora una articolata suddivisione tra diversi pensieri giuridici sulla legittimità dei giudici a decidere questioni di impatto economico, con particolare riferimento al sistema colombiano.

entrando in questioni complesse e con riverberi in campi estranei alla materia di decisione, i giudici invadano ambiti di competenza altrui, pregiudicando la separazione dei poteri e determinando il rischio, peraltro, di creare insicurezza giuridica per le imprese e per gli investimenti stranieri, occorre prevedere dei meccanismi esterni che permettano al Legislatore o al Governo di opporsi alle sentenze che incidano significativamente sull'economia pubblica. Si consente, in un caso, una "reazione democratica"<sup>234</sup> alla decisione giudiziale e, nell'altro caso, una "reazione tecnocratica"<sup>235</sup>. Ad ogni modo, viene sottratta l'ultima parola alle Corti.

Non accetta questa circostanza, invece, il secondo modello di cui dicevamo, che si può denominare "costituzionalismo deliberativo", che propone l'implementazione di meccanismi che aiutino i giudici a sciogliere la complessità delle questioni di impatto finanziario all'interno del procedimento di formazione del proprio convincimento. Il confronto con Parlamento e Governo, ma anche con altre istituzioni qualificate ad esprimere valutazioni sull'argomento in discussione e sulle ricadute di sistema delle diverse decisioni possibili, avviene, dunque, prima della pronuncia, che ne raccoglie il prodotto.

Vi è, infine, un'altra visione – ascrivibile al "neocostituzionalismo"<sup>236</sup> – secondo la quale non bisogna porre limiti speciali all'attività dei giudici quando decidono su temi di rilievo sociale e sulla destinazione delle risorse, perché la loro funzione è quella di garantire i diritti fondamentali, per cui il loro ruolo necessita di assoluta libertà di giudizio, a maggior ragione, anzi, quando per perseguire altri scopi quei diritti vengono pregiudicati oppure colpiti da politiche regressive. L'unico parametro da tenere in considerazione, allora, è il contenuto costituzionale del diritto fondamentale; l'inutilità di concepire meccanismi *ad hoc* per questo tipo di giudizi deriva, inoltre, dall'esistenza di argomenti nel ragionamento giuridico che servono già allo scopo di coniugare più diritti

---

<sup>234</sup> Un esempio si può rinvenire nel sistema inglese che, a partire dal 1998, consente al Parlamento, attraverso un procedimento legislativo speciale, di esprimersi in via definitiva sulla eliminazione o modificazione della legge a seguito della dichiarazione di illegittimità del giudice. Si v. K. EWING, *The human rights act and parliamentary democracy*, in *The modern law review*, 1/1999, 79 ss., nonché J. E. ROA ROA che al sistema vigente nel Regno Unito affianca e confronta quello canadese (*op. cit.*, 5 s.).

<sup>235</sup> E' il caso del sistema colombiano che, dal 2011, contempla lo strumento dell' "Incidente d'impatto finanziario" (*Incidente de impacto fiscal*) grazie al quale, terminato il procedimento giudiziale, il Governo può opporsi alle decisioni della Corte costituzionale, del Consiglio di Stato, della Corte suprema e del Consejo superior de la Judicatura. Impone, così, lo svolgersi di un ulteriore giudizio (da decidersi per forza nel merito, essendo precluso il vaglio di ammissibilità) nel quale si discutono esclusivamente i motivi tecnici della resistenza dedotti dai rappresentanti del Governo.

<sup>236</sup> J. E. ROA ROA, *op. cit.*, accomuna, a questi fini, correnti neocostituzionalistiche con il "garantismo", rifacendosi alla opera di L. FERRAJOLI (tradotta in lingua spagnola) *Democracia y garantismo*, Ed. Trotta, Madrid, 2008.

(o più interessi) costituzionalmente rilevanti e contrapposti: il bilanciamento e il principio di proporzionalità. Essi conducono, spesso, all'applicazione della progressività nell'attuazione di un diritto fondamentale, che rappresenta di per sé un limite alla realizzazione incontrastata di istanze garantiste, magari per altri versi dannose.

Ancora, si potrebbe ulteriormente distinguere l'ipotesi in cui il sistema attraversa periodi di "crisi" da quelli in cui si vive una "situazione di normalità": la domanda su chi decide durante un'emergenza è strettamente legata alle vicende della sovranità. Sovrano, "schmittianamente", è chi decide nello stato d'eccezione, chi ha il potere di determinare anche la compressione degli spazi di libertà e di garanzia dei diritti fondamentali in favore di quella che, in un complesso momento storico-politico, ritiene essere la *salus rei publicae*<sup>237</sup>. Distingueremmo in maniera abbastanza netta, però, la situazione di crisi economica e i contesti eccezionali relazionati al terrorismo, per esempio, o a emergenze belliche<sup>238</sup>. Solo questi ultimi, a nostro parere, possono rendere importante la discussione sulla legittimazione delle Corti a decidere in senso potenzialmente difforme rispetto al potere politico, attesa la complessità dell'intervento giudiziale che si caratterizza per essere "*partial*", "*post eventum*", in qualche modo "*without a sanction*" (nel senso della concreta eventualità che poi gli attori politici finiscano per non osservarne le statuizioni).

Non riteniamo di dover dubitare sul fatto che i giudici costituzionali abbiano la legittimazione - connaturata alla loro stessa esistenza nell'ordinamento costituzionale - di sindacare l'operato dei pubblici poteri in ordine alla realizzazione di politiche economiche che favoriscano la realizzazione della solidarietà e sicurezza sociale; le riflessioni più opportune riguardano quali siano le modalità che gli consentano di farlo al meglio, facendo fronte alle problematiche connesse ai giudizi complessi. E' per questo che riteniamo che la (cosiddetta) policentricità delle questioni di politica economica e la

---

<sup>237</sup> In questo senso è possibile contrapporre la visione schmittiana (*Teologia politica. Quattro capitoli sulla teoria della sovranità*, in *Le categorie del politico*, trad. it., Il Mulino, Bologna, 1972) a quella helleriana (*La sovranità ed altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1987). In questo senso sostiene che, alla prova del "double fidelity dilemma", le Corti si ritrovino a svolgere un ruolo di secondo piano (spesso adesivo rispetto alle scelte della politica) A. MORRONE nella sua Relazione *Constitutional courts and economic crisis*, in occasione della *Conference on the Portuguese Constitutional Court's Jurisprudence of Crisis*, CIDP-Centro de Investigação em Direito Público, Lisbona, Marzo 2016.

<sup>238</sup> In senso sostanzialmente conforme, I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi*, cit., secondo la quale «accostare la crisi economica all'emergenza non è operazione a costo zero»; infatti, «risulta difficile accostare l'attuale situazione mondiale e nazionale a uno stato di eccezione che evoca automaticamente uno scenario di sospensione delle garanzie democratiche e dei diritti come nei casi di terrorismo e di ordine pubblico; solo recentemente, infatti, lo si è accostato alla scarsità di risorse, che è di per sé una condizione scontata in natura e che nulla ha a che fare con uno stato di emergenza» (par. 3).

spesso reale carenza di competenze tecniche in campo economico-finanziario non vadano ignorate, ma affrontate (la tecnica del bilanciamento e il *test* di proporzionalità sono elementi fondamentali per la sintesi che la giurisprudenza costituzionale è chiamata a effettuare tra principi costituzionali contrapposti, ma non risolve tutti gli aspetti di questa fattuale complessità). E' per questo, cioè, che ci sentiamo vicini all'impostazione tracciata dal costituzionalismo deliberativo. Coloro che contemplan la possibilità di una reazione esterna (democratica o tecnocratica) alla decisione giudiziale, a nostro avviso, acquiscono la minaccia al principio della separazione dei poteri, anziché porvi rimedio. La soluzione che qui abbiamo richiamato, invece, ha il pregio di non celare la complessità, di suggerire l'utilizzo di accorgimenti che evitino la pronuncia di sentenze "sbagliate" in prospettiva sistematica e ordinamentale, mantenendo al contempo l'autorità ed autorevolezza che connotano l'intervento del giudice delle leggi.

In concreto (ma avremo modo di approfondire sul punto), occorre che le Corti abbiano un quadro il più possibile chiaro degli interessi in gioco, ossia delle diverse interazioni tra la misura oggetto del giudizio e gli ambiti della vita economica e sociale sui quali i suoi effetti si ripercuotono. L'acquisizione di informazioni da soggetti professionalmente qualificati o anche politicamente implicati è qui molto importante: una istruttoria particolare, che non può che differire rispetto a quella tipica di un giudizio astratto di compatibilità tra norme, i cui risultati poi, chiaramente, saranno utilizzati per la ponderazione, in tal modo adeguatamente consapevole, che spetta alle Corti costituzionali. Occorre, poi, per chi dovrà dare seguito alla decisione (e ragionare su di essa in previsione della stabilità delle scelte politiche future) e anche per legittimare gli orientamenti del giudice costituzionale agli occhi dell'opinione pubblica, che le argomentazioni a sostegno della pronuncia rifluiscono in una esauriente motivazione<sup>239</sup>: è, in altre parole, essenziale la compiuta esposizione delle ragioni che determinano l'allocazione delle risorse in settori politicamente sensibili, sia per orientare i decisori che per rivolgersi in maniera trasparente ai destinatari dell'intervento pubblico. Può essere auspicabile, a seconda dei casi, l'auto-imposizione di limiti all'efficacia delle decisioni, in considerazione del loro impatto ordinamentale; ci riferiamo all'utilizzo di sentenze-monito che, nell'ottica di collaborare con il legislatore, differiscano la dichiarazione di

---

<sup>239</sup> Di questo hanno scritto in molti. Senza pretesa di completezza, si richiamano i contributi di A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994; A. SAIITA, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Milano, 1996; già, tra i molti, A. PIZZORUSSO, *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale: comandi o consigli?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, 345 ss.

illegittimità all'eventuale protratta inerzia del legislatore nel senso indicato dai giudici<sup>240</sup> oppure di sentenze di accoglimento che differiscano gli effetti caducatori ad un momento successivo a quello della pronuncia<sup>241</sup>.

Si può dire che si tratta di un *restraint* giudiziale «fondat[o] sui principi chiave della legittimazione democratica, della policentricità, dell'expertise, della flessibilità», intendendoci, però, sul significato di questo *restraint*. Darsi delle regole, quindi dei limiti, conservando la potestà decisionale; una questione inerente il tipo di *approccio* migliore alle questioni concernenti i diritti sociali e l'allocazione delle risorse.

Quando, nei primi anni '90 del secolo scorso, si discuteva sull'applicazione dell'art. 81, u.c., Cost. alle sentenze della Corte costituzionale, per una sorta di responsabilizzazione dei giudici sul problema dell'impatto economico delle decisioni, d'altronde, la questione non era diversa. Non diversamente da quello che qui abbiamo sostenuto, peraltro, si affermava che la norma sull'indicazione delle coperture «non si applica alla Corte in quanto regola delle competenze, *dalla quale possa derivare una deminutio dei suoi poteri*; non incide sull'*an* dei suoi poteri, ma rileva sul *quomodo*»<sup>242</sup>. Le considerazioni non debbono cambiare oggi che l'art. 81 Cost. è stato riformato in senso rafforzativo dell'obbligo del pareggio di bilancio (esso continua a imporre l'indicazione della copertura alla legge e non ad altri atti o provvedimenti). Ora come allora, l'attenzione va messa sulla «considerazione da parte della Corte degli effetti materiali delle sue pronunce, quando molto costose»<sup>243</sup>, nella ricerca, cioè, di strumenti che

---

<sup>240</sup> Se pur impostato in linea astratta, il ragionamento interessa un meccanismo riconducibile alle sentenze tedesche di incompatibilità o di ancora costituzionalità con appello al legislatore, che in Italia non sono mai state esattamente riprodotte; ciò nel senso che, pur sperimentando la "doppia pronuncia", per cui ad un iniziale rigetto, con eventuale monito, può seguire una decisione di accoglimento, la Corte costituzionale non ha mai stabilito un termine preciso per l'adempimento richiesto al legislatore, pena l'incostituzionalità della legge (sul modello della *Fristsetzung*). Su questo genere di decisioni si v., almeno, A.A. CERVATI, *Incostituzionalità delle leggi ed efficacia delle sentenze delle Corti costituzionali austriaca, tedesca ed italiana*, in A.A.V.V., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche in riferimento alle esperienze straniere*, Milano, 1989, 291 ss.; F. MODUGNO, *Considerazioni sul tema*, *ivi*, 21; A. RUGGERI, *Vacatio sententiae, "retroattività parziale" e nuovi tipi di pronunzie della Corte costituzionale*, *ivi*, 77.

<sup>241</sup> In una prospettiva teorica, che non si inserisce in un determinato sistema di controllo delle leggi, ma, che anzi, reca esempi rinvenuti in ordinamenti differenti, si v. ancora J. E. ROA ROA, *op. cit.*, 8 s.

<sup>242</sup> G. ZAGREBELSKY, *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, in A.A.V.V., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1993, 99, Atti del Seminario presso la Corte costituzionale dell'8-9 novembre 1991.

<sup>243</sup> Così, M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio*, *cit.*, 46, il quale sostanzialmente ribadisce a distanza di anni la posizione espressa in occasione del Seminario ricordato nella nota precedente (Atti del Seminario, 53 ss.), soffermandosi a spiegare le ragioni per cui, anche post-riforma, non vi sono ragioni per ritenere che alla Corte costituzionale sia preclusa l'adozione di sentenze costituzionali che costano né per ritenere che essa sia vincolata dalle previsioni dell'art. 81 Cost.

favoriscano la collaborazione tra i vari organi le cui decisioni potenzialmente incidono (anche se in forme molto diverse) sul bilancio.

Riassumendo: si può giudicare una legge il cui contenuto, che – poniamo – assicura un risparmio di spesa pubblica, trova la sua *ratio* nel rispetto degli obblighi di cui all'art. 81 Cost., ma occorre condurre sia il giudizio sul merito che la decisione sull'efficacia della pronuncia con una certa cautela.

Non meno difficoltoso, occorre precisare, è il percorso nel caso, per così dire, opposto, ossia nell'ipotesi in cui si sia chiamati a giudicare la legittimità di una legge che “spende troppo” e che sia, per questo motivo, sospettata di violare i precetti di cui all'art. 81 Cost. (o di cui al parametro interposto rappresentato dalla legge rinforzata n. 242 del 2012). Il rispetto del parametro costituzionale in questione, infatti, pone «problemi acuti di controllabilità giuridica rispetto a ciascuna delle fasi nelle quali si articola il sindacato di costituzionalità delle leggi, e cioè: i modi di accesso alla Corte; l'accertamento del rapporto di incompatibilità fra oggetto e parametro del giudizio (e in particolare la rilevazione dell'inosservanza della regola del pareggio); gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità della legge di bilancio, anche con riferimento alla loro dimensione temporale»<sup>244</sup>. E, insomma, si può affermare che i problemi che si pongono, pur sul fronte opposto, sono parzialmente coincidenti: il secondo (complessità del bilanciamento nel merito e forte peso di valutazioni politiche) e il terzo elemento (dimensione temporale dell'intervento potenzialmente caducatorio dei giudici costituzionali) ci pare che siano – pur speculari – sovrapponibili. Quando s'immagina che l'81 Cost. assurga a parametro, però, si aggiunge un'ulteriore problematica che rende difficile lo stesso accesso al sindacato: «le possibilità concrete di fare applicazione in giudizio di leggi prive di copertura, ma attributive di benefici o risorse sono, infatti, piuttosto ridotte, per la comprensibile difficoltà di rinvenire soggetti interessati all'impugnazione»<sup>245</sup>. Di qui la netta prevalenza del ricorso alla Corte in via diretta rispetto all'accesso in via incidentale, quando l'oggetto della questione vede come parametro di legittimità costituzionale l'art. 81 (si registra, peraltro, anche la

---

<sup>244</sup> Così, G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, 2. Le stesse questioni vengono affrontate dall'A. anche nel lavoro *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2013, parr. 4-7.

<sup>245</sup> G. SCACCIA, *La giustiziabilità*, cit., 2.

preponderanza delle azioni del Governo contro le Regioni rispetto alle ipotesi inverse)<sup>246</sup>.

La situazione non muta (di nuovo) nel contesto dell'art. 81 Cost. riformato. In particolare, sembra che le difficoltà del giudizio di costituzionalità non derivino, in fondo, dalla eccessiva indeterminatezza nella formulazione delle prescrizioni sui vincoli di bilancio<sup>247</sup>, bensì dai problemi di accesso, di merito e di efficacia della pronuncia caducatoria cui prima si accennava; inoltre, la nuova previsione secondo la quale “le camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all’equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all’efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni” non vale di certo a sostituire il Parlamento alla Corte costituzionale nella funzione di controllo sulla conformità delle leggi ai precetti costituzionali<sup>248</sup>.

Fatte tali premesse e precisazioni, si osserva che la giurisprudenza costituzionale si è più volte espressa su questioni aventi impatto finanziario, anche in ambito sociale. Si esprime, come accade oggi, anche in periodi in cui lo Stato affronta difficoltà economiche e deve fare attenzione alla gestione delle finanze pubbliche. Proviamo a vedere con quali modalità ed esiti.

## *2. Il valore dell'impatto economico dei diritti a prestazione e l'argomento della crisi nella giurisprudenza costituzionale*

Il peso finanziario di una decisione costituzionale ha rilievo per l'esito del giudizio che riguardi diritti “costosi”? Sì. Per capire perché, e anche come esplica la sua influenza sulla pronuncia, occorre ribadire alcune premesse.

I due termini della questione sono rappresentati dal rigore finanziario, che propugna il ridimensionamento delle erogazioni di risorse pubbliche (o il mantenimento della distribuzione decisa dalla politica in sede di programmazione finanziaria), e dalle norme di carattere costituzionale che proteggono i diritti sociali “che costano” o la

---

<sup>246</sup> In più del 70% dei casi è il Governo ad impugnare norme regionali. «E' stato, pertanto, rilevato che il giudizio di legittimità costituzionale sull'art. 81 Cost. ha assunto quasi i caratteri di un conflitto di attribuzione su atto legislativo, nel quale l'organo attivamente legittimato a sollevare la questione – essenzialmente la Corte dei conti – fa valere non tanto l'interesse obiettivo e astratto alla restaurazione della legalità costituzionale violata, quanto l'interesse subiettivo al riconoscimento della propria funzione di custodia degli equilibri della finanza pubblica» (G. SCACCIA, *La giustiziabilità*, cit., 3).

<sup>247</sup> Cfr. N. D'AMICO, *Oplà, il pareggio di bilancio non c'è più*, in *Istituto B. Leoni*, [www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it), n. 107, 4.

<sup>248</sup> In tal senso M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., 38.

legittima aspettativa di ricevere dei servizi o prestazioni. Il primo può definirsi un principio informatore della materia della sana gestione delle risorse (ma sulla natura giuridica torneremo) che, lungi dall'aver efficacia meramente programmatica, s'impone come "regola di buona condotta" con valore prescrittivo, anche se, per la sua natura e funzione, non potrebbe non ammettere eccezioni. Premessa di un sistema solido che sia in grado di finanziare, oggi come domani, la macchina statale, è chiaro che tradirebbe gli stessi scopi per cui è posto se la sua applicazione rigida volesse eliminare le spese costituzionalmente doverose. Le seconde sono norme attributive di situazioni giuridiche di favore, qualificabili come diritti e non come interessi legittimi; l'efficacia prescrittiva, e non meramente programmatica, di tali norme, fa sì che non sia possibile discutere sull'*an* delle garanzie (trattasi di un mandato costituzionale imperativo). L'organizzazione dei servizi pubblici erogatori è, per forza di cose, compito del legislatore e dell'esecutivo, non avendo la Carta fondamentale la capacità di costruire materialmente l'infrastruttura necessaria: in altre parole, si tratta di norme prescrittive, ma non auto-applicative. Il contenuto di questa delega di attuazione, poi, non è delineato con precisione, per questo si parla di variabilità del *quomodo*; sono indicati gli scopi e i tratti essenziali, che rappresentano evidentemente condizioni di validità dell'attuazione<sup>249</sup>. La diversa possibile configurazione dei meccanismi di fruizione delle garanzie dipende dal dovere dei pubblici poteri di realizzare indicazioni costituzionali diverse ma egualmente prescrittive ed irrinunciabili. D'altronde, se «un diritto soggettivo ha pretese di "illimitatezza" vuol dire che non rispetta il (vero) diritto oggettivo, almeno il diritto costituzionale, che è invece un complesso "sistema di limiti"»<sup>250</sup>. Tra i motivi di "condizionamento" rientra la disponibilità finanziaria delle casse dello Stato: questa incide sulla «sostenibilità», sulla «fattibilità pratica» dell'erogazione dei servizi.

Questa breve premessa per arrivare a dire che l'affermazione secondo la quale i diritti a prestazione sono diritti condizionati non nasce (bensì viene accolta) dalla giurisprudenza, derivando piuttosto da ragioni intrinseche alla loro natura. Comparvero, dunque, a partire dagli anni '90 del secolo scorso, riferimenti a *diritti finanziariamente*

---

<sup>249</sup> Si v., ancora, A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., 31; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, a cura di R. Romboli, Torino, 1994, 89 ss.; A. GIORGIS, *Diritti sociali*, cit., 1909 s., in particolare sulla illegittimità dell'omissione legislativa in materia di diritti sociali costituzionalmente garantiti: «affermare l'esistenza di una riserva di legge anche in materia di definizione del contenuto (costituzionalmente garantito) del diritto di accedere ai beni e servizi essenziali significherebbe ribaltare la stessa *ratio* della riserva di legge» ed è allora impossibile «sostenere che la presenza di una puntuale disciplina legislativa sia una *condicio sine qua non* per l'effettiva azionabilità dei diritti sociali».

<sup>250</sup> Così, A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi*, cit., 8.



*condizionati* nelle pronunce del giudice costituzionale; quello che in dottrina si chiama l'*an* del diritto sociale, nelle sentenze prende il nome di *nucleo essenziale* del diritto. Vennero adottate, in quel periodo, delle decisioni importanti, che hanno compiutamente delineato l'orientamento del giudice delle leggi sul tema dei diritti costituzionali costosi. Come noto, non si è trattato solamente di definire nel merito il limite dell'intervento legislativo restrittivo delle garanzie sociali dei cittadini, ma anche di trovare il tipo di pronuncia che meglio potesse servire a far emergere l'incostituzionalità della normativa (quando necessario) senza travolgere la programmazione finanziaria e le intenzioni di politica sociale.

Si cita, in genere, come prima rilevante decisione sul punto, la sentenza n. 455 del 1990<sup>251</sup>, in tema di limiti all'obbligo delle U.S.L. di sostenere le spese relative al ricovero di un soggetto anziano e non-autosufficiente presso strutture convenzionate, nella quale compare la locuzione "diritti condizionati" insieme alla precisazione che tale definizione «non implica certo una degradazione della tutela primaria assicurata dalla Costituzione a una puramente legislativa, ma comporta che l'attuazione della tutela, costituzionalmente obbligatoria, di un determinato bene (la salute) avvenga gradualmente a seguito di un ragionevole bilanciamento con altri interessi o beni che godono di pari tutela costituzionale e con la possibilità reale e obiettiva di disporre delle risorse necessarie per la medesima attuazione: bilanciamento che è pur sempre soggetto al sindacato di questa Corte nelle forme e nei modi propri all'uso della discrezionalità legislativa»<sup>252</sup>. La limitazione nel godimento di alcune prerogative legate all'assistenza sociale o sanitaria, infatti, motivata dal bilanciamento tra diritti di segno diverso, in tanto è legittima in quanto non intacchi il c.d. nucleo essenziale o minimo del diritto. La formula, assai ricorrente, può servire a sopire il rischio che «la clausola del possibile e del ragionevole, che condiziona la concreta attuazione dei diritti sociali, venga evocata per giustificare la loro incostituzionale obliterazione»<sup>253</sup>.

Invero, intendersi su cosa sia esattamente il contenuto minimo di un diritto fondamentale è assai complicato: la giurisprudenza non ne ha mai fornito una definizione univoca e nemmeno ha indicato dei criteri specifici per individuarlo, sicché

---

<sup>251</sup> C. SALAZAR, *Crisi economica*, cit., 9, rinviene tutte le basi degli argomenti della giurisprudenza successiva nella sentenza n. 180 del 1982.

<sup>252</sup> *Loc. ult. cit.*

<sup>253</sup> Così M. RUOTOLO, *Eguaglianza e pari dignità sociale. Appunti per una lezione*, in *Lex social, Revista de derechos sociales*, Univ. Pablo de Olavide, Sevilla, 2/2013, 26.

non si può che osservare come sia «un concetto sfuggente»<sup>254</sup>, di cui non risulta possibile una elaborazione in via generale e astratta, ma, piuttosto, un’analisi riferita alle varie operazioni di volta in volta poste in essere dai giudici costituzionali (e comuni), in relazione ai diversi diritti coinvolti nelle fattispecie concrete, attraverso il ricorso a questo concetto. Vero è che, così stando le cose, è complicato effettuare «valutazioni *sul rendimento* del contenuto essenziale *come tecnica di garanzia dei diritti costituzionali*»<sup>255</sup>, come anche è vero che non si tratta dell’unico spazio in cui la Corte costituzionale, se così si può dire, “tiene per sé” la distinzione tra profili essenziali e profili non essenziali nella disciplina costituzionale dei diritti e, quindi, l’individuazione della gerarchia sostanziale tra le norme, riservando, invece, alla sua ponderazione caso per caso l’individuazione del “nocciolo duro” del diritto: non vi è differenza nell’impostazione della notissima questione relativa ai principi supremi dell’ordinamento (cfr. sentenza n. 1146 del 1988). La Corte affermò, infatti, la propria competenza a svolgere la funzione di controllo sulla legittimità costituzionale delle leggi approvate ai sensi dell’art. 138 Cost. «in relazione al rispetto dei limiti sostanziali al potere di revisione (*id est*, l’osservanza del “contenuto essenziale” dei “principi supremi” dell’ordinamento costituzionale)»<sup>256</sup>. Non a caso anche in riferimento al tema dei limiti alla revisione costituzionale si osservò che non è possibile «individuare una vera ‘dottrina’ della nostra Corte in tema di rapporti fra diverse norme di grado costituzionale»<sup>257</sup>, visto che non vi sono appigli per ricondurre a sistema l’ordine di volta in volta stabilito.

Appare, infatti, insostenibile la riconduzione del contenuto minimo dei diritti fondamentali ai Livelli Essenziali delle Prestazioni di cui all’art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost., come pure sembra suggerire qualche decisione<sup>258</sup>, sia per la fattuale considerazione per cui essi hanno scarso rilievo e vengono aggiornati sporadicamente,

<sup>254</sup> Così, C. SALAZAR, *op. cit.*, 10.

<sup>255</sup> In questo senso, D. MESSINEO, *Il contenuto essenziale dei diritti fondamentali nella giurisprudenza costituzionale*, disponibile alla pagina [eprints.unife.it](http://eprints.unife.it), 65.

<sup>256</sup> Coglie questa linea di continuità nell’impostazione della Corte D. MESSINEO, *op. ult. cit.*, 66.

<sup>257</sup> A. CERRI, *Il ‘principio’ come fattore di orientamento interpretativo e come valore ‘privilegiato’: spunti ed ipotesi per una distinzione*, in *Giur. cost.*, 1987, 1825. Rimanendo indeterminato il concetto di “contenuto essenziale di una norma”, si può però distinguere tra «un nucleo duro (veramente “essenziale”), inattaccabile (persino) dal legislatore costituzionale, ed un contenuto minimo essenziale più “morbido” (quindi non veramente “essenziale”), inattaccabile dal legislatore ordinario, ma modificabile mediante procedimento aggravato ex art. 138 Cost.»: C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Giappichelli, Torino, 2000, 131.

<sup>258</sup> Si veda, per tutte, la sent. n. 282 del 2002 (in materia sanitaria) in cui, circa la disciplina sui livelli essenziali d’assistenza, si è affermato «che non si tratta di una “materia” in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle».

sia per la decisiva osservazione circa la loro derogabilità *in peius*. Si tratta, insomma, di una disciplina di rango legislativo, che non è in alcun modo idonea a vincolare, appunto, il legislatore, che ben può rivederla, delineando egli stesso e a sua discrezione l'argine al proprio intervento<sup>259</sup>.

Tentiamo di cogliere i tratti salienti della giurisprudenza inaugurata negli anni '90 del secolo scorso che vede come protagonisti il bilanciamento ragionevole, le esigenze di tenuta finanziaria del sistema pubblico e i diritti a prestazione<sup>260</sup>.

a) se a giudizio della Corte costituzionale l'intervento legislativo, che mira a una razionalizzazione delle spese pubbliche, non è suscettibile di intaccare il nucleo essenziale del diritto interessato, viene rigettata la questione di legittimità costituzionale poiché i diritti "parametro" di costituzionalità non si ritengono violati, bensì si ritiene che si sia (ragionevolmente) scelto per il loro graduale o progressivo godimento. In altre parole, l'infondatezza delle questioni, spesso, si accompagna all'affermazione del legittimo imporsi del *principio di gradualità* o di *attuazione progressiva* dei diritti costosi<sup>261</sup>. «Il principio di gradualità viene invocato tendenzialmente per escludere la parzialità, inadeguatezza, incompletezza etc. della disciplina scrutinata» ed «evoca una sorte di presunzione di legittimità "rafforzata delle discipline attuative dei diritti sociali, che impone di dimostrare non già la "mera incompletezza" delle riforme onerose ma l'irragionevolezza di tale parzialità»<sup>262</sup>.

Tra le tante sentenze espressione di siffatta posizione, può citarsi la sentenza n. 417 del 1996, con riguardo agli artt. 36 e 38 Cost., in cui si afferma che «secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, gli evocati parametri non escludono affatto la possibilità di un intervento legislativo che, per inderogabili esigenze di contenimento

---

<sup>259</sup> Si vedano, in tema, C. SALAZAR, *Crisi economica*, cit., 10 s.; ID., *Dal riconoscimento alla garanzia*, cit., 129 e ss.; *Diritti sociali e vincoli di bilancio*, cit., par. 3; L. TRUCCO, *I livelli essenziali*, cit., 14 e 66; E. CAVASINO, *La flessibilità del diritto alla salute*, cit., 102 ss., con riferimento al diritto alla salute, ambito nel quale, come noto, ha trovato ampia utilizzazione la figura del nucleo essenziale del diritto.

<sup>260</sup> Negli anni 2000, e fino ad oggi, il paradigma è rimasto sostanzialmente inalterato, ferma restando ovviamente la valutazione sulla sua corretta applicazione in relazione ai casi concreti. Basti considerare che le stesse formulazioni ricorrono nelle sentenze costituzionali recenti (che si inseriscono nel contesto di "un'altra crisi", ossia quella dei nostri giorni): i sacrifici che impone il principio solidaristico – si afferma, per esempio, nella sentenza n. 222 del 2013 – incontrano il limite del «nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana».

<sup>261</sup> La comparsa del principio di gradualità nelle decisioni in materia di diritti sociali si può, invero, rintracciare prima degli anni '90, sin dal 1973, come riferisce M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, Relazione al Convegno "Per i sessant'anni della Corte costituzionale". Roma, 19-20 maggio 2016, presso la sede della Corte costituzionale, anche in *Rivista Aic*, 3/2016, 9 s.

<sup>262</sup> C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia*, cit., 129 s.

della spesa pubblica, riduca in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza previsto, considerato che esiste il limite delle risorse disponibili e che [...] spetta al Governo ed al Parlamento introdurre modifiche alla legislazione di spesa, ove ciò sia necessario per salvaguardare l'equilibrio del bilancio dello Stato». E sulla stessa linea è stato precisato, in un'altra decisione, che «certamente il precetto costituzionale esige che il trattamento previdenziale sia sufficiente ad assicurare le esigenze di vita del lavoratore pensionato; ma nell'attuazione di tale principio al legislatore deve riconoscersi un margine di discrezionalità, anche in relazione alle risorse disponibili, *almeno quando non sia in gioco la garanzia delle esigenze minime di protezione della persona (ex multis, sentenza n. 457 del 1998)*» (così, sentenza n. 180 del 2001)<sup>263</sup>.

b) se, invece, la disciplina legislativa determina una incisione del contenuto minimo del diritto fondamentale la Corte costituzionale ne deve dichiarare l'illegittimità, poiché se le ragioni della corretta gestione dei conti «avessero un peso assolutamente preponderante, tale da comprimere il nucleo essenziale del diritto [...] connesso all'inviolabile dignità della persona umana, ci si troverebbe di fronte a un esercizio macroscopicamente irragionevole della discrezionalità legislativa»<sup>264</sup>. E' in questo senso che si può richiamare, in riferimento al nucleo essenziale del diritto, la formula con cui si è efficacemente sostenuto che possa rappresentare il «controlimite al limite delle risorse disponibili»<sup>265</sup>. Il giudice delle leggi, ad ogni modo, pur non rinunciando al suo compito di verificare l'incostituzionalità e, se del caso, dichiararla, ha dimostrato un'alta attenzione per l'impatto ordinamentale delle pronunce «costose» testimoniato dalla comparsa delle sentenze additive «di principio», a quasi costante sostituzione di quelle «di prestazione» (a cui, a questi fini, equipariamo quelle di natura *restaurativa* o *restitutiva*).

Si ricorderà che ci troviamo nel periodo in cui al centro del dibattito vi era il tema dell'applicabilità alle decisioni della Corte dell'art. 81, ult. co., Cost.; si può osservare come, da parte sua, essa abbia cercato di utilizzare strumenti che non (immediatamente) imponessero spese prive di copertura, ma che avessero invece il ruolo di allertare il legislatore sulla necessità di rivedere la distribuzione delle spese, dandogli

---

<sup>263</sup> Tra le altre, nello stesso senso, si v. sentt. Corte cost. nn. 260 del 1990, 356 del 1992, 99 del 1995, 205 del 1995 (con espliciti riferimenti al principio di gradualità), nonché 245 del 1997.

<sup>264</sup> Cfr. sentenza Corte cost. n. 304 del 1994; nello stesso senso, tra le molte, sentt. nn. 509 del 2000, 252 del 2001, 111 e 432 del 2005.

<sup>265</sup> L'espressione è di C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in ID., *Nel lungo andare. Una costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti 1985-2011*, Napoli, 2012, 280, poi ripresa in altri scritti tra cui si v. S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2012, 57 e, di interesse per il nostro tema, par. 10.4 e 10.6.

un margine per la riorganizzazione. Nella seconda metà degli anni '80 la Corte aveva adottato diverse sentenze “di spesa” i cui effetti temporali risultavano circoscritti, quasi sempre ricorrendo alla figura della incostituzionalità sopravvenuta; otteneva così il risultato di “pesare meno” da un punto di vista finanziario, non incidendo nei rapporti sorti prima della dichiarazione di incostituzionalità<sup>266</sup>. Successivamente, ha sperimentato tali nuove tecniche decisorie, che sono state anche diversamente declinate, distinguendo le additive di principio dalle additive “di meccanismo” o “di principio di garanzia”, che suggeriscono al giudice di pronunciarsi nel senso indicato dal principio enunciato dalla sentenza costituzionale, fino a che il legislatore non avrà modificato la normativa censurata<sup>267</sup>. Nota, anche per la chiarezza di alcuni suoi passaggi, è la sentenza n. 309 del 1999, che possiamo annoverare, per l'appunto, tra le additive di principio. Si è affermato, infatti, che «le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana»; al contempo si ritiene che «quello che l'art. 32 Cost. certamente non tollera, e che spetta alla Corte colmare *con un intervento di principio*, è l'assoluto vuoto di tutela»: spetta, poi, al legislatore prevedere i casi e i modi in cui si possa fruire dell'assistenza (si trattava di assistenza sanitaria gratuita per il cittadino che si trovasse all'estero ed in disagiate condizioni economiche e la Corte ha conclusivamente affermato che «la definizione del livello di tutela da accordare all'indigente all'estero postula dunque scelte che non possono essere direttamente compiute da questa Corte ma che sono rimesse al bilanciamento legislativo»)<sup>268</sup>.

Abbiamo tracciato le linee del rapporto tra esigenze finanziarie e spesa sociale per come delineate dalla giurisprudenza costituzionale di qualche tempo fa e che poi si sono costantemente riproposte all'attenzione; non lasciamo nell'ombra, però, il ruolo che svolgono i giudici comuni nella garanzia dei diritti. L'affermazione della prescrittività

---

<sup>266</sup> Cfr. sentt. nn. 266 del 1988, 501 del 1988 e 50 del 1989. Sul legame esistente tra regolazione degli effetti temporali dell'incostituzionalità e giudizi sui diritti “costosi” si tornerà a parlare in seguito, spec. Cap. III.

<sup>267</sup> Cfr. sentenze Corte cost. nn. 284 del 1995, 171 del 1996, 160 del 1997. In dottrina si è dibattuto molto del tema dei rapporti tra tenuta dei conti e diritti sociali costosi, con attenzione anche ai riflessi sugli strumenti decisori inaugurati dalla Corte per ovviare alle interazioni con le competenze e prerogative degli altri poteri dello Stato: si vedano, tra i molti, C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996; E. GROSSO, *Sentenze costituzionali di spesa “che non costino”*, Giappichelli, Torino, 1991; F. POLITI, *Il “costo” delle sentenze della Corte costituzionale nella recente riflessione dottrinale*, in *Scritti in memoria di L. Paladin*, IV, 2004.

<sup>268</sup> Per approfondimenti sulla decisione citata si veda A. ANZON, *Un'additiva di principio con termine per il legislatore*, in *Giur. cost.*, 1993, 1785 ss.

delle norme costituzionali e, dunque, l'esigibilità dei diritti sociali non possono che significare che il giudice è chiamato non solo ad applicare la legge vigente, ma anche ad interpretarla alla luce della Costituzione, nonché a dare a quest'ultima diretta attuazione laddove la disciplina fosse lacunosa. Il rischio della diversità di trattamento, anche di casi "più che simili", a seconda delle diverse sensibilità e della diversa percezione del proprio ruolo da parte dei giudici, come si sa, è assai rilevante. La ponderazione delle ragioni di natura finanziaria con quelle che pretenderebbero la garanzia più ampia possibile dei diritti sociali può avere esiti distinti di volta in volta (e questo in ogni caso), ma anche "di giudice in giudice". Soppesando l'importanza dell'applicazione diffusa della Costituzione con la possibile sistematica violazione del principio di non discriminazione dinanzi alla legge e della certezza del diritto, verrebbe, forse, da prediligere un atteggiamento cauto. Si potrebbe promuovere l'interpretazione conforme a Costituzione laddove la disciplina sia poco chiara (per esempio in ordine all'estensione quantitativa o qualitativa di una certa prestazione a carico pubblico), nei casi in cui, cioè, l'interprete abbia già dei dati normativi positivi (e atti preparatori etc. etc.) che possano orientarlo verso soluzioni "adeguatrici" ma fondate su basi oggettive e, perciò, generalizzate; si potrebbe, al contrario, suggerire l'opportunità della rimessione al giudice costituzionale in caso di lacuna normativa o nei casi in cui le operazioni interpretative si rivelino eccessivamente complesse (per cui a rischio di essere assolutamente fantasiose)<sup>269</sup>.

Bisogna dare conto, però, che la giurisprudenza, sin dai primi tempi di vigenza della Costituzione, ha assunto posizioni variegate; in alcuni casi ha espresso la convinzione che fosse suo precipuo compito «estrarre dalle disposizioni costituzionali scritte tutti i significati che in base alle regole della logica costituiscono loro possibili sviluppi»<sup>270</sup>, poiché «costituirebbe un non senso il poter supporre che una legge, anzi la legge fondamentale dello Stato [...] non sia destinata ad una immediata ed integrale attuazione, almeno fin dove ciò sia materialmente e giuridicamente possibile»<sup>271</sup>. Ancora

---

<sup>269</sup> Sembra orientarsi in quest'ultima direzione la più recente giurisprudenza costituzionale: cfr. sentenze nn. 221 e 262 del 2015; 45, 95 e 204 del 2016.

<sup>270</sup> Così, A. GIORGIS, *op. cit.*, 1908, il quale riporta dei passaggi della pronuncia di seguito citata.

<sup>271</sup> Nella giurisprudenza dei primi anni '50 si è riconosciuto, ad esempio, che l'art. 36 Cost. è norma precettiva, d'immediata applicazione, che attribuisce al lavoratore un vero e proprio diritto ad una retribuzione sufficiente: si v. Pret. Torino, 9 marzo 1950, in *Riv. giur. lav.*, 1950 II, 258 ss.; Corte App., L'Aquila, 24 ottobre 1950, *ivi*, 1951, II, 1 ss.; Trib. Rieti, 17 ottobre 1951, *ivi*, 1952, II, 278 ss.; Cass. Civ., 21 febbraio 1952, n. 461, *ivi*, 1952, II, 275 ss. Come ricorda M. Ruotolo nella Introduzione al libro *La Costituzione ha sessant'anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, *Quaderni di Costituzionalismo.it*, Napoli, 2008, possono dirsi svanite, così, le preoccupazioni che Calamandrei esprimeva in Assemblea Costituente (spec., 4 marzo 1947), grazie all'affermarsi della natura precettiva delle c.d. disposizioni di principio. Sarà lo stesso Calamandrei ad ammetterlo, dopo la sentenza della Corte costituzionale sull'art. 113 del t.u. delle leggi di pubblica sicurezza: P. CALAMANDREI, *La Costituzione si è mossa*, in *La Stampa*, 16 giugno 1956.

più in là, si è sostenuto che ai giudici comuni potesse spettare la competenza, qualora ve ne fossero tutti i presupposti, di condannare lo Stato al risarcimento in favore del soggetto che si trovi nelle situazioni di indigenza o disabilità etc. etc. che la Costituzione contempla come condizioni che fondano la titolarità di diritti a prestazioni positive, ma che, per completa inerzia dei decisori politici, non possa esercitarli. Il riferimento immediato è a quanto stabilito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella famosa sentenza *Franco*<sup>272</sup>, che potrebbe qui essere rievocato per sostenere che lo Stato sia inadempiente qualora non abbia provveduto mediante i suoi organi legislativi a eseguire i compiti che le norme costituzionali gli impongono<sup>273</sup>.

Il peso dell'impatto finanziario, dunque, abbiamo visto, innesca la necessità del bilanciamento tra i contrapposti principi, realizzato tramite gli argomenti e gli accorgimenti di cui abbiamo detto. In questo contesto appare interessante riflettere sull'utilizzo dell'argomento specifico della crisi economica, elemento materiale ed extra-ordinamentale, e verificare il peso che può avere quando speso all'interno del giudizio di legittimità costituzionale. Il punto, come si intuirà, è che si tratta di avvenimenti storici non riconducibili a categorie giuridiche, almeno non di per sé; c'è la generale consapevolezza, poi, che la crisi di fatto influisce in maniera importantissima sulle scelte di politica economica e sociale, ma quello che qui interessa è inquadrarla nel giudizio, nel bilanciamento e, dunque, capire come incide sulle forme sostanziali e processuali della decisione. Sinteticamente, ci pare che espliciti, per lo meno, tre ruoli: 1. rappresenta quella condizione fattuale che diviene la *ratio* di molti interventi legislativi di cui la Corte costituzionale è chiamata a vagliare la ragionevolezza; 2. si affianca, rinforzandone l'efficacia, all'art. 81 Cost. nel bilanciamento, sia esso la ragione giustificatrice della norma scrutinata oppure il parametro di costituzionalità; 3. diviene un argomento decisivo nell'interpretazione circa l'ampiezza di alcuni titoli competenziali di cui all'art. 117 Cost.

Quanto alla prima considerazione, nulla da dire, nel senso che è naturale che ogni intervento normativo trovi fonte e giustificazione in esigenze o accadimenti fattuali.

---

<sup>272</sup> Sentenza 19 novembre 1991, cause riunite C 6/90 e C 9/90, in tema di risarcibilità del danno da mancata attuazione di direttive europee che attribuirebbero benefici o situazioni giuridiche d'interesse individuale ai soggetti persone fisiche o giuridiche che operano nel territorio dello Stato membro inadempiente.

<sup>273</sup> Riflessioni in tal senso si leggono negli interessanti lavori di M. CARTABIA, *Omissioni del legislatore, diritti sociali e risarcimento dei danni (A proposito della sentenza Franco della Corte di Giustizia delle Comunità europee)*, in *Giur. cost.*, 1992, 505 ss., nonché di A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'eguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999, spec. Cap. II.

Per contribuire a dare soluzione agli squilibri dei conti pubblici, allora, negli anni scorsi sono stati adottati leggi e atti aventi forza di legge a contenuto contenitivo della spesa pubblica.

Con la seconda considerazione, invece, entriamo nelle logiche del giudizio di costituzionalità, in cui la crisi economica non rileva in sé, poiché non rappresenta né oggetto né parametro di giudizio; viene richiamata poiché costituisce quel sostrato fattuale capace di attribuire un significato diverso alle norme implicate nel bilanciamento. In altre parole, in tempo di crisi, l'art. 81 Cost. – che in generale (e, dunque, anche in periodi di ciclo economico favorevole) fissa l'obbligo di tendere all'equilibrio tra entrate e spese e al contenimento del volume di spesa pubblica – assume un valore diverso, una maggiore importanza, perché esprime un'esigenza che in quel momento è irrinunciabile. La crisi, infatti, viene richiamata quale elemento rafforzativo delle argomentazioni sulla necessità di rispettare le regole di austerità, che comunque trova un riferimento costituzionale all'art. 81 Cost.<sup>274</sup>. Questo poi non significa che abbia a prevalere sempre: è ben possibile che, nonostante questa maggiore valenza che gli viene attribuita, su di esso si imponga la tutela di un diritto fondamentale<sup>275</sup>. E' bene sottolineare questo punto: le impellenze economiche del momento non sembrano bastare, da sole, per decidere sulla costituzionalità o la incostituzionalità di una scelta legislativa<sup>276</sup>; se non esistesse l'art. 81 Cost., insomma, non ci sarebbe modo di – poniamo – giustificare un intervento normativo sulla base del “perché c'è crisi”.

---

<sup>274</sup> E' stato osservato, in maniera a nostro avviso corretta, che la crisi economica viene evocata come concetto generale, noto a tutti e perciò mai dettagliatamente esplicitato, nemmeno rimarcando quei dettagli utili per capire l'incidenza della stessa sulla materia specifica oggetto di giudizio. Vi è chi ha notato, infatti, già diversi anni fa, «la totale assenza, da parte della Corte, di qualsiasi riferimento a dati e studi sulla reale entità della crisi volti a supportare la decisione»: F. SAIITO, *Quando l'esigenza di tutela della dignità fonda, nell'emergenza economica, la competenza statale*, in *Giur. cost.*, I, 2010, 182.

<sup>275</sup> Per fare un esempio, nella sentenza n. 245 del 1997, il “momento delicato della vita nazionale”, e lo stato “di eccezione” che ne derivava, rinvigoriva le “esigenze di riequilibrio del bilancio” e prevaleva sul diritto all'incremento retributivo di cui la normativa censurata escludeva la corresponsione, mentre nella sentenza n. 223 del 2012 – pure riguardante adeguamenti retributivi – “l'eccezionalità della situazione economica” non poteva giustificare “deroghe al principio di uguaglianza”. Si v. D. PICCIONE, *Una manovra governativa di contenimento della spesa “tra il pozzo e il pendolo”*, in *Giur. cost.*, 2012, 3353 ss.

Allo stesso modo, nella recente sentenza n. 10 del 2015 la crisi economica viene evocata per rafforzare, invece, il valore degli artt. 2 e 3 Cost. Nella parte di motivazione in cui esplica le ragioni della scelta di una sentenza di accoglimento con efficacia *pro futuro*, la Corte afferma, infatti, che «le conseguenze complessive della rimozione con effetto retroattivo della normativa impugnata finirebbero per richiedere, in un periodo di perdurante crisi economica e finanziaria che pesa sulle fasce più deboli, una irragionevole redistribuzione della ricchezza a vantaggio di quegli operatori economici che possono avere invece beneficiato di una congiuntura favorevole. Si determinerebbe così un irrimediabile pregiudizio delle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost.».

<sup>276</sup> Si dirà a breve che nell'esperienza spagnola, invece, alla crisi viene dato rilievo autonomo, a giustificazione delle scelte governative.



Ragionamento simile si può formulare in ordine alla terza considerazione sopra formulata. La Corte costituzionale è stata portata, *anche* per l'influenza esercitata dal momento di crisi, a ricomprendere alcuni interventi, prima ricondotti alla competenza regionale, nelle aree di potestà legislativa statale, non "inventando", insomma, nuove competenze per il potere centrale fondate sull'emergenza, ma rimanendo nell'ambito dell'interpretazione delle disposizioni costituzionali: ci riferiamo alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost. e al coordinamento della finanza pubblica. «Anche nel caso di situazioni eccezionali» – afferma la Corte - «lo Stato è tenuto a rispettare tale riparto di competenze ed a trovare rimedi che siano con esso compatibili (ad esempio, mediante l'esercizio, in via di sussidiarietà, di funzioni legislative di spettanza regionale, nei limiti ed alle condizioni più volte indicate da questa Corte). La Costituzione esclude che uno stato di necessità possa legittimare lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali, previste, in particolare, dall'art. 117 Cost.». Il passaggio è ripreso dalla sentenza n. 148 del 2012 nella parte in cui risponde alle argomentazioni addotte dall'Avvocatura dello Stato, secondo cui «nella ricorrenza di situazioni eccezionali, "possa derogarsi anche alle procedure statutarie, come alle altre sinanco costituzionali, in ragione dell'esigenza di salvaguardare la *salus rei publicae* e in applicazione dei principi costituzionali fondamentali della solidarietà economica e sociale (art. 2), dell'unità della Repubblica (art. 5), e della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10), che (...) si impongono a tutti, Stato e autonomie comprese"».

Come abbiamo visto, la Corte non accoglie tale posizione, in questa come in altre pronunce<sup>277</sup>. A competenze invariate è allora possibile che in momenti di crisi il coordinamento della finanza pubblica di spettanza statale assuma maggiore estensione, come può accadere che si consideri più importante fissare una disciplina unitaria per alcune prestazioni sociali, mentre in situazioni di normalità si preferiva lasciare spazi più ampi all'autonomia regionale. «La crisi economica non costituisce mai una fonte autonoma di legittimazione di una disciplina legislativa altrimenti incostituzionale, ma si atteggia piuttosto a fatto esterno all'ordinamento giuridico che determina, però, per la sua evidente rilevanza, la diversa riconduzione dell'esercizio di una determinata competenza legislativa ad una certa materia piuttosto che a un'altra; materie tutte, però, parimenti previste nel testo costituzionale [...] tutte pertanto egualmente e

---

<sup>277</sup> Si vedano le sentt. nn. 151 del 2012, 193 del 2012, 217 del 2012, 39 del 2013.

astrattamente titolate a fondare quella disciplina»<sup>278</sup>. La “tematizzazione” della crisi economica attuale nella giurisprudenza sembra autorizzarci, in definitiva, a parlare di una «nuova fattispecie di superamento giurisprudenziale della rigidità del riparto di competenze»<sup>279</sup>.

### 3. Osservatorio: le posizioni assunte dalla giurisprudenza costituzionale

#### 3.1 La Corte costituzionale italiana e le decisioni di spesa, qualche anno fa

Occorre adesso ripercorrere alcune decisioni del giudice costituzionale italiano per vedere come quei paradigmi fissati durante gli anni '90 sono stati applicati nelle pronunce più recenti, quelle che hanno giudicato la c.d. legislazione della crisi. Come precisato sin dall'introduzione del presente lavoro, non ci soffermeremo sulle questioni, pure aventi implicazioni nell'organizzazione della spesa pubblica, rimesse alla Corte in via principale, perché non è esattamente l'assetto dei rapporti Stato-Regioni che ci interessa verificare<sup>280</sup>. Il parametro costituzionale invocabile risulta, di conseguenza, più esteso, anche se ci renderemo conto di come, nei casi in cui si giunge alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, il parametro che si ritiene violato è quasi sempre l'art. 3 Cost., magari in combinato disposto con altre norme costituzionali<sup>281</sup>. Seguiremo un ordine cronologico, preferendolo a quello che risulterebbe dalla distinzione tra questioni accolte e questioni rigettate.

Iniziamo dalla sentenza n. 223 del 2012, considerata il *leading case* della giurisprudenza “della crisi”<sup>282</sup>. La questione concerneva il blocco degli adeguamenti automatici delle retribuzioni dei magistrati, nonché il taglio dell'indennità speciale

---

<sup>278</sup> M. BENVENUTI, *Brevi considerazioni intorno al ricorso all'argomento della crisi economica nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2013, 977.

<sup>279</sup> Così, M. CERIONI, *Un'ulteriore fattispecie di superamento giurisprudenziale della rigidità del riparto di competenze*, in *Giur. it.*, 2010, 2521.

<sup>280</sup> Per questioni che vedevano lo Stato ricorrere contro la Regione per contrasto ai principi di coordinamento della finanza pubblica posti dal d.l. 78 del 2010 (e regolamentazione successiva) si v. sentt. nn. 163 del 2011, 91 del 2012, 180 del 2013 e 221 del 2013; per quanto concerne l'ipotesi opposta (Regione contro Stato), in relazione alla illegittimità della stessa normativa statale, si v. sentt. nn. 173, 187 e 215 del 2012. Le norme recate dallo stesso d.l. n. 78 del 2010 sono state oggetto di varie tra le questioni sollevate in via incidentale di cui tratteremo nel presente paragrafo.

Si discute della crisi economica e di politica economica anche nelle seguenti decisioni rese in giudizi in via principale: sentt. nn. 8, 28, 62, 63, 65, 79, 95 e 104 del 2013; 22 e 23 del 2014; 64, 141, 143, 151 e 175 del 2016.

<sup>281</sup> Per una sintesi descrittiva, ma “panottica”, delle decisioni degli anni 2012 e 2013, con l'opportuna segnalazione circa l'importanza centrale del paradigma uguaglianza/ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., si veda lo Studio curato dal Servizio Studi della Corte costituzionale *Diritti sociali e vincoli di bilancio*, cit., paragrafo 2.

<sup>282</sup> Così, per esempio, T. ABBIATE, *Le Corti e la crisi*, cit., 523; G. FONTANA, *I giudici europei*, cit., 17.

spettante agli stessi, e l'imposizione di un contributo di solidarietà sul trattamento economico dei dipendenti pubblici con redditi elevati (norme contenute nel d.l. n. 78 del 2010). I parametri di costituzionalità indicati nelle ordinanze di rimessione erano diversi, tra questi comparivano gli artt. 3, 23 e 53 Cost. La Corte ha dichiarato l'incostituzionalità della normativa *de qua*, riconoscendo natura tributaria a quei blocchi, tagli e prelievi che si presentavano discriminatori come irragionevoli<sup>283</sup>. L'art. 3 Cost., dunque, veniva violato sotto un duplice profilo: da un lato, infatti, è stato posto l'accento sul fatto che le disposizioni censurate colpivano solamente una categoria di professionisti, al di fuori, dunque, di un disegno di omogenea imposizione di sacrifici in nome di doveri di solidarietà<sup>284</sup>; dall'altro, si è evidenziato che la durata delle misure previste non era proporzionata alla dichiarata eccezionalità dell'intervento, essendo genericamente circoscritta al "periodo reso necessario dalle esigenze di riequilibrio di bilancio"<sup>285</sup>. Per i profili inerenti i soli magistrati veniva, inoltre, censurato il *vulnus* alle garanzie di indipendenza di cui gode la suddetta categoria per espressa previsione costituzionale, in ossequio al principio della separazione dei poteri, da cui è derivata la necessità di evitare che l'intervento legislativo potesse determinare "il mero arbitrio di un potere sull'altro".

---

<sup>283</sup> Le suddette misure, a detta dell'Avvocatura dello Stato, hanno rappresentato l'improcrastinabile risposta alle indicazioni contenute nella lettera dell'agosto 2011 a firma di Trichet e Draghi. Troviamo quantomeno singolare questo richiamo, «a mo' di argomento di autorità» (M. BENVENUTI, *Brevi considerazioni intorno al ricorso all'argomento della crisi economica*, cit., 977), da parte della difesa dello Stato, poiché non si comprende come questo possa avere rilievo giuridico all'interno del giudizio di legittimità costituzionale (in cui si dovrebbe discutere piuttosto della ragionevolezza delle misure).

<sup>284</sup> Si precisa che, mentre il d.l. n. 78 del 2010 ha previsto una decurtazione del 5% sui redditi superiori a 90.000 euro e del 10% sui redditi superiori a 150.000, ai dipendenti privati la l. n. 138 del 2011 imponeva un "contributo" corrispondente al 3% e per i soli redditi superiori a 300.000 euro: si tratta di una soglia superiore, di un'aliquota inferiore e, tra l'altro, era prevista la deducibilità dal reddito complessivo.

Si riporta un suggestivo passaggio della sentenza di cui stiamo trattando: «l'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è, infatti, suscettibile senza dubbio di consentire al legislatore anche il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti cittadini necessitano. Tuttavia, è compito dello Stato garantire, anche in queste condizioni, il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, il quale, certo, non è indifferente alla realtà economica e finanziaria, ma con altrettanta certezza non può consentire deroghe al principio di uguaglianza, sul quale è fondato l'ordinamento costituzionale».

Sulla decisione, tra gli altri, si v. i commenti di S.M. CICONETTI, *Dipendenti pubblici e principio di uguaglianza: i possibili effetti a catena derivanti dalla sentenza n. 223 del 2012 della Corte costituzionale*, disponibile in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2012; M. MANCINI, *Le prestazioni di fine servizio dei dipendenti pubblici alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 223/2012*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2/2013, 379 ss.; L. PACE, *La Corte costituzionale tra permanenza e superamento delle "meccaniche del giudizio di ragionevolezza"*, in *Giur. it.*, 12/2013, 2471 ss.; F. CALZAVARA, *La sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 2012 e la sua implicita potenzialità "espressiva"*, in *Federalismi.it*, 8/2013.

<sup>285</sup> Come scrive C. SALAZAR, infatti, «la risposta presentata dal legislatore come calibrata espressamente sull'emergenza – la quale è transeunte per antonomasia – non può, contraddittoriamente, ambire a diventare permanente», sicché «l'estensione a tempo indeterminato di misure restrittive già previste ne determina l'incostituzionalità» (*Crisi economica*, cit., 15).

Con la sentenza n. 33 del 2013, la Corte ha accolto una questione relativa ai trattamenti pensionistici per i dirigenti medici, annullando le norme del d.lgs. n. 502 del 1992 e del d.lgs. n. 503 del 1992 nella parte in cui non consentivano al personale ivi contemplato che al raggiungimento del limite massimo di età per il collocamento a riposo non abbia compiuto il numero degli anni richiesti per ottenere il minimo della pensione di rimanere, su richiesta, in servizio fino al conseguimento di tale anzianità minima. Nella suddetta pronuncia il giudice delle leggi, pur riconoscendo espressamente un'ampia discrezionalità al legislatore nella determinazione dell'ammontare delle prestazioni previdenziali e nella facoltà di differenziare i trattamenti in base alla categoria professionale, stabilisce che "il conseguimento della pensione al minimo è un bene costituzionalmente protetto". Ne consegue l'illegittimità di una normativa che di fatto impedisca di maturare il diritto al trattamento minimo previsto dalla legge.

Nella questione decisa con sentenza n. 108 del 2013, il giudice remittente lamentava la violazione degli artt. 3, 4 e 38 Cost. da parte della disciplina recata dall'art. 19, comma 1, lettera c), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), che prevedeva l'estensione dell'indennità di disoccupazione agli apprendisti (categoria tradizionalmente esclusa dalla tutela contro la disoccupazione involontaria) «in via sperimentale per il triennio 2009-2011» in caso di sospensione per crisi aziendali o occupazionali ovvero di licenziamento, subordinando tale erogazione all'intervento integrativo a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva. A suo avviso, la normativa produceva un'irragionevole disparità di trattamento in danno dei lavoratori che, a differenza di altri e ricorrendo i medesimi presupposti, venivano esclusi dall'erogazione dell'indennità per circostanze (quali l'inesistenza o l'inapplicabilità di un contratto collettivo sull'ente bilaterale) il cui verificarsi è riconducibile a scelte dei sindacati di parte datoriale o dello stesso datore di lavoro. La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione perché ha ritenuto di dover rispettare la discrezionalità legislativa in merito alla scelta di realizzare una tutela a favore degli apprendisti sospesi o licenziati mediante l'incentivo all'intervento degli enti bilaterali, stabilendo, in via transitoria, lo stanziamento di determinati fondi. Esclude, pertanto, "il carattere irragionevolmente discriminatorio a danno di lavoratori appartenenti a settori produttivi nei quali non sia stato previsto un

ente bilaterale, appunto perché non si tratta di una misura introdotta stabilmente e diretta a configurare un incondizionato diritto soggettivo in capo ai lavoratori”<sup>286</sup>.

Con la sentenza n. 116 del 2013 la Corte costituzionale è tornata a sanzionare l'illegittimità della normativa oggetto del giudizio (art. 18, comma 22-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98) perché vi ha riconosciuto una misura di carattere sostanzialmente tributario irragionevolmente imposta ad una sola categoria di cittadini. Si trattava di un c.d. contributo di solidarietà: si assoggettavano a un “contributo di perequazione” le pensioni al di sopra dei 90.000 euro annui, in misura crescente all'aumentare dell'ammontare, per il periodo compreso tra agosto 2011 e dicembre 2014<sup>287</sup>. Il parametro violato è rappresentato dall'art. 3 Cost., in combinato disposto con l'art. 53, poiché “l'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare [...] non può e non deve determinare ancora una volta l'obliterazione dei fondamentali canoni di uguaglianza, sui quali si fonda l'ordinamento costituzionale”<sup>288</sup>.

Prima di passare alla disamina di due pronunce più conosciute e commentate, sembra opportuno accennare alla sentenza n. 170 del 2013, con la quale la Corte costituzionale ha preso una decisione in contrasto con gli interessi finanziari dello Stato, anche se non era direttamente implicato un diritto sociale fondamentale. Interessa, però, in modo particolare l'argomento speso dal giudice delle leggi per dichiarare l'illegittimità costituzionale della normativa impugnata che innovava il regime dei privilegi erariali anche nelle procedure fallimentari in cui lo stato passivo esecutivo sia già divenuto

---

<sup>286</sup> Per un commento alla sentenza si veda P. SANDULLI, *Il ruolo degli enti bilaterali nel sostegno al reddito degli apprendisti*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2/2013, 387 ss.

<sup>287</sup> A commento della decisione si vedano, tra i tanti, S. M. CICCONE, *Il rinnovo del contributo di solidarietà sulle pensioni: una più che probabile violazione del giudicato costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, gennaio 2014; V. ONIDA, *Pensioni “d'oro” e contributo di solidarietà*, *ivi*, febbraio 2014; M. GORLANI, *Sindacato di costituzionalità sulle c.d. “pensioni d'oro” e responsabilità istituzionale della Corte nel favorire il contenimento del debito pubblico*, in *Giur. cost.*, 4/2013, 3589 ss.; N. SALERNO, *Irrazionalità tributaria del contributo di solidarietà a carico delle pensioni di importo elevato*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 3/2013, 654 ss.; P. SANDULLI, *La Corte costituzionale distingue fra equità fiscale ed equità previdenziale: a proposito della sentenza n. 116/2013*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it); F. CANNATA, *La sentenza n. 116/2013: luci ed ombre del “no” della Corte costituzionale al contributo sulle pensioni d'oro*, in *Riv. dir. trib.*, 2/2014, 76 ss.

<sup>288</sup> Nei tanti commenti alla decisione in parola, non sono mancate voci critiche, come quella di M. PERSIANI, *L'irragionevole confusione tra prelievo fiscale e solidarietà previdenziale*, in *Argomenti Dir. Lav.*, 2013, 937 ss., e di chi ha sostenuto che «se, come si legge nella sentenza, la Corte vuole scongiurare che i pensionati siano discriminati rispetto ai lavoratori nell'assolvimento del dovere tributario, non si può non sottolineare come la generosità dei trattamenti pensionistici si traduca in maggiore sforzo (con imposte o con contributi non fa differenza, è *tax labelling*) che i lavoratori delle generazioni successive devono compiere per finanziare quelle pensioni generose. In una prospettiva intergenerazionale, stiamo già vivendo una situazione di discriminazione ma opposta a quella paventata dalla Corte, come testimoniato dall'alto cuneo fiscale-contributivo sui redditi da lavoro che deprime la produttività e ostacola la nuova occupazione, a discapito soprattutto dei giovani. L'intervento mirava a rimuovere o quantomeno ad attenuare tale discriminazione». Così, N. C. SALERNO, *La Costituzione, le pensioni e l'equità*, in *Forum Quaderni costituzionali*, settembre 2013, 2.

definitivo. La Corte, riconoscendo la portata retroattiva della nuova disciplina (che sostanzialmente altera i rapporti tra i creditori “favorendo le pretese economiche dello Stato a detrimento delle concorrenti aspettative delle parti private”), ne ha dichiarato la contrarietà all’art. 6 CEDU (e, dunque, all’art. 117, primo comma, Cost.), sulla scorta della giurisprudenza dei giudici di Strasburgo. Non ha, infatti, rinvenuto dei validi motivi, degli interessi pubblici tanto rilevanti da giustificare siffatto intervento. Espressamente stabilisce, in conclusione di pronuncia, che “*l’unico interesse è rappresentato da quello economico dello Stato, parte del procedimento concorsuale. Tuttavia, un simile interesse è inidoneo di per sé, nel caso di specie, a legittimare un intervento normativo come quello in esame, che determina una disparità di trattamento, a scapito dei creditori concorrenti con lo Stato*” (corsivi nostri).

La Corte costituzionale è stata nuovamente richiesta di giudicare sulle norme del d.l. n. 78 del 2010 che prevedevano blocchi dell’adeguamento retributivo e degli automatismi stipendiali (classi e scatti). La fattispecie scrutinata, insomma, presentava evidenti similitudini con quella giudicata con la sentenza n. 223 del 2012, stavolta, però, si trattava di categorie, sempre appartenenti al pubblico impiego, ma diverse; diverso è stato anche l’esito cui è pervenuta la Corte<sup>289</sup>. Con la sentenza n. 304 del 2013, infatti, è stata rigettata la questione relativa alla violazione degli artt. 2, 3, 36, 97 Cost. da parte delle norme che stabilivano il blocco delle progressioni in carriera per il personale diplomatico; parimenti, con sentenza n. 310 del 2013, è stata dichiarata non fondata la questione sulla illegittimità costituzionale della norma che prevedeva il blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo, degli automatismi stipendiali correlati all’anzianità di servizio e di ogni effetto economico delle progressioni in carriera per il triennio 2011-2013 per il personale cosiddetto non contrattualizzato di cui all’art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, tra cui i docenti e ricercatori universitari<sup>290</sup>. La Corte ha, per queste fattispecie, escluso che si trattasse di prestazioni patrimoniali imposte con metodo irragionevole, come ritenuto, invece, nella sent. n. 223 del 2012, da cui si è espressamente discostata: in quel caso, ha sostenuto, la pronuncia si fondava sulle peculiarità dell’ordinamento della magistratura (era anche invocato un parametro – l’art. 104 Cost. – che in questo caso era, evidentemente, inconfidente).

---

<sup>289</sup> Si vedano le considerazioni di A. MORRONE, *Crisi economica e diritti*, cit., 81, nt. 5.

<sup>290</sup> Si vedano i commenti di T. ABBIATE, *Ancora in materia di misure anti-crisi: il distinguishing della Corte*, in *Federalismi.it*, 7/2014; V. FERRANTE, *Diritto al giusto salario e lavoro pubblico, ovvero del fascino dell’antico*, in *Forum Quad. cost.*, 2014; C. MIRIELLO, *La sentenza n. 310 del 2013 della Corte costituzionale e l’adeguamento retributivo dei docenti universitari: quantum mutatus ab illo!*, in; L. PACE, *La Corte costituzionale fa proprie le "ragioni della crisi" e rinnega se stessa*, in *Giur. cost.*, 2013, 4993 ss.

La sentenza stabilisce, poi, che occorre valutare l'insieme delle voci che compongono il trattamento complessivo del lavoratore in un arco temporale di una qualche significativa ampiezza, concetto che si ripresenterà nelle motivazioni delle decisioni, ricorrendo ogniqualvolta il giudice costituzionale voglia argomentare la legittimità di misure che, a vario titolo, incidono sulla retribuzione. Infine, a proposito della ragionevolezza della normativa scrutinata, a forte sottolineatura della meritevolezza del fine perseguito dal legislatore, la Corte ha affermato di non potersi “esimere dal considerare l'evoluzione che è intervenuta nel complessivo quadro, giuridico-economico, nazionale ed europeo”<sup>291</sup>. Ha insistito, allora, sulla riforma dell'art. 81, 97 e 119 Cost., che testimonia l'importanza del contenimento e della razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso cui può attuarsi una politica di riequilibrio del bilancio; considera, insomma, che tali obiettivi “implicano sacrifici gravosi, quali quelli in esame, che trovano giustificazione nella situazione di crisi economica. In particolare, in ragione delle necessarie attuali prospettive pluriennali del ciclo di bilancio, tali sacrifici non possono non interessare periodi, certo definiti, ma più lunghi rispetto a quelli presi in considerazione dalle richiamate sentenze di questa Corte, pronunciate con riguardo alla manovra economica del 1992”.

E ancora – stessa normativa scrutinata (di nuovo, d.l. n. 78 del 2010), diversa categoria interessata dai sacrifici imposti dalla necessità di “stabilizzazione finanziaria” – la Corte è stata chiamata a giudicare, tra le altre questioni dichiarate inammissibili perché “sovrapposte” a quelle già decise con la sentenza n. 223 del 2012, sulla presunta disparità di trattamento tra categorie omogenee di lavoratori (sentenza n. 7 del 2014). Nella disciplina che imponeva il blocco del trattamento economico del personale pubblico, anche dirigenziale, per gli anni 2011-2013 (che non poteva essere superiore a quello in essere nel 2010), vi è una deroga espressa per i dipendenti della Banca d'Italia. Il giudice remittente sosteneva che dovesse estendersi il regime di favore riservato alla BdI anche al personale dell'AGCOM, essendo entrambe autorità indipendenti per cui l'ordinamento prevede medesime garanzie di autonomia. La Corte, però, ha affermato la piena legittimità della differenziazione: “la scelta del legislatore di prevedere un meccanismo di adeguamento della Banca d'Italia alla normativa introdotta dal d.l. n. 78 del 2010 corrisponde all'esigenza, imposta dai Trattati relativi alle modalità di funzionamento dell'Unione europea, di consultare preventivamente la Banca centrale

---

<sup>291</sup> Ritengono centrale questa evoluzione normativa per la decisione di rigetto della questione T. ABBIATE, *Le Corti e la crisi*, cit., 525; G. FONTANA, *op. cit.*, 20.

europea per ogni modifica che riguardi una banca centrale nazionale. [...] Deve riconoscersi che la normativa comunitaria tende ad un rafforzamento dell'indipendenza delle autorità [bancarie] nazionali. Pertanto, pur godendo tanto la Banca d'Italia che l'AGCOM di una speciale autonomia organizzativa e funzionale a tutela della loro indipendenza, occorre tuttavia affermare che la Banca d'Italia presenta caratteri del tutto peculiari che la differenziano da ogni altra autorità amministrativa indipendente, [di conseguenza] non può costituire, sotto questo profilo, un utile *tertium comparationis* per una pretesa disparità di trattamento e la prospettata questione di legittimità costituzionale è priva di fondamento in riferimento all'art. 3 Cost.”<sup>292</sup>.

Sempre nel 2014, la Corte si è poi pronunciata sulla legittimità del blocco triennale imposto dal d.l. 78 del 2010 alla progressione stipendiale per il personale della Guardia di Finanza (nonché alla retribuzione del lavoro straordinario, poiché si calcola basandosi su alcune voci del trattamento retributivo fondamentale), adottando una decisione di infondatezza circa la non conformità del suddetto blocco agli artt. 2, 3, 36, 53 e 97 della Costituzione. Nella sentenza n. 154 del 2014 la Corte fa costantemente riferimento agli argomenti spesi nei vicini precedenti di cui alle sentt. 304 e 310 del 2013 (stesso d.l. impugnato, diverse le categorie colpite, infondatezza delle questioni); in particolare, considerato che il trattamento economico complessivo garantito all'organico della GdF è adeguato alle mansioni svolte e rispettoso dei diritti fondamentali dei lavoratori, si afferma che “quanto alla disparità di trattamento tra dipendenti pubblici e privati, come chiarito dalla citata sentenza n. 310 del 2013, «non può non rilevarsi che le profonde diversità dello stato giuridico (si pensi alla minore stabilità del rapporto) e di trattamento economico escludano ogni possibilità di comparazione»”<sup>293</sup>. Ad ogni modo, come nella più volte ricordata sentenza n. 304 del 2013, si conclude stabilendo che “il principio di buon andamento dell'amministrazione non può essere richiamato per conseguire miglioramenti retributivi”. Chiosa, forse, che va oltre e male interpreta le intenzioni del remittente, considerando che si dubitava della costituzionalità di misure di

---

<sup>292</sup> «Pare evidente l'irragionevole differenziazione che con ciò viene a determinarsi, sicché alcune categorie “sfuggono” ai sacrifici imposti dal dovere di solidarietà generale, in forza del dubbio nesso istituito fra la materia retributiva e i principi di indipendenza e autonomia di determinati “corpi” dello Stato», afferma G. RICCI, *La retribuzione in tempi di crisi: diritto sociale fondamentale o variabile dipendente?*, in *Working Papers*, CSDLE M. D'Antona, 113/2014, 18, confrontando le sentt. nn. 223 del 2012 e 7 del 2014 con quelle in cui, in relazione ad altre categorie di lavoratori, gli esiti del giudizio sono andati nel senso di legittimare le misure imposte dal legislatore.

<sup>293</sup> *Amplius*, in tema di retribuzioni per i lavoratori pubblici si v. A. TROJSI, *Il difficile bilanciamento tra diritto alla retribuzione dei dipendenti pubblici ed esigenze finanziarie*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2015, 153 ss.



riduzione del trattamento retributivo dovuto, non certo della pretesa di aumenti o revisioni *in melius* del relativo regime.

Prima di giungere alle decisioni più recenti (anni 2015 e 2016), un ultimo cenno lo dedichiamo alla sentenza n. 219 del 2014. Si impugnavano, ancora, norme contenute nel d.l. n. 78 del 2010 secondo cui per il personale docente, amministrativo, tecnico ed ausiliario (A.T.A.) della scuola, gli anni 2010, 2011 e 2012 non sono utili ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali e dei relativi incrementi economici previsti dai contratti vigenti. Andremo rapidi sugli argomenti utilizzati dalla Corte per giungere a dichiarare la non fondatezza della questione in relazione agli artt. 2, 3, 35, 36 Cost., se non altro perché richiama quanto stabilito nelle sentenze nn. 304 e 310 del 2013, ritenendo che “la disposizione in esame ha contenuto analogo” a quello delle norme che prevedevano il blocco per il triennio 2011-2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo, degli automatismi stipendiali e delle progressioni in carriera per il personale pubblico non contrattualizzato. “Le censure prospettate [...] coincidono, in particolare, con quelle decise con le sentenze n. 310 e n. 304 del 2013. La questione non è fondata”. Interessa maggiormente, invece, che la sentenza si sia pronunciata – sempre per l’infondatezza – anche sui provvedimenti di blocco della contrattazione collettiva, legittimando persino la proroga di detto blocco fino al 31.12.2014<sup>294</sup>. “La circostanza che il trattamento economico sia materia di contrattazione collettiva” – afferma la Corte – “non esclude che quest’ultima si debba svolgere entro limiti generali di compatibilità con le finanze pubbliche legittimamente fissati dal legislatore; come, di fatto, avviene sempre, poiché è la legge che ogni volta individua le risorse destinate a finanziare i rinnovi contrattuali nell’impiego pubblico”, trovando un precedente nella sentenza n. 215 del 2012. L’art. 39 Cost., dunque, non si ritiene violato, poiché la libertà sindacale “può venire compressa o, addirittura, annullata nei suoi esiti concreti [...] quando sussista l’esigenza di salvaguardia di superiori interessi generali”. Sulla possibilità di bilanciare anche la garanzia dell’autonomia collettiva con le esigenze della finanza pubblica, *nulla quaestio*; qualche dubbio in più sorge, per qualcuno, in ordine al rispetto del «principio di proporzionalità, potendosi conseguire lo stesso risultato con mezzi che avrebbero comportato un minor sacrificio del diritto fondamentale di contrattazione collettiva»<sup>295</sup>.

---

<sup>294</sup> Si legga, a commento, C. PINELLI, *I limiti legislativi dell'autonomia collettiva: un indirizzo solo apparentemente consolidato*, in *Giur. cost.*, 4/2014, 3502 ss.

<sup>295</sup> La pensa così G. FONTANA, *op. cit.*, 21 s.

### 3.2 *Segue: la Corte costituzionale e le più recenti (e discusse) decisioni di impatto economico*

Possiamo continuare con la ricognizione della giurisprudenza costituzionale che interessa il rapporto tra esigenze di bilancio e diritti delle persone. Per quanto riguarda gli anni 2015 e 2016 possiamo ricordare almeno una decina di sentenze, alcune delle quali hanno alimentato un dibattito sia pubblico che scientifico di significativo rilievo<sup>296</sup>.

Con la sentenza n. 10 del 2015, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della c.d. *Robin Hood Tax* (introdotta dall'art. 81, commi 16, 17 e 18, del decreto-legge n. 112 del 2008)<sup>297</sup>. La normativa censurata prevedeva un prelievo fiscale ulteriore, nell'ambito dell'imposta sul reddito delle società (IRES), qualificato come "addizionale", pari al 5,5% da applicarsi ad alcuni operatori del settore della commercializzazione di petroli e gas che avessero registrato ricavi superiori a 25 milioni di euro nel periodo d'imposta precedente; faceva, poi, espresso divieto di traslazione dell'imposta sui prezzi al consumo (art. 18) e disponeva che sul rispetto di detta prescrizione vigilasse l'Autorità per l'energia elettrica e il gas. L'ordinanza di rimessione paventava la violazione di vari parametri costituzionali; la fondatezza delle censure, però, è stata riscontrata solo in relazione agli artt. 3 e 53 Cost. Le ragioni dell'incostituzionalità sono state individuate in un «vizio di irragionevolezza» della presunta "addizionale" IRES<sup>298</sup> che è emerso considerando l'«incongruità dei mezzi approntati dal legislatore rispetto allo scopo, in sé e per sé legittimo, perseguito», per motivi attinenti sia alla struttura dell'imposizione sia al sistema di controlli relativi al divieto di traslazione dell'onere relativo sui consumatori finali dei prodotti. Il fine che il legislatore si prefiggeva era, infatti, quello di applicare un regime fiscale differenziato (*id est* più gravoso) ad un mercato, quale è quello dei prodotti petroliferi, molto meno esposto a subire i pregiudizi della crisi per varie ragioni<sup>299</sup>. Ciò

---

<sup>296</sup> Per alcune di queste decisioni, la numerosa dottrina a commento sarà richiamata nel prosieguo del lavoro.

<sup>297</sup> Per un'esposizione più dettagliata delle ragioni dell'incostituzionalità della suddetta normativa, si permetta di rinviare al par. 1 del lavoro, scritto insieme a M. Ruotolo, *Virtualità e limiti del potere di regolazione degli effetti temporali delle decisioni d'incostituzionalità. A proposito della pronuncia sulla c.d. Robin Tax*, in *Rivista AIC*, 2/2015, nonché in *Rivista di diritto tributario*, 11/2014.

<sup>298</sup> Tale addizionale, per effetto di *ius superveniens*, è stata, peraltro, ulteriormente aumentata al 6,5%, con contestuale ampliamento della categoria dei soggetti passivi; in più, è stata ridotta la "soglia" di ricavi superata la quale diviene applicabile il prelievo in questione. In merito all'eccezione riguardante l'intervento di normativa sopravvenuta, che avrebbe privato il giudizio del suo oggetto, la Corte osserva che le "nuove" norme «non rimediano affatto ai profili di illegittimità dedotti dal rimettente, ma semmai li accentuano, con particolare riguardo a quelli prospettati in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., dal momento che innalzano la percentuale dell' "addizionale", ampliano l'area dei soggetti tenuti a versarla e stabilizzano l'imposta senza limiti di tempo».

<sup>299</sup> Come noto, si tratta, infatti, di un mercato le cui caratteristiche strutturali garantiscono una posizione favorevole anche durante le congiunture più difficili (tra le quali risultano evidenti il carattere

detto, però, la giustificazione del prelievo aggiuntivo deve pur sempre tradursi coerentemente, proporzionalmente e ragionevolmente nella struttura dell'imposta. E, dunque, visti i presupposti da cui originava, la c.d. *Robin Tax* avrebbe dovuto avere come base imponibile i soli sovra-profitti (invece che l'intero reddito della società – come quando si è soggetti a una maggiorazione d'aliquota!) e sarebbe dovuta essere una misura temporanea, operante nel periodo di tempo necessario ad esaurire le esigenze contingenti che portarono alla sua introduzione. Alla stessa stregua, anche il sistema di controlli del rispetto del divieto di traslazione dell'imposta sarebbe dovuto essere idoneo a tutelare le finalità redistributive del nuovo sistema di prelievi; si è invece presentata la «obiettiva difficoltà di isolare [...] la parte di prezzo praticato dovuta a traslazioni dell'imposta» e quindi di sanzionare coloro che avessero scaricato l'onere impositivo sul prezzo al consumo.

Una volta esauriti gli argomenti di merito che conducono la Corte a dichiarare l'incostituzionalità della normativa *de qua*, ampi spazi sono dedicati a motivare la regolazione dell'efficacia temporale dell'annullamento, il quale, per espressa statuizione, deve produrre i suoi effetti solamente *pro futuro*; ciò sta a significare che chi ha pagato l'addizionale incostituzionale si giova della pronuncia di incostituzionalità in virtù della “rimozione, sia pure solo *pro futuro*, della disposizione costituzionalmente illegittima”, senza, però, poter ottenere il rimborso di quanto versato. Si tratta, indubbiamente, di una soluzione che, pur determinando la sottrazione di entrate programmate nel bilancio dello Stato, salvaguarda quest'ultimo dai danni che sarebbero derivati dalla necessità di corrispondere le restituzioni. Ma la Corte non giustifica la modulazione degli effetti dell'incostituzionalità con il richiamo al solo art. 81 Cost.; afferma che l'applicazione retroattiva della sentenza si ripercuoterebbe sulle fasce deboli della popolazione (poiché il Governo, per reperire le risorse necessarie per i rimborsi, avrebbe dovuto pensare ad una manovra finanziaria straordinaria) e determinerebbe ingiusti vantaggi per coloro che avevano traslato la *Robin Tax* sugli acquirenti. La deroga alla retroattività tipica delle sentenze d'incostituzionalità ha messo questa sentenza al centro del dibattito sui limiti dei poteri della Corte, la quale si muove tra principi suscettibili di bilanciamento e presunte regole processuali indisponibili. Avremo modo di approfondire in seguito.

---

oligopolistico e la natura inelastica della domanda); non si dimentichi che tra il 2007 e il 2008 gli operatori della filiera registravano profitti record, grazie al rapidissimo aumento del prezzo del greggio.

Ad ogni modo, sembra opportuno accennare al fatto (a nostro avviso grave, anche e forse soprattutto per le motivazioni addotte) che il giudice *a quo* (la Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia) ha deciso di disattendere quanto stabilito dalla Corte costituzionale circa l'applicazione della pronuncia nei giudizi pendenti. Stando a quanto affermato nella sentenza del giudizio riassunto a seguito dello scrutinio di costituzionalità, questa scelta si fonda in parte sulla decisione di far prevalere il dispositivo sulla motivazione e in parte su un giudizio di illegittimità dell'operazione effettuata dal giudice delle leggi, da cui deriva la nullità delle sue conseguenze. Da un lato, infatti, la Commissione tributaria sostiene che quanto argomentato in motivazione non trova riscontro nel dispositivo della sent. n. 10 del 2015 (dichiarazione di illegittimità "a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica"), che non fa che riprodurre quanto si desume nella generalità dei casi dall'art. 136 Cost. e dall'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 in ordine agli effetti temporali retroattivi dell'incostituzionalità; dall'altro, si deve ritenere "l'illegittimità della motivazione della sentenza" dato che "non esiste nel nostro sistema costituzionale [...] una norma che esplicitamente consenta alla Corte costituzionale di manipolare temporalmente l'efficacia della declaratoria d'incostituzionalità". Ed è così che, ignorando il principio per cui il dispositivo si interpreta alla luce della motivazione, la Commissione tributaria provinciale taccia di nullità il giudicato costituzionale<sup>300</sup>.

Con la sentenza n. 70 del 2015 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma contenuta nel decreto-legge n. 201 del 2011, c.d. salva-Italia, che prevedeva la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, per gli anni 2012-2013, esclusivamente per coloro che percepivano una pensione di importo complessivo inferiore o uguale a tre volte il trattamento minimo INPS (nella misura del 100%), in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 Cost. Si trattava, insomma, di una misura che, allo scopo di ottenere un ingente risparmio di denaro pubblico, imponeva il blocco integrale della perequazione per tutte le pensioni di ammontare superiore a tre volte il minimo INPS<sup>301</sup> e senza differenziazioni di sorta tra le pensioni pari a quattro volte il trattamento minimo e quelle di importo più elevato.

---

<sup>300</sup> Cfr. Commissione Tributaria provinciale di Reggio Emilia, sentenza n. 217 del 12 maggio 2015.

<sup>301</sup> Un trattamento pari a tre volte il minimo INPS equivale a 1.217,00 euro netti. E' evidente che anche i pensionati che percepivano una pensione tutto sommato modesta subivano il blocco; soprattutto lo subivano alle stesse condizioni dei titolari di pensioni di ammontare assai elevato.

Partendo dal presupposto che, come la Corte ha più volte ribadito, il trattamento di quiescenza rappresenta una “retribuzione differita” e ad esso si applicano, dunque, le garanzie costituzionali previste dall’art. 36 Cost., oltre al criterio di adeguatezza, specificamente sancito per le pensioni dall’art. 38, comma 2, Cost., possiamo affermare, con uno sforzo di sintesi, che la Corte abbia fondato la propria decisione su due argomenti chiave. Innanzitutto, ha affermato che non è di per sé illegittimo il sacrificio del trattamento pensionistico in nome di esigenze di riequilibrio delle finanze statali, se pur espressione di un diritto di primaria rilevanza costituzionale, ma le misure con le quali lo si impone debbono risultare dall’applicazione di metodi ragionevoli. La misura scrutinata si presentava irragionevole poiché “incide anche sui trattamenti pensionistici di importo meno elevato”, mentre i “titolari di trattamenti previdenziali modesti” meritano una particolare tutela. I richiami alla giurisprudenza precedente (specialmente alla sent. n. 316 del 2010) lasciano intendere che non è in sé illegittima la determinazione di diversi criteri di perequazione riferiti a diverse “fasce di importo” e perfino che non è illegittimo l’azzeramento temporaneo della perequazione, se riferito, però, a pensioni particolarmente elevate<sup>302</sup>. In secondo luogo, la Corte evidenzia che il diritto a una prestazione previdenziale adeguata risulta sacrificato in nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio (la norma censurata richiama genericamente la “contingente situazione finanziaria” e dai lavori preparatori non si evince nemmeno alcuna documentazione tecnica circa l’entità del risparmio atteso). E’ evidente che si tratta di un ulteriore profilo di irragionevolezza, nel senso che non essendo adeguatamente delineato

---

<sup>302</sup> Nel caso della sent. n. 316 del 2010, l’azzeramento, considerato non illegittimo, era stato disposto per un solo anno per trattamenti superiori a otto volte il trattamento minimo INPS e giustificato in ragione della necessità di concorrere solidaristicamente al finanziamento di interventi sulle pensioni di anzianità. La Corte, nella sent. n. 70, non si è limitata a richiamare un precedente giurisprudenziale, ma ha bensì ripercorso l’evoluzione della disciplina sulla perequazione delle pensioni al fine di evidenziare la sostanziale estraneità della misura recata dal salva-Italia rispetto alla logica seguita in altri momenti in cui, allo stesso modo, si era ritenuto di ottenere risparmi di spesa agendo sui trattamenti pensionistici. In particolare, nei sistemi precedenti alla disciplina dichiarata incostituzionale la perequazione spettava per intero soltanto per le fasce di importo dei trattamenti pensionistici fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 90% per le fasce di importo da tre a cinque volte il trattamento minimo INPS e nella misura del 75% per i trattamenti eccedenti il quintuplo del predetto importo minimo. In successivo intervento normativo per il triennio 2008-2010, la perequazione al 100% è stata estesa anche alle fasce di importo tra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS. Come sottolinea la Corte, “la disciplina generale che si ricava dal complesso quadro storico-evolutivo della materia, prevede che soltanto le fasce più basse siano integralmente tutelate dall’erosione indotta dalle dinamiche inflazionistiche o, in generale, dal ridotto potere di acquisto delle pensioni”. Altrettanto importate sembra il riferimento alla normativa successiva e in particolare alla legge di stabilità per l’anno 2014, dalla quale la Corte deduce conferma della “singolarità” della norma oggetto di censura, (mal) celando un “apprezzamento” per la nuova disciplina, con la quale “il legislatore torna [...] a proporre un *discrimen* tra fasce di importo e si ispira a criteri di progressività, parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e della adeguatezza dei trattamenti di quiescenza”. Si tratta di una disciplina che dispone, per alcune fasce di importo, un contenimento della rivalutazione per il triennio 2014-2016, sino al suo azzeramento temporaneo (per il 2014) oltre un certo tetto, superiore a sei volte il trattamento minimo.

il fine perseguito, diviene impossibile verificare la congruità dei mezzi predisposti per il suo raggiungimento.

La decisione, come si dirà, è stata oggetto di accesi dibattiti dottrinali e, non prevedendo, stavolta, nessuna deroga all'ordinaria efficacia per il passato dell'incostituzionalità, ha creato un problema di recupero di risorse da destinare alle restituzioni di quanto indebitamente non corrisposto di cui si è occupato il Governo. Si trattava di un "buco" di circa 10 miliardi di euro<sup>303</sup>. L'intervento deciso dal Governo ha restituito parzialmente l'ammontare complessivo dovuto per gli anni 2012 e 2013 (cfr. decreto-legge n. 65 del 2015, conv. in legge n. 109 del 2015); a dire il vero, la stessa sentenza (e anche il comunicato stampa del 7 maggio 2015) apriva alla possibilità che si intervenisse con misure diverse, anche contenitive delle conseguenze finanziarie della decisione e che implicassero un qualche blocco della perequazione, alla condizione che rispettassero criteri di progressività, parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e della adeguatezza dei trattamenti di quiescenza. Ad ogni modo, si è dubitato che l'intervento legislativo seguito alla sent. n. 70 del 2015 rispetti il giudicato costituzionale e sia conforme agli artt. 3, 36 e 38 Cost.: con ordinanza del 22.01.2016, infatti, il Tribunale di Palermo, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale in riferimento alla nuova normativa ed è stato seguito dalla Sez. giurisdizionale dell'Emilia Romagna della Corte dei conti (Reg. ord. n. 101 del 2016, pubbl. in G.U., n. 21 del 25.05.2016).

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 178 del 2015, ha potuto tornare a pronunciarsi sulla sospensione delle procedure di contrattazione economica per il lavoratori pubblici, ormai protratta da tempo, dichiarandone l'incostituzionalità (come si ricorderà, la sent. 219 dell'anno precedente aveva rigettato la questione relativa alla violazione dell'art. 39 Cost.). L'elemento decisivo che ha condotto il giudice delle leggi a dichiarare l'illegittimità del detto blocco è rappresentato dalla sua durezza. Nonostante i rimettenti avessero impugnato anche norme contenute nel d.l. n. 78 del 2010, la dichiarazione di illegittimità costituzionale ha colpito solamente quelle

---

<sup>303</sup> Si parlava di 6 miliardi per le restituzioni relative al biennio 2012 e 2013, cui aggiungere le rivalutazioni per il 2014 e 2015, per una cifra di circa 10 miliardi, appunto, da mettere in programmazione: si veda *Il Sole 24 ore* del 8.05.2015, 4.

La dichiarazione di incostituzionalità della disposizione del c.d. salva-Italia imponeva, a rigore, l'applicazione della disciplina precedente (la finanziaria 2001, che prevedeva la rivalutazione nella misura del 90% per le fasce di importo da tre a cinque volte il trattamento minimo INPS e nella misura del 75% per i trattamenti eccedenti il quintuplo del predetto importo minimo), nonché la rideterminazione degli assegni dovuti a partire dal 2014, intaccati dal mancato adeguamento degli importi dei due anni precedenti.

previsioni che, non avendo esaurito la loro efficacia, erano state reiterate con le leggi di stabilità per il 2014 e per il 2015. La convinzione secondo la quale la normativa posta, che sacrificava la libertà della contrattazione collettiva, poteva considerarsi “legittima” finché poteva definirsi transitoria ed eccezionale ha portato la Corte a pronunciare una sentenza di incostituzionalità sopravvenuta. Se è vero, infatti, che alla contrattazione collettiva è affidata la determinazione di quei criteri che assicurano che la retribuzione sia proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato e se è vero che tali garanzie costituzionali possono essere bilanciate con gli interessi economici e finanziari dello Stato, non si può, però, accettare che “nel reiterato protrarsi della sospensione delle procedure di contrattazione economica” si “alter[i] la dinamica negoziale in un settore che al contratto collettivo assegna un ruolo centrale”. E’ chiaro che la disciplina del bilancio per il 2015, protraendo il blocco senza soluzione di continuità, ha finito con il rendere strutturali le misure introduttive dello stesso già previste per gli anni precedenti. Il tutto nonostante la pronuncia in parola sia attenta a specificare che l’esigenza di salvaguardare l’equilibrio di bilancio è oggi “più stringent[e], in séguito all’introduzione nella Carta fondamentale dell’obbligo di pareggio di bilancio (art. 81, primo comma, Cost., come sostituito dall’art. 1 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale»»).

Con la sentenza n. 216 del 2015 il giudice delle leggi sanziona con la dichiarazione di illegittimità costituzionale una disposizione, contenuta nell’art. 26 del decreto-legge n. 201 del 2011 (poi convertito con legge n. 214 del 2011), che, in maniera – dobbiamo dire – macroscopicamente lesiva dell’affidamento dei cittadini nella certezza del diritto, prevedeva che “in deroga alle disposizioni di cui all’articolo 3, commi 1 ed 1-bis, della legge 7 aprile 1997, n. 96, e all’articolo 52-ter, commi 1 ed 1-bis, del decreto legislativo 24 giugno 1998, n. 213, le banconote, i biglietti e le monete in lire ancora in circolazione si prescrivono a favore dell’Erario con decorrenza immediata ed il relativo controvalore è versato all’entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato”. In altre parole, i detentori delle vecchie lire, per previsione di legge, avevano tempo fino al 28 febbraio 2012 per convertirle in euro, chiedendo la corresponsione del controvalore alla Banca d’Italia; improvvisamente (“con decorrenza immediata”) la decretazione d’urgenza ha previsto la prescrizione anticipata delle lire ancora in circolazione e il versamento del relativo valore all’entrata del bilancio dello Stato. La Corte non ha potuto far altro che constatare la violazione del

legittimo affidamento (garantito a livello costituzionale dall'art. 3 Cost.) per l'irragionevolezza dell'intervento: "nemmeno la sopravvenienza dell'interesse dello Stato alla riduzione del debito pubblico, alla cui tutela è diretto l'intervento legislativo nell'ambito del quale si colloca anche la norma denunciata, può costituire adeguata giustificazione di un intervento così radicale in danno ai possessori della vecchia valuta, ai quali era stato concesso un termine di ragionevole durata per convertirla nella nuova". "Nel caso in esame" – inoltre – "non risulta operato alcun bilanciamento fra l'interesse pubblico perseguito dal legislatore e il grave sacrificio imposto ai possessori di banconote in lire, dal momento che l'incisione con effetto immediato delle posizioni consolidate di questi ultimi appare radicale e irreversibile, nel senso che la disposizione non lascia alcun termine residuo, fosse anche minimo, per la conversione".

Un brevissimo cenno va fatto ad un'ultima pronuncia del 2015. L'ordinanza n. 274 del 2015 merita una menzione in riferimento alla enunciazione secondo la quale "in relazione ai rapporti di durata, non si può riporre alcun ragionevole affidamento nell'immutabilità della disciplina e non sono precluse modificazioni sfavorevoli, finalizzate a riequilibrare il sistema". Si tornerà in seguito sull'argomento dei diritti "quesiti" e sulla problematica circa la intangibilità delle acquisizioni garantite dalla legislazione ordinaria, ossia sulla rivedibilità *in peius* (soprattutto) delle discipline che attribuiscono diritti a prestazione. Ciò che qui lascia un po' sorpresi è che la questione sollevata dalla Corte di Cassazione riguardava sostanzialmente un problema diverso; non si chiedeva se l'interpretazione autentica recata dalla legge 296/2006 (finanziaria 2007) in tema di calcolo dell'indennità integrativa speciale per le pensioni di reversibilità fosse costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 38 (o 3, 36 e 38) Cost., ma se essa contrastasse con la CEDU per motivi di ordine processuale, poiché, supponendo che fosse provvista di efficacia retroattiva, avrebbe inciso sulla definizione di controversie in corso e violato, in difetto di motivi imperativi di interesse generale, il divieto di ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia. La considerazione circa la libertà del legislatore, nel rispetto del canone della ragionevolezza, di riconsiderare le discipline anche in senso sfavorevole ai destinatari era, per così dire, non necessaria per rispondere alle perplessità del remittente e, perciò, forse, apposta per chiarire la posizione della Corte in merito anche nell'ottica di future eventuali censure.

Le sentenze nn. 95 e 96 del 2016 presentano un dispositivo di rigetto, ma a ben vedere la prima – pur non riportandone la formulazione tipica – può considerarsi



un'interpretativa di rigetto, che invita ad interpretare la disposizione impugnata in senso favorevole al diritto dei lavoratori, mentre la seconda dichiara non fondata la questione lasciando impregiudicato il sacrificio imposto alla categoria professionale interessata.

Nel primo caso si sollevava questione di legittimità costituzionale di una norma contenuta del decreto c.d. sulla *spending review* (decreto-legge n. 95 del 2012) che stabilisce che, nell'ambito del lavoro pubblico, le ferie, i riposi e i permessi siano obbligatoriamente goduti secondo le previsioni dei rispettivi ordinamenti e che non si possano corrispondere «in nessun caso» trattamenti economici sostitutivi. La disciplina letteralmente sembra prevedere, cioè, che non si debba retribuire il lavoro prestato in misura superiore a quanto stabilito dal contratto, considerando anche il diritto ai riposi feriali, e, per altro verso, che non si debba compensare il mancato godimento delle ferie per causa non imputabile al lavoratore; ad avviso del remittente si produrrebbe la lesione del diritto irrinunciabile alle ferie, in violazione dell'art. 36 Cost. Il nucleo delle censure, comunque sia, investe il divieto di corrispondere trattamenti economici sostitutivi delle ferie non godute, anche quando il mancato godimento non sia riconducibile alla volontà del lavoratore. La Corte dichiara la questione non fondata sulla base della considerazione che “il giudice rimettente muove dal presupposto interpretativo che il divieto di corrispondere trattamenti economici sostitutivi delle ferie non godute si applichi anche quando il lavoratore non abbia potuto godere delle ferie per malattia o per altra causa non imputabile”, mentre ben può ritenersi che così non sia, anche sulla scorta della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, che in più sentenze (ivi richiamate) ha affermato l'inderogabilità del diritto alle ferie.

Nel caso della sentenza n. 96, torna allo scrutinio il d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui prevede il blocco della progressione di carriera agli effetti economici, per gli anni 2011-13, per la categoria dei funzionari prefettizi e vice-prefetti, per paventato contrasto con gli artt. 3, 36, 53 e 97 della Costituzione. La motivazione che precede la dichiarazione di infondatezza della questione non è articolata, poiché poco aggiunge al richiamo ai precedenti giurisprudenziali e agli argomenti allora spesi: si legge, infatti, che “questa Corte si è ripetutamente pronunciata sul punto della necessità di una valutazione complessiva della retribuzione, ai fini del giudizio sulla sufficienza e la proporzionalità della stessa al lavoro prestato. A proposito di questioni analoghe, relative al personale delle carriere della Guardia di finanza, dell'università (professori e ricercatori universitari) e della carriera diplomatica (sentenze, rispettivamente, n. 154 del 2014, n.

310 e n. 304 del 2013), tale orientamento è stato confermato e rappresenta un imprescindibile riferimento nella valutazione del caso in esame”. Oltre, quindi, ad affermare che il trattamento economico complessivo, pur non considerando la progressione di posizione in carriera, è adeguato alle mansioni svolte e, dunque, conforme all’art. 36 Cost., respinge le censure in ordine alla disparità di trattamento rispetto ai lavoratori del settore privato, nonché alla lesione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione, esponendo le stesse ragioni già proposte nelle decisioni citate.

La sentenza n. 173 del 2016 ha affrontato essenzialmente due questioni: quella relativa all’art. 1, comma 486, della L. n. 147/2013, che riguarda la legittimità o meno del “contributo di solidarietà” ivi previsto, e quella di cui all’art. 1, comma 483, della stessa legge, che riguarda, invece, la legittimità del blocco della perequazione automatica dei trattamenti pensionistici<sup>304</sup>. La Corte si è espressa per il rigetto di entrambe; in relazione al primo profilo, però, c’è da approfondire sulle ragioni che l’hanno portata a prendere le distanze da quanto deciso nella sent. n. 116 del 2013, in occasione della quale, pronunciandosi su un oggetto sostanzialmente identico, ossia un prelievo coattivo su diverse fasce del reddito derivante da pensione, aveva sancito l’incostituzionalità del “contributo di perequazione”. Secondo i remittenti, sarebbero emersi gli stessi profili di illegittimità riscontrati nella richiamata questione. La disposizione impugnata andrebbe, infatti, ad incidere su una ristretta platea di pensionati, così privati “di quella maggiore tutela sociale, giuridica ed economica assicurata nel sistema previdenziale vigente”, tenuto conto della natura di retribuzione differita della pensione, assimilata ai redditi di lavoro dipendente e, inoltre, sarebbero violati gli artt. 2, 3, 4, 35, 36, 38 e 53 Cost. con riferimento ai principi di ragionevolezza e del legittimo affidamento in ordine alla corresponsione della pensione per diritto già maturato *ex lege*.

La Corte, però, motiva la distanza rispetto a quel precedente sulla base del fatto che il prelievo in questione avrebbe differenti presupposti e finalità: in particolare, questo “contributo di solidarietà” non ha natura di imposta, non essendo esso acquisito dallo Stato né destinato alla fiscalità generale; esso viene, invece, prelevato in via diretta dall’INPS e dagli altri enti previdenziali coinvolti, i quali lo trattengono “con finalità

---

<sup>304</sup> Si veda il commento di L. PEDULLÀ, *Le "pensioni d'oro" quale paradigma del difficile bilanciamento tra diritti di prestazione sociale ed equilibrio economico-finanziario*, in *Forum Quaderni costituzionali*, settembre 2016; M. A. PROCOPIO, *La legittimità costituzionale delle pensioni d'oro: il singolare "dietrofronti" operato dal giudice delle leggi*, in *Giur. tribut.*, 11/2016, 836 ss.; G. PEPE, *La solidarietà intergenerazionale quale strumento di giustizia redistributiva. Commento a Corte costituzionale n. 173 del 2016*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it), 2016.

solidaristiche endo-previdenziali”, anche a beneficio dei trattamenti riguardanti i soggetti c.d. “esodati”. Precisa, poi, la Corte che la misura interessa le pensioni di elevato importo a partire dal 2014 (ossia quelle il cui importo annuo si colloca tra 14 a 30 e più volte il trattamento minimo di quiescenza) e incide sulla base di aliquote crescenti (del 6, 12 e 18%), non sovrapponendosi, quindi, neanche temporalmente, al contributo perequativo dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sent. n. 116 del 2013. La legittimità costituzionale della normativa *de qua*, insomma, deriverebbe dall'operatività solo “all'interno dell'ordinamento previdenziale” e al fine di contribuire a rimediare ad una situazione “contingente e grave del predetto sistema”; dalla idoneità ad incidere solo “sulle pensioni più elevate” e, dunque, a presentarsi come prelievo sostenibile; dall'essere, in ogni caso, una misura *una tantum*, non potendosi reiterare poiché altrimenti si tradurrebbe “in un meccanismo di alimentazione del sistema previdenziale”.

Come abbiamo anticipato, con la medesima sent. n. 173 del 2016 la Corte ha dichiarato non fondata anche la questione di legittimità costituzionale sul blocco totale o parziale della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici per il triennio 2014-2016. La motivazione si è centrata sulla legittimità della struttura del blocco, concepito diversamente da quello dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla stessa Corte con la sent. n. 70 del 2015, perché imposto in misura progressivamente decrescente, a seconda dell'importo del trattamento pensionistico (l'azzeramento è previsto per le sole fasce di importo superiore a sei volte il trattamento minimo INPS e per il solo anno 2014); si afferma, allora, che non vada censurato, “ispirandosi a criteri di progressività, parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e della adeguatezza dei trattamenti di quiescenza”.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 174 del 2016, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 5, del decreto-legge n. n. 98 del 2011, che limitava l'ammontare della pensione di reversibilità quando il coniuge scomparso aveva contratto matrimonio a un'età superiore ai settant'anni e il coniuge superstite era più giovane di almeno vent'anni (in linguaggio giornalistico, la “norma anti-badanti”). E' stata considerata irragionevole una previsione secondo la quale si ha diritto ad una corresponsione di entità minore dell'ordinaria per la sola circostanza dell'età avanzata di uno dei due coniugi e della differenza di età tra gli stessi; nella decisione sono altresì richiamati precedenti in cui si sono censurate analoghe misure restrittive. La Corte ha, insomma, ribadito che eventuali limitazioni del diritto alla pensione di reversibilità

devono rispettare i principi di eguaglianza, di ragionevolezza e di solidarietà (quest'ultimo alla base della previsione della pensione per i superstiti) e non devono interferire con le scelte di vita dei singoli, espressioni di libertà fondamentali. Le limitazioni introdotte dalla norma si collega(va)no alla presunzione che i matrimoni contratti dagli ultra-settantenni con persone di vent'anni più giovani intendessero frodare le ragioni dell'erario, in assenza di figli minori, studenti o inabili; presunzione, peraltro, assoluta, che preclude ogni prova contraria. E' nell'assolutezza di questa presunzione, come è evidente, che si coglie l'intrinseca irragionevolezza della disposizione impugnata. La Corte ha, di conseguenza, ritenuto di dover riaffermare la piena libertà di determinare la propria vita affettiva, nella prospettiva che scaturisce dall'allungamento dell'aspettativa di vita, potendo godere del trattamento di reversibilità garantito dagli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione.

Con la sentenza n. 187 del 2016 la Corte si è pronunciata sulla questione sollevata in riferimento dell'art. 4, commi 1 e 11, della legge n. 124 del 1999 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), ponendo termine ad una vicenda giudiziaria abbastanza complessa<sup>305</sup>. Essa trae origine dai numerosi ricorsi presentati da docenti e personale Amministrativo Tecnico e Ausiliario (ATA) in cui si lamentava l'illegittimità costituzionale delle norme impuginate che permettevano una successione potenzialmente illimitata di contratti a termine per la copertura di posti di organico vacanti e disponibili. Prospettavano, in particolare, che la disciplina fosse in contrasto con la direttiva europea che aveva recepito un apposito accordo in materia di assunzioni a tempo determinato. La Corte costituzionale ha ritenuto di richiedere alla Corte di Giustizia dell'Unione europea un parere in via pregiudiziale sull'interpretazione del diritto comunitario per arrivare a verificare la contrarietà della disciplina interna con lo stesso. Con ordinanza n. 207 del 2013, la Corte, dunque, rimetteva, per la prima volta nell'ambito di un giudizio instaurato in via incidentale, una questione pregiudiziale alla CGUE. Con la "sentenza Mascolo" del 26 novembre 2014, essa rendeva il proprio parere che, come abbiamo già detto, rinveniva dei profili di contrasto tra disciplina interna e disciplina comunitaria, sul doppio fronte della mancanza del meccanismo che garantisca, dopo un certo numero di rinnovi di contratti a tempo determinato, l'assunzione e dell'assenza di rimedi risarcitori per le violazioni già perpetratedesi. La questione è, poi, tornata dinanzi alla Corte costituzionale italiana e, nel frattempo, è

---

<sup>305</sup> Si è accennato a questa vicenda già al par. 6.2.

stato approvato in parlamento il d.d.l. c.d. sulla “buona scuola” (divenuto legge n. 107 del 2015).

La decisione della Corte riconosce l'illegittimità costituzionale della normativa impugnata per violazione dell'articolo 117, primo comma, Cost. derivante dal contrasto con quella europea. Tuttavia, quanto alle conseguenze dell'annullamento medesimo, osserva che quanto previsto dalla l. n. 107 del 2015 deve considerarsi soddisfacente delle pretese dei ricorrenti: per quanto riguarda i docenti, beneficiranno del programma straordinario di assunzione attraverso lo scorrimento della graduatoria o tramite concorsi riservati, senza poter, in aggiunta, ottenere il risarcimento per quanto subito negli anni trascorsi; per quanto riguarda, invece, il personale ATA, in mancanza di un analogo intervento straordinario, potrà richiedere il risarcimento del danno. Ha ritenuto, infatti, che l'indicazione del giudice europeo sul come porre rimedio all'illegittimità della normativa impugnata lasci allo Stato una certa discrezionalità nella scelta tra due misure, sia pur non esclusive: quella del risarcimento del danno e quella della previsione di procedure di assunzione in ruolo certe nel tempo. Misure che, sempre nell'interpretazione che la Corte italiana ha fornito del parere della Corte di Giustizia, sarebbero fra loro alternative<sup>306</sup>.

Prendiamo in considerazione, avviandoci alla conclusione della rassegna, la sentenza n. 203 del 2016, con la quale è stata dichiarata in parte inammissibile e in parte infondata la questione di legittimità costituzionale di una norma del decreto sulla *spending review* che prevede una riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi d'acquisto per i contratti e accordi vigenti nell'esercizio 2012 per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e ospedaliera, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5% per l'anno 2012, dell'1% per l'anno 2013 e del 2% a decorrere dall'anno 2014. Trattasi, dunque, di un intervento di taglio alla spesa sanitaria che incide sugli acquisti di prestazioni assistenziali da parte di soggetti privati accreditati dal SSN. Si è lamentata la violazione, da parte della norma impugnata, degli artt. 3, 32, 41, 97 Cost. (oltre che dell'art. 117, in relazione al quale la questione è stata dichiarata inammissibile

---

<sup>306</sup> Non condivide tale decisione, ritenendola lesiva dei diritti dei lavoratori della scuola R. CALVANO, “Cattivi consigli” sulla “buona scuola”? La Corte esclude il risarcimento del danno per i docenti precari della scuola in violazione della sentenza della Corte di giustizia sul caso Mascolo, in *Rivista Aic*, 4/2016. Si vedano anche V. DE MICHELE, S. GALLEANO, *La sentenza "Mascolo" della Corte costituzionale sui precari della scuola*, in [europeanrights.eu](http://europeanrights.eu), 2016; R. NUNIN, *Precariato scolastico: la Consulta dice basta agli abusi (ma non scioglie tutti i nodi)*, in *Lavoro giur.*, 10/2016, 882 ss.

per mancato esperimento del tentativo di interpretazione conforme a Costituzione), ma la Corte ha respinto le doglianze, non ritenendo esistente alcuna lesione dell'uguaglianza (rispetto agli altri soggetti erogatori di assistenza sanitaria ma non interessati dai tagli), del legittimo affidamento da parte delle strutture (che avevano preventivato una determinata entità dell'offerta assistenziale, ora da ridurre), né alcun possibile *vulnus* al diritto alla salute, inteso come diritto all'assistenza sanitaria adeguata al bisogno di salute. Ha affermato, al contrario, che “il principio della tutela dell'affidamento non comporta che, nel nostro sistema costituzionale, sia assolutamente interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata” e che, visto che “le ragioni che hanno giustificato la riduzione degli importi e dei volumi d'acquisto delle prestazioni vanno individuate nella finalità, espressamente dichiarata dal legislatore, di far fronte all'elevato e crescente deficit della sanità e alle esigenze ineludibili di bilancio e di contenimento della spesa pubblica”, la misura vada valutata “nello specifico contesto di necessità e urgenza indotto dalla grave crisi finanziaria che ha colpito il Paese a partire dalla fine del 2011. Un contesto nel quale le misure di riequilibrio dell'offerta sanitaria per esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica costituiscono una «causa normativa adeguata»”.

Nella sentenza n. 275 del 2016 si leggono delle affermazioni di segno opposto, in relazione ad una fattispecie diversa. Con questa decisione è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma regionale che limitava, in ragione delle disponibilità economiche, il finanziamento di alcuni servizi connessi al diritto allo studio (in particolare, si controverteva del servizio di trasporto per studenti disabili). Si legge nella motivazione della sentenza non può essere condivisa “la difesa formulata dalla Regione secondo cui ogni diritto, anche quelli incompressibili della fattispecie in esame, debbano essere sempre e comunque assoggettati ad un vaglio di sostenibilità nel quadro complessivo delle risorse disponibili”, poiché “è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”.

Pur consapevoli del fatto che difficilmente si riesce a dare un quadro completo, soprattutto perché l'andare avanti del tempo indurrebbe ad un'infinita necessità di aggiornamento, riteniamo che sia stato rinvenuto materiale sufficiente per formulare delle considerazioni sulle argomentazioni proposte dalla Corte e per supportare delle

valutazioni sugli orientamenti generali del giudice delle leggi sui temi di impatto finanziario.

#### 4. *Alcuni commenti della dottrina*

Cosa si può osservare alla luce della recente giurisprudenza in ordine al bilanciamento tra esigenze di riequilibrio del bilancio pubblico e garanzia di diritti che costano? Abbiamo già anticipato che la nostra scelta è quella di distinguere il bilanciamento per così dire “interno” alla questione di costituzionalità, che conduce al convincimento circa la necessità o meno di dichiarare l’incostituzionalità della normativa impugnata, da quello che può definirsi “esterno”, che la Corte talvolta effettua, una volta stabilita l’illegittimità della normativa, per valutare se e come gestire la ricaduta della sua pronuncia nell’ordinamento economico e giuridico. Su entrambi i fronti ci sembrerebbe opportuno valutare il “peso” riconosciuto all’art. 81 della Costituzione. Sarà, però, difficile isolare le considerazioni riferite solo al merito, perché, quando si afferma che l’art. 81 è diventato un “*superprincipio*” costituzionale<sup>307</sup> oppure quando si ritiene che gli esiti delle recenti decisioni della Corte sono stati *inspiegabilmente opposti*, spesso si confondono i piani del merito dell’incostituzionalità e dei suoi effetti. Ci riferiamo ai commenti che confrontano le sentenze nn. 10 e 70 del 2015, in relazione ai quali è dato riscontrare questa tendenza<sup>308</sup>; basti osservare che nel merito, al contrario, *in entrambe le pronunce 10 e 70* le istanze rappresentate dall’art. 81 Cost. sono risultate *recessive*. La Corte era ben consapevole che le misure scrutinate si ispiravano agli obiettivi ivi ricompresi, che gli interventi avevano generato dei benefici finanziari considerevoli, che ci si può sentire legittimati a conferire un valore ancor più pregnante al principio dell’equilibrio di bilancio a seguito della modifica costituzionale del 2012, ma il suo giudizio è andato nel senso di dare preminenza alle ragioni d’incostituzionalità per irragionevolezza delle misure oggetto di giudizio. Nell’impatto finanziario delle pronunce, invece, indubbiamente, l’art. 81 ha giocato un ruolo diverso<sup>309</sup>, come vedremo in seguito.

---

<sup>307</sup> Così, I. CIOLLI, *L’art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in *Forum Quaderni costituzionali*, maggio 2015, nonché ID., *L’equilibrio di bilancio è il conitato di pietra nelle sentenze nn. 10 e 70 del 2015*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2015, 702 ss., in cui è scritto che la sentenza «dieci» suscita perplessità nel merito, poiché ha assunto l’art. 81 della Costituzione a livello di un super principio (704).

<sup>308</sup> Si veda la sezione dedicata ai *Commenti* del num. 3/2015 di *Quaderni costituzionali*, che raccoglie i contributi di vari Autori sul tema del confronto tra queste due importanti sentenze. Cfr., in particolare, A. ANZON, *Un’inedita altalena nella giurisprudenza della Corte sul principio dell’equilibrio di bilancio*, 679 ss.; P. VERONESI, *La coerenza che non c’è: sugli effetti temporali delle pronunce d’accoglimento (e sulla sorte dell’«equilibrio di bilancio»)* dopo le sentenze nn. 10 e 70 del 2015, 692 ss.

<sup>309</sup> Capita, invece, di vedere accostati i momenti del bilanciamento dal cui esito dipende la dichiarazione d’incostituzionalità e l’ulteriore ponderazione, distinta, che concerne gli effetti nel tempo della pronuncia:

Quelle osservazioni colgono, forse, nel segno se riferite ad altre pronunce che, messe a paragone, possono lasciare quantomeno perplessi in ordine agli esiti del bilanciamento che, a dire il vero, aveva da valutare elementi se non identici, certamente omogenei<sup>310</sup>.

Per quanto riguarda la sent. 10 del 2015, sebbene l'aspetto più controverso e commentato della pronuncia sia rappresentato dall'atipica efficacia temporale assunta dalla decisione d'incostituzionalità<sup>311</sup>, ci sembra che anche i profili di merito presentino delle particolarità interessanti. Secondo una ricostruzione, l'assenza di un limite temporale di vigenza del prelievo aggiuntivo ha costituito, in realtà, l'unico motivo di incostituzionalità: «la legge è incostituzionale non perché è irrazionale rispetto allo scopo, ma perché viola il principio di uguaglianza, e lo viola perché non è previsto un (qualunque) limite temporale. La Corte, invece, scindendo i due profili, finisce per concentrare la sua motivazione sul secondo, come se questo potesse essere considerato, nel caso di specie, una causa autonoma d'incostituzionalità». Coerentemente, allora, si è affermato che la Corte «avrebbe potuto pronunciare una sentenza additiva di principio – la disposizione oggetto è incostituzionale nella parte in cui non prevede un (quale che sia) limite temporale –: questa è, del resto, la ragione dell'incostituzionalità»<sup>312</sup>.

Siamo sicuri che sia corretto ritenere che il problema di costituzionalità fosse solamente la non temporaneità dell'imposizione aggiuntiva? Siamo sicuri, in altre parole,

---

si afferma, ad esempio, che «come noto, i giudici costituzionali hanno in precedenza mostrato attenzione al rapporto tra diritti sociali e sostenibilità finanziaria, ma in un'ottica interpretativa nella quale la Corte, pur nella necessità di individuare i diritti e gli interessi che dovevano essere prioritariamente soddisfatti, finiva sempre con l'assicurare il rispetto del “nucleo essenziale” del diritto costituzionale che nel bilanciamento risultava maggiormente compresso»; «invece, nella decisione n. 10/2015 sembra emergere una concezione del principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost. particolarmente aderente alle politiche macroeconomiche di austerità e, di conseguenza, ad un equilibrio di bilancio configurato in termini di pareggio di bilancio, così come fissato dal Fiscal Compact». Così, D. BUTTURINI, *Il diritto della crisi economico-finanziaria tra ragioni dell'emergenza e giudizio di costituzionalità*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2016, 26.

<sup>310</sup> L'allusione è alle decisioni, citate nei paragrafi precedenti, sui blocchi alle progressioni di carriera di volta in volta valutati in relazione a diverse categorie di lavoratori (magistrati e dipendenti della Banca d'Italia, da un lato, e dipendenti della GdF, docenti e ricercatori universitari, docenti della scuola e personale ATA e vice-prefetti, dall'altra). Fondati dubbi possono, infatti, avanzarsi circa l'interdipendenza tra garanzia di autonomia e immunità dalla sopportazione di oneri che, in nome della solidarietà, altre fasce di popolazione sopportano. E' allora sulla base di tali rilievi che si è scritto che l'egoismo corporativo permette di eludere i doveri di solidarietà (G. FONTANA, *I giudici europei*, cit., 24; in senso analogo, G. RICCI, *op. cit.*, 18) o che, a seconda della categoria di appartenenza, si è assoggettati a regimi diversi nella distribuzione dei sacrifici (così, A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista Aic*, 2/2015, 2).

<sup>311</sup> Sull'importanza della sentenza e sui numerosi spunti e commenti ispirati dalla decisione in parola si rinvia al par. 1 del Capitolo successivo.

<sup>312</sup> I. MASSA PINTO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015 tra irragionevolezza come conflitto logico interno alla legge e irragionevolezza come eccessivo sacrificio di un principio costituzionale: ancora un caso di ipergiurisdizionalismo costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2015, 3 s. e 9.



che l'art. 81 Cost. nella visione della Corte sia una ragione tanto importante da giustificare qualunque forma di sacrificio, senza attribuire importanza alla struttura dell'intervento, benché esso sia temporaneo? Non sembra di poter condividere l'idea. Se anche fosse stata temporalmente limitata, la c.d. *Robin Tax* sarebbe stata incostituzionale sotto il profilo strutturale, ossia per l'irrazionalità dimostrata dalla scelta di considerare come base imponibile l'intero reddito e non i soli sovra-profitti e per l'irragionevolezza degli effetti realmente prodotti rispetto al fine perseguito (i meccanismi di controllo erano concepiti in modo fallace, essendosi largamente verificato il fenomeno della traslazione dell'imposta sui prezzi al consumo, da cui è derivata la frustrazione del fine di gravare di maggiori oneri fiscali le imprese del settore petrolifero).

Ci sembra che, nel caso esaminato, il giudizio di ragionevolezza sia stato ben più complesso. Anche, ma non solo, il fattore tempo è stato vagliato. Consideriamo che questo sia un pregio della motivazione; non è, infatti, tipico nella nostra giurisprudenza costituzionale. Nonostante si tratti di un giudizio fondato sull'applicazione del principio di ragionevolezza, di cui spesso si sottolinea l'indefinitezza dei contorni<sup>313</sup>, i passaggi logici seguiti per analizzare la questione risultano ben scanditi in fasi distinte, secondo un modo di articolare il sindacato di proporzionalità simile a quello tipico di certe Corti straniere<sup>314</sup>. In una prima fase, che può definirsi "di legittimità", il giudice delle leggi ha passato al vaglio lo scopo perseguito dal legislatore, al fine di valutarne la conformità o meno con i principi costituzionali; in una seconda fase ha guardato al rapporto tra mezzi

---

<sup>313</sup> Si ricordino le considerazioni di L. PALADIN, *Esiste un «principio di ragionevolezza» nella giurisprudenza costituzionale?*, in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Atti del seminario svoltosi presso il Palazzo della Consulta, 13-14 ottobre 1992, Milano, 1994, 163 ss., il quale ha sottolineato che l'impossibilità di individuare quale sia il metodo e i criteri di giudizio rilevanti per questo tipo di scrutinio porta a svuotare di contenuti la ragionevolezza stessa, formula verbale alla quale non si può ricondurre una nozione determinata. Dello stesso Autore si veda anche *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. Dir.*, Aggiornamento, I, Milano, 1997, 899 ss. Più in generale, *ex plurimis*, v.: A. CERRI, *Ragionevolezza delle leggi*, in *Enc. giur.*, XXV, Roma, 1991, 1 ss.; G. SCACCIA, *Gli «strumenti» della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000; ID., *Ragionevolezza*, in *Dizionario di diritto pubblico* (a cura di S. CASSESE), Milano, 2006, 4805 ss.; ID., *Controllo di ragionevolezza delle leggi e applicazione della Costituzione*, in *Nova juris interpretatio*, Roma, 2007, 286 ss.; A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001; L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005; F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2007.

<sup>314</sup> M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, disponibile all'indirizzo [http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/RI\\_Cartabia\\_Roma2013.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/RI_Cartabia_Roma2013.pdf), par. 1, ripercorre la struttura del test di proporzionalità delle leggi come eseguito in alcune esperienze straniere (da cui traiamo la descrizione delle diverse fasi). Questa modalità di concepire tale genere di giudizio è tipica dei sistemi canadese, australiano e neozelandese, nonché di quello sudafricano, ma è ormai diffusa anche in Europa occidentale e centro orientale. Offre un'analisi del principio di proporzionalità e della sua applicazione da parte del Tribunale costituzionale tedesco M. HEINTZEN nel suo recente lavoro *Il principio di proporzionalità*, Modena, 2015, spec. 20 ss.; alcune riflessioni finali sono specificamente dedicate ai diversi significati che assume la proporzionalità in ambito tributario (57 ss.).

e fini per individuare tra essi una “connessione razionale” (in astratto), che per i motivi già esposti non è stata riscontrata nel caso di specie; in un’ultima fase, poi, si è passati a valutare se gli effetti prodotti (in concreto) dalle misure poste a garanzia del raggiungimento del fine redistributivo fossero in grado di assolvere la loro funzione ed anche qui il test ha avuto esito negativo. La Corte propone, dunque, una sequenza in cui si possono isolare tre momenti, aventi oggetti di scrutinio distinti e tutti indispensabili per formulare un giudizio sulla ragionevolezza delle soluzioni legislative e dei loro effetti concreti<sup>315</sup>. «L’argomentazione utilizzata nella motivazione della sentenza», si è scritto, «è rigorosa e consequenziale, applica tutti gli standard del principio di proporzionalità e conduce per mano il lettore a “stanare” l’illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 3 e 53 Cost.»<sup>316</sup>.

Le considerazioni di merito esposte nella motivazione della sent. 70 del 2015, che si sono volute contestualizzare in una valutazione storica e sistemica delle possibili restrizioni alle prestazioni previdenziali, ci paiono egualmente ben articolate. Per giungere alla conclusione dell’illegittimità costituzionale della disposizione che prevedeva il blocco della rivalutazione monetaria nei riguardi di tutti i trattamenti pensionistici di importo superiore a tre volte il trattamento minimo Inps, «la Corte, piaccia o non piaccia sotto un profilo metagiuridico, nella sentenza in commento ha pianamente applicato le regole che aveva previamente utilizzato allorché era stata chiamata a vagliare la legittimità costituzionale di disposizioni legislative che fissavano il blocco della rivalutazione». Anzi, è stato osservato che «ha fatto almeno due passi ulteriori, ovverosia: a) ha sottoposto al suo vaglio anche il sistema di rivalutazione della pensione introdotto dalla successiva legge 23 dicembre 2013, n. 147, con la scusa che l’esame dello stesso era strumento ermeneutico necessitato per dimostrare “la singolarità” (così testualmente nella sentenza) della disposizione sottoposta al suo vaglio che era avulsa non solo dalle disposizioni precedenti ma anche da quelle successive [...]; b) ha reiterato, in più parti della decisione, la ricostruzione compiuta con le precedenti decisioni, che rimane ferma stante la singolarità della norma scrutinata e che può

---

<sup>315</sup> Com’è stato sottolineato, la possibilità di comprendere il percorso logico che ha condotto alla soluzione è elemento decisivo per una maggiore persuasività dell’argomentazione e quindi per una più solida legittimazione dell’operato della Corte, «spesso sospettata – specialmente nell’ambito dei giudizi di ragionevolezza e proporzionalità – di travalicare i confini delle scelte giurisdizionali per sconfinare nell’ambito del merito politico»: M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza*, cit., 7; in questo senso, oltre al già citato lavoro di Livio Paladin, v., sempre in occasione del richiamato Seminario presso il Palazzo della Consulta, M. LUCIANI, *Lo spazio della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, in *Il principio di ragionevolezza*, cit., 246 ss.

<sup>316</sup> I. CIOLLI, *L’equilibrio di bilancio è il convitato di pietra*, cit., 704.

costituire stella polare di un successivo intervento legislativo dopo la sentenza della Corte»<sup>317</sup>. Si è anche sostenuto che la Corte stessa, proprio sulla scorta del richiamo alla conformità a Costituzione dei precedenti interventi in materia, avrebbe potuto optare per una decisione di incostituzionalità parziale, con effetti sostitutivi<sup>318</sup>, ossia «una dichiarazione di incostituzionalità dell’azzeramento perequativo dei soli trattamenti inferiori al livello c.d. medio-alto, livello che alla luce del richiamo normativo di cui alla legge n. 448/1998 fa riferimento proprio ai trattamenti che partono da sei volte il minimo»<sup>319</sup>.

Sulla stessa linea si è ritenuto che la sentenza n. 70 sia un esempio di «rigore argomentativo»<sup>320</sup>; senza mettere in dubbio la scrupolosità della motivazione vi è anche chi, però, non ne condivide le ragioni di fondo (né di questa sentenza, né di quelle cui essa espressamente rimanda)<sup>321</sup>. «Infatti, la sentenza è sicuramente coerente con tutta la giurisprudenza costituzionale in materia pensionistica, ma il problema è proprio questo, [...] che, a ben vedere, la criticità di fondo della questione non è nel *decisum* della sentenza ma, piuttosto, nel più ampio problema della incerta *ratio* del sistema pensionistico italiano». Secondo questa dottrina, se ben può dirsi che sia compito della Corte accertarsi che sia rispettato l’art. 38 Cost., che prevede che siano assicurati, in caso di invalidità e vecchiaia, mezzi “adeguati” alle esigenze di vita, così come l’art. 36 Cost., che si riferisce al reddito sufficiente, «da nessuno di questi articoli si può evincere il principio della immodificabilità del potere d’acquisto delle pensioni». Nel fondo, si è convinti che, da ultimo con la sent. 70 del 2015, la Corte faccia «assurgere la conservazione dei trattamenti pensionistici a principio di rango costituzionale», mentre «stante la prevedibile durata di trattamenti pensionistici da erogarsi per oltre trenta anni»,

---

<sup>317</sup> Così A. SGROI, *La perequazione automatica delle pensioni e i vincoli di bilancio: il legislatore e la Corte costituzionale*, in *giurcost.org*, giugno 2015, 521.

<sup>318</sup> Si è affermato che, alla luce della giurisprudenza precedente, «per garantire una tutela effettiva dei soggetti più esposti alle variazioni del potere d’acquisto e quindi economicamente più deboli, la Corte avrebbe forse potuto pronunciare una sentenza sostitutiva, censurando la disposizione impugnata nella parte in cui prevedeva come limite massimo coperto dalla perequazione automatica quello di tre volte il minimo INPS anziché quello di “x volte”», M. MOCCHIGIANI, *La sentenza 70 del 2015: natura e limiti di ipotesi decisorie alternative*, in *Forum Quad. cost.*, settembre 2015, 2.

<sup>319</sup> Così A. ANZON, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell’equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2015, 552.

<sup>320</sup> Così, ancora, I. CIOLLI, *L’equilibrio di bilancio*, cit., 704.

<sup>321</sup> Oltre ai diversi contributi che si sono centrati sull’effetto economico e, *latu sensu*, politico della sentenza n. 70, possono richiamarsi alcuni commenti dedicati per la maggior parte alle valutazioni nel merito della decisione e del sistema previdenziale italiano, come quelli di E. MONTICELLI, *Il complesso dibattito in materia di diritti previdenziali e vincoli di bilancio: un commento alla sentenza n. 70/2015*, in *Osservatorio costituzionale*, luglio 2015; A. STERPA, *Una ‘lettura intergenerazionale’ della sent. n. 70 del 2015*, in *federalismi.it*; D. BOZZAO, *L’adeguatezza retributiva delle pensioni: meccanismi perequativi e contenimento della spesa nella recente lettura della Corte costituzionale*, nella stessa *Rivista*; S. LIETO, *Trattare in modo eguale i diseguali? Nota alla sentenza n. 70/2015*, in *Forum di Quad. Cost.*, n. 5/2015.

è sempre stato evidente che si debbano «attraversare diverse congiunture economiche, [che sia dunque] impossibile affidarsi alla logica dei diritti acquisiti e che, pertanto, a fronte di diverse congiunture economiche, si sarebbero dovuti fare sacrifici sia per i lavoratori attivi che per i pensionati»<sup>322</sup>.

L'analisi di sistema, oltre che lucida e tecnicamente impeccabile (il sistema è contributivo e con metodo a ripartizione; è reale, non fantasiosa, l'affermazione secondo cui le pensioni sono finanziate dal lavoro degli attivi), è, a nostro modesto avviso, condivisibile. A noi, non sembra, però, che la non auspicabile intangibilità della pensione sia il fondamento dell'incostituzionalità della sent. 70: ci pare, invece, che risulti la possibilità di rimodulare il trattamento pensionistico, nei suoi diversi aspetti, se ciò sia reso necessario a causa della situazione economica, purché il metodo non sia irragionevole, non sottoponga, cioè, indiscriminatamente agli stessi sacrifici tutti gli appartenenti alla categoria e per tempi irragionevolmente lunghi (...lo stesso che dovrebbe valere nei casi in cui le misure restrittive riguardano le retribuzioni, quindi i lavoratori attivi).

Sotto l'altro profilo di “singolarità” della normativa censurata che la Corte mette in evidenza in chiusura di motivazione, ovvero il richiamo all'assenza di analitica illustrazione delle ragioni finanziarie del blocco della rivalutazione da parte del legislatore, si è scritto, per un verso, che si tratta di una considerazione propriamente errata, perché non si può dire che non si potesse rinvenire la documentazione tecnica cui si sta facendo riferimento<sup>323</sup>, per un altro, che si tratta di un richiamo “maldestro”,

---

<sup>322</sup> Così, G. PROSPERETTI, *Alla ricerca di una ratio del sistema pensionistico italiano*, disponibile alla pagina [www.csdle.lex.unict.it](http://www.csdle.lex.unict.it), 4. Suggestivamente aggiunge: «E' impensabile che lavoratori con salari ridotti dalla crisi economica debbano mantenere ricche pensioni immutabili! Il sistema di finanziamento a ripartizione è già in crisi da molti anni ed è per questo che lo Stato è costretto ad integrare la gestione pensionistica dell'Inps. Già oggi a fronte di mille lavoratori attivi vi sono ben settecento pensionati. Inoltre, il numero delle pensioni (considerato che molti ne percepiscono due) eguagliano il numero dei lavoratori attivi; tale rapporto è in continuo peggioramento. Poiché l'intervento statale nel ripianare i conti dell'Inps è già importante e comunque destinato a crescere il diritto alla pensione acquisirà sempre più le caratteristiche di diritto finanziariamente condizionato». In senso sostanzialmente conforme, ci sembra M. PERSIANI, *Ancora incertezze su adeguatezza e proporzionalità delle prestazioni pensionistiche*, in *Giur. it.*, 5/2015, 1177 ss. e N. C. SALERNO, *La Costituzione, le pensioni e l'equità*, cit. a commento di altra sentenza in materia pensionistica (Corte cost., sent. n. 116 del 2013).

<sup>323</sup> A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico*, cit., il quale afferma che «risulta ... acclarato che “in sede di conversione” è “dato riscontrare” non solo la presenza della “documentazione tecnica circa le attese maggiori entrate” (che hanno da intendersi come “minori spese”), ma anche lo sviluppo di un confronto politico circa i caratteri dell'intervento e il suo impatto sociale. Un confronto che si è sviluppato in Parlamento in molte sedi – quella della XI Commissione lavoro della Camera, cui la sentenza della Corte Costituzionale fa riferimento, richiamando un'audizione del Ministro del Lavoro tenuta in quella sede il 6 dicembre 2011; ma soprattutto quella delle Commissioni di merito, cui la sentenza della Corte non fa alcun riferimento, malgrado abbiamo svolto un ruolo ben più incisivo, perché sede di decisione circa il passaggio da due a tre volte il minimo INPS del limite massimo per

che «può suonare anche come un *escamotage* della Corte per evitare di misurarsi con il problema della portata economica della questione e quindi, di compiere essa stessa il necessario bilanciamento tra i diversi interessi in gioco»<sup>324</sup>. Proseguiamo, però, nel tentativo di tenere distinti i due piani; piuttosto che rappresentare la causa della mancata attenzione alla delimitazione degli effetti temporali della pronuncia da parte della Corte, la carente motivazione della legge in ordine alle esigenze finanziarie che si pretendeva soddisfare con il blocco della perequazione, forse, è semplicemente un argomento poco utile, in sé debole e suscettibile di creare qualche confusione, visto che le censure di illegittimità già derivavano indubbiamente dalla irragionevole struttura del blocco. La Corte, d'altronde, non ha mai dimostrato di considerare necessaria ai fini della validità dell'atto legislativo una congrua spiegazione delle ragioni della scelta normativa effettuata (nell'ottica della distinzione tra *ratio legis* e motivazione della legge)<sup>325</sup>. Appare, altresì, insostenibile che, *a contrario*, la presenza di una esaustiva descrizione delle problematiche finanziarie e del contributo che la manovra sulle pensioni avrebbe dato al risanamento dei conti avrebbe potuto in qualche modo “salvare” dalla dichiarazione di incostituzionalità una norma che rappresentava, comunque, uno strumento concepito irragionevolmente.

Come per le altre decisioni, anche riguardo la sentenza n. 178 del 2015, sull'incostituzionalità sopravvenuta della protrazione del blocco alla contrattazione collettiva nel settore del pubblico impiego, l'attenzione dei commentatori si è concentrata quasi esclusivamente sull'aspetto attinente alla sua efficacia temporale. C'è da dire, però, che, in questi casi, scindere il merito dalla regolazione degli effetti temporali della pronuncia è difficile, poiché la cessazione dell'applicazione della norma diviene doverosa dal momento dell'insorgere del vizio; i due aspetti sono allora “intrecciati”. Quanto alla sentenza n. 178, non si è dubitato tanto della valutazione circa la sopravvenienza del vizio di costituzionalità, quanto del fatto che il momento in cui esso si è palesato coincida con la data a partire dalla quale si producono gli effetti della pronuncia, individuato dalla Corte nel giorno successivo alla pubblicazione. Sembra,

---

l'adeguamento delle pensioni – approdando ad una decisione ritenuta dal Parlamento più socialmente equilibrata e sostenibile di quella originaria del Governo», 5.

<sup>324</sup> A. ANZON, *Un'inedita altalena*, cit., 683.

<sup>325</sup> Si veda, su questo punto, G. PEPE, *Necessità di un'adeguata motivazione per la legge che incide restrittivamente sulla sfera giuridica dei cittadini?*, in *Lexitalia.it, Rivista di diritto pubblico*, 2015, il quale azzarda in apertura che «la Corte sembra introdurre un principio rivoluzionario per il sistema giuridico italiano: il principio secondo cui ogni legge che incida negativamente nella sfera giuridica dei destinatari necessita di una congrua ed adeguata motivazione in ordine alle specifiche ragioni». Dedicò, poi, l'intero contributo alla riflessione sul punto.

infatti, che non sia esattamente così, ma che il contrasto con la Costituzione sorga con la reiterazione del blocco nella legge di stabilità, licenziata qualche mese prima rispetto all'emanazione della sentenza. Sarebbe così che una incostituzionalità sopravvenuta è dalla Corte resa differita, ma su questo punto ci ripromettiamo di tornare.

Ci limitiamo ora a segnalare che è stata criticata la scelta di dichiarare l'illegittimità in riferimento al solo art. 39 Cost., considerando, invece, non violato l'art. 36 Cost. Secondo una visione che non conferisce piena autonomia al diritto sancito nel primo, ritenendo piuttosto che, soprattutto nel caso di specie, la garanzia di esso sia funzionale alla effettività del secondo, quella soluzione non avrebbe gran senso: «si tratta, dunque, d'intendersi», o le esigenze finanziarie giustificano il blocco dei meccanismi che tutelano l'effettività di una retribuzione sempre adeguata e sufficiente, per il tramite delle negoziazioni e degli accordi sui trattamenti economici nei contratti di lavoro dei pubblici dipendenti, o non lo giustificano, ma senza che esista la necessità, né l'opportunità, di separare i due aspetti<sup>326</sup>. La Corte, però, non forse del tutto implausibilmente, non ha voluto affermare con nettezza che il blocco della contrattazione aveva significato, per tutti gli anni in cui è stato imposto, la corresponsione di retribuzioni insufficienti e inadeguate; su questo giudizio ha preferito sorvolare, dichiarando che, però, devono tornare ad operare quegli strumenti che tutelano i lavoratori assicurando che le condizioni retributive siano effettivamente rispondenti al dettato costituzionale (un ragionamento simile a: “bisogna rimediare alla violazione dell'art. 39 per impedire che possa violarsi l'art. 36, sulla cui reale inosservanza in danno di tutti i pubblici dipendenti interessati non ci si può pronunciare con sufficiente certezza”).

---

<sup>326</sup> In questo senso, 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*, 2015: «se la crisi economica grava, ancora al presente, su tutti noi e sull'intero Paese (e – come si sa – non solo sul nostro), l'art. 36, per effetto del bilanciamento al quale è obbligato con le “ragioni” della crisi stessa, può trovarsi costretto, almeno in una certa misura, a recedere: patisce, sì, una lesione grave, così come l'ha patita in tutti questi anni, nondimeno giustificata nel perdurante stato di emergenza in cui versa il Paese stesso. Ma, se la crisi, che ha tra le altre misure portato al blocco della contrattazione nel pubblico impiego, non è ancora cessata, secondo un dato di comune acquisizione, sì da non potersi rilevare la violazione dell'art. ora cit., quale può mai essere il senso della salvaguardia che, anche nella presente congiuntura, dev'essere assicurata alla libertà sindacale? Come può esservi, insomma, allo stesso tempo, lesione dell'art. 39 e non pure dell'art. 36, che della libertà in parola è il fine e il confine del suo svolgimento? Piuttosto, la violazione dell'uno non può che essere la diretta, immediata e necessaria conseguenza della violazione dell'altro disposto, il primo facendo riferimento allo strumento e il secondo al fine per il suo tramite perseguito».

## 5. Un (personale) punto di vista

Tiriamo qualche filo, ragionando su quanto emerso fino a questo punto.

*Sulla riforma dell'art. 81 Cost.* Una prima considerazione la riferiremmo al valore assunto nella giurisprudenza costituzionale dall'art. 81 Cost. riformato o, più esattamente, alla questione del maggior valore che il principio del pareggio di bilancio avrebbe acquisito a seguito della revisione costituzionale del 2012. Già in precedenza anticipavamo che, a nostro avviso, non è stata la modifica dell'81, con l'introduzione dell'espreso riferimento al suddetto principio, a "rafforzarne" la posizione nell'ambito dei bilanciamenti in sede politica e, successivamente, in sede di processo costituzionale e che quest'attenzione al rispetto dei vincoli di sostenibilità finanziaria derivi piuttosto dalla situazione di crisi economica e dall'importanza che l'Unione europea ha attribuito a quegli obblighi nell'ottica del superamento della stessa. Quanto detto può valere tanto nei casi in cui le esigenze finanziarie dello Stato rappresentino la *ratio* degli interventi legislativi quanto in quelli in cui vengano evocate come parametro di costituzionalità<sup>327</sup>.

Ci pare che ciò possa trovare riscontro nella giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni: occorre, infatti, tenere presente che la crisi finanziaria viene sovente accostata ai riferimenti costituzionali evocati nei casi di specie (come gli artt. 81, 117, 119 Cost.)<sup>328</sup>, quasi a sottolineare che essa trasforma l'astratta doverosità del contenimento della spesa pubblica in concreta necessità, e che vi sono varie pronunce successive alla riforma costituzionale in cui si afferma espressamente che gli obblighi finanziari imposti ad amministrazioni centrali e locali derivano dall'appartenenza all'Unione europea (dunque dagli artt. 11 e 117 Cost.), alle volte senza neanche richiamare la disciplina interna sul bilancio<sup>329</sup>. Si aggiunga, poi, che anche nella

---

<sup>327</sup> Affermava, in generale, N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni*, cit., 5 s., subito prima della riforma costituzionale del 2012: «se un'alterazione dei caratteri dello Stato sociale è alle porte, non è certo per effetto dell'eventuale introduzione in Costituzione del pareggio di bilancio, né tanto meno dell'Unione economica e monetaria in sé. Il fatto è che gli equilibri mondiali sono profondamente cambiati, l'economia europea cresce ad una velocità molto inferiore rispetto al passato e, in Italia, dobbiamo pagare il costo di benefici e inefficienze che nel passato si sono succeduti, e di cui il nostro debito pubblico reca tracce evidenti. L'esigenza di costituzionalizzare il pareggio di bilancio è solo la traduzione, nel mondo del diritto costituzionale, di questi processi che, in ogni caso, sono destinati ad interessare – si spera per poco tempo e in misura non troppo drammatica – i nostri standard di vita».

<sup>328</sup> Al di là dei casi in cui «il contesto di crisi economica venga nominato esplicitamente nelle sentenze della Corte costituzionale», come accaduto nella sentenza n. 10 del 2015, comunque sia «in molte altre decisioni la crisi economica non è presente direttamente, ma ugualmente esse riflettono l'atmosfera in cui la Corte si è trovata a svolgere le sue valutazioni»: così M. CARTABIA, *La crisi come declino o come nuovo inizio*, in *Le libertà spaventate. Contributo al dibattito sulle libertà in tempi di crisi*, Pisa University Press, 2016, 29.

<sup>329</sup> Per l'anno 2014, nella sent. n. 40 si afferma che i vincoli di finanza pubblica – direttamente riconducibili, oltre che al «coordinamento della finanza pubblica», anche ai parametri di cui agli artt. 11 e

giurisprudenza sembra condividersi l'idea che la vecchia formulazione dell'art. 81 Cost. già esprimesse il principio dell'equilibrio tra entrate e spese: nonostante siano frequenti i riferimenti alla disciplina riformata, non è raro che si affermi che alla Corte era già chiara l'importanza dei valori di sostenibilità, i quali hanno assunto centralità nel contesto europeo e per questo maggior valore anche nell'ordinamento interno. Così, nella sent. n. 250 del 2013 è scritto che "il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, già individuato da questa Corte come precetto dinamico della gestione finanziaria (*ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966), consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche" e nella sent. n. 310 del 2013 che "la recente riforma dell'art. 81 Cost., a cui ha dato attuazione la legge 24 dicembre 2012, n. 243 [...], ma ancor prima il nuovo primo comma dell'art. 119 Cost., pongono l'accento sul rispetto dell'equilibrio dei bilanci da parte delle pubbliche amministrazioni, anche in ragione del più ampio contesto economico europeo". Da ultimo, nella sent. n. 10 del 2015, in riferimento all'art. 81 Cost. si afferma che "tale principio esige una gradualità nell'attuazione dei valori costituzionali che imponga rilevanti oneri a carico del bilancio statale. Ciò vale *a fortiori* dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ha riaffermato il necessario rispetto dei principi di equilibrio del bilancio e di sostenibilità del debito pubblico".

Alla luce di tali rilievi, è possibile confermare che, allo stato attuale, sia certamente «difficile [la] ricerca di una equilibrata composizione fra il dovere di soddisfare diritti di prestazione e la limitatezza delle risorse disponibili, questione complessa e da sempre controversa», ma che non sia «resa ora più drammatica dalla modifica dell'art. 81 che ha introdotto in Costituzione il principio dell'equilibrio di bilancio»<sup>330</sup>. Anche in assenza di quella, infatti, ci sembra che una Corte intenta a difendere l'operato del legislatore della crisi avrebbe trovato altrove degli appigli giustificativi.

*Sul bilanciamento nel merito della questione di costituzionalità.* Riprendendo quanto si diceva *supra*, l'art. 81 Cost., nell'ambito di questo tipo di giudizi di costituzionalità, viene

---

117, primo comma, Cost. – obbligano l'Italia nei confronti dell'Unione europea ad adottare politiche di contenimento della spesa; in senso conforme v. anche la sent. n. 44, nonché la n. 88 in cui la Corte evidenzia la derivazione europea della riforma costituzionale introduttiva del principio dell'equilibrio di bilancio. Per più riferimenti giurisprudenziali, con le relative massime, si veda lo Studio *I vincoli derivanti dal diritto comunitario nella giurisprudenza costituzionale in materia economica*, Serv. Studi Corte costituzionale, M. Fierro, R. Nevola, D. Diaco (a cura di), spec. 19 ss., disponibile alla pagina web ufficiale della Corte.

<sup>330</sup> Esprime, invece, quella preoccupazione L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione*, cit., 138.



in gioco sia, in un primo momento, nel bilanciamento interno alla decisione sulla costituzionalità o meno dell'oggetto scrutinato sia, in un secondo momento, quando la Corte valuta l'impatto finanziario della sua decisione. Nel primo caso, di cui ora ci occupiamo, la Corte deve giudicare le scelte del legislatore, in ordine alle ragioni dell'intervento e alle modalità con cui è stato posto in essere: nulla c'entra la retroattività delle sentenze di accoglimento o l'impatto della pronuncia, che vengono considerati successivamente (quando, appunto, si sa di quale tipo di pronuncia si deve valutare l'impatto!). Si può considerare che l'attenzione al rigore argomentativo è stata variabile: alcune sentenze, al di là della condivisibilità dell'esito, sono testimonianza del dettagliato studio della questione e della volontà di esternare il percorso seguito, probabilmente mossa dalla speranza di una più solida legittimazione della decisione presa; in altre, invece, le ragioni della pronuncia risultano meno facilmente fruibili, soprattutto nei casi in cui (pur in assenza di identità tra le questioni) ci si limita a richiamare dei precedenti<sup>331</sup> oppure si procede rapidamente nell'argomentare la decisione di prendere distanza dai precedenti (pur *prima facie* assimilabili<sup>332</sup>).

La lettura delle sentenze degli ultimi anni che si sono occupate di giudizi "ad impatto economico", a nostro avviso, conforta l'opinione che non sia possibile individuare un orientamento giurisprudenziale univoco<sup>333</sup>, che non possa dirsi che nel

---

<sup>331</sup> Cfr., a nostro avviso, la sent. n. 219 del 2014 rispetto ai precedenti richiamati (sentt. nn. 304 e 310 del 2013); anche in riferimento alla parte di motivazione relativa alla legittimità costituzionale del blocco della contrattazione collettiva saremmo portati ad evidenziare la mancanza di argomentazioni adeguatamente articolate.

<sup>332</sup> E' il caso, ci sembra, delle sentenze che hanno diversamente giudicato i blocchi alle progressioni di carriera di varie categorie di lavoratori. A sostegno della legittimità costituzionale delle norme impugnate, peraltro, compare ad un certo momento, per le sentt. nn. 310 del 2013, 154 del 2014 e 96 del 2016, un argomento che nelle sentenze precedenti (223 del 2012 e 116 del 2013) non veniva tenuto in considerazione, ossia il concetto della valutazione complessiva della retribuzione ai fini della verifica della sua sufficienza. Per la sent. 223, poi, cui affiancheremo la n. 7 del 2014, si potrebbe discutere anche della mancata esaustiva spiegazione della connessione tra indipendenza e impossibilità di essere assoggettati a sacrifici di natura economica che vengono imposti anche ad altre fasce della popolazione. Quest'ultima circostanza ci pare, infatti, escludere che gli obblighi di solidarietà possano determinare il "mero arbitrio di un potere su un altro" (in ipotesi, del potere legislativo sulla magistratura), cosa che potrebbe verificarsi nel caso in cui, invece, vi fosse una sola categoria professionale "bersagliata" dagli interventi restrittivi.

Diversamente, la sent. n. 173 del 2016, pur essendo obiettivamente discutibile, esplica esaustivamente i motivi che conducono il giudice delle leggi ad un esito opposto rispetto a quello della sent. 116 del 2013, indulgiando sull'efficacia decisiva della diversa destinazione delle risorse ottenute tramite il "contributo di solidarietà"; la stessa considerazione può estendersi all'esposizione dei motivi di distacco rispetto alla sent. n. 70 del 2015 sulla questione del blocco della perequazione automatica.

<sup>333</sup> Nello stesso senso, T. ABBIATE, *Le Corti e la crisi*, cit., 525; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti*, cit., 30. Rilevano questa alternanza di esiti, ma la considerano negativamente, tra gli altri, A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio. L'ingiustizia della sentenza n. 70 /2015 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 2015, par. 4-5; G. M. CARUSO, *Diritti sociali, risorse e istituzioni*, cit., 416. Pur riconoscendo «il rischio di sistematizzare una casistica molto complessa cedendo a semplificazioni che inducano ad adottare interventi occasionali ed episodici quale paradigma» perché «non è utile e, forse addirittura sbagliato», F.

bilanciamento le esigenze di equilibrio di bilancio e risparmio di spesa rappresentate dall'art. 81 Cost. tendenzialmente prevalgano, né che queste tendenzialmente recedano dinanzi al rischio, più o meno concreto, di intaccare i diritti fondamentali delle persone. Si può affermare che la Corte abbia assunto «una posizione tendenzialmente cauta, che consiste nell'operare una valutazione caso per caso dei principi in gioco»<sup>334</sup> e che, quindi, l'emergenza rappresentata dalla crisi economica abbia rafforzato le esigenze di sostenibilità ma non inciso radicalmente sul giudizio di costituzionalità, che continua a ponderare opposti interessi. Quello che sembra certo è che l'art. 81 Cost. venga sempre tenuto nella debita considerazione, entri nel bilanciamento e venga considerato una legittima giustificazione degli interventi scrutinati, dei quali, poi, però, deve essere valutata la ragionevolezza. Anche in relazione alla sent. n. 70 del 2015, in riferimento alla quale si è affermato che «la Corte costituzionale accoglie la questione avente ad oggetto le disposizioni che determinavano il blocco integrale e biennale (per gli anni 2012 e 2013) dell'adeguamento automatico per i trattamenti previdenziali superiori a tre volte il minimo, senza minimamente considerare l'art. 81 Cost.»<sup>335</sup>, ci pare di poter confermare che, invece, le esigenze finanziarie siano state ben considerate dalla Corte: queste rappresentavano, infatti, la ragione legittimante gli interventi di blocco della perequazione passati e futuri che la sentenza illustra nel dettaglio, ritenendo, però, che nell'ipotesi oggetto di giudizio esse non potessero arrivare a giustificare una misura concepita in maniera irrimediabilmente irragionevole. Le (giuste) considerazioni sulla mancata attenzione all'art. 81 Cost. si intendono riferire, evidentemente, al fatto che non ci si preoccupi dell'importante impatto finanziario della pronuncia, ma, come precisato in precedenza, si ritiene che sarebbe bene trattare i due momenti partitamente, per non correre il rischio di pensare che nel bilanciamento “interno” nel merito della questione di costituzionalità le ragioni per cui lo Stato è intervenuto in senso restrittivo dei diritti delle persone non venga considerato dal giudice costituzionale. Ciò, infatti, non avviene mai, nemmeno quando la questione viene accolta e la norma viene annullata.

Dall'analisi della giurisprudenza qui ripercorsa ci sembrano difficilmente sostenibili posizioni, per così dire, nette, che vedono la preponderanza dell'art. 81 (il “super principio”) sui diritti sociali di prestazione o che considerano le necessità di

---

BILANCIA, *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e unione monetaria*, in *Rivista Aic*, 2/2014, 6, ritiene, in definitiva, che la Corte costituzionale «tenda [...] a difendere le posizioni più rigorose del governo centrale».

<sup>334</sup> Così, T. ABBIATE, *op. cit.*, 525.

<sup>335</sup> Così, M. D'AMICO, *Riuscirà la Corte costituzionale a trovare una strada coerente per conoscere i costi delle sue decisioni e modularne gli effetti anche nel tempo?*, in *Quad. cost.*, 3/2015, 688.

rigore finanziario come argomento intrinsecamente recessivo, nel senso che «soccombono sempre, salvo che si dimostri che il loro sacrificio implica il parallelo sacrificio di altri (“controinteressati”) diritti fondamentali»<sup>336</sup>. Anche se vi sono passaggi argomentativi che illustrano come alle volte la legittimità di una misura restrittiva derivi dalla volontà di assicurare le risorse per le prestazioni sociali minime, in favore delle fasce della popolazione maggiormente colpite dalla crisi economica, e, dunque, da esigenze di solidarietà, non mancano esempi in cui quella legittimità deriva solamente dalla necessità di riequilibrare i conti attraverso interventi complessivamente considerati ragionevoli. Si consideri, quanto al primo rilievo, ad esempio, la sent. 173 del 2016 per l'accentuazione dei profili solidaristici dell'intervento normativo scrutinato oppure la sent. 10 del 2015 nei passaggi in cui afferma che l'incidenza della decisione sulla programmazione finanziaria comporterebbe gravose conseguenze per le fasce deboli della popolazione - ma in questo caso la ponderazione riguarda gli effetti della pronuncia d'incostituzionalità; si pensi, invece, quanto al secondo rilievo, alle motivazioni delle sentt. nn. 304 e 310 del 2013, nonché da ultimo a quelle della sent. n. 203 del 2016. Certo è che, in presenza di un *modus operandi* completamente arbitrario, la Corte non si è eretta a paladina della difesa degli interessi di Stato, come testimoniano i casi decisi con le sentt. 170 del 2013, 70 e 216 del 2015 e 275 del 2016.

Ci pare, allora, che sia poco condivisibile l'affermazione secondo cui la Corte dimostrerebbe un «atteggiamento di sostegno all'indirizzo politico di maggioranza teso a correggere gli squilibri finanziari dei bilanci pubblici»<sup>337</sup>; è anche difficile ritenere che si tratti, in assoluto, di un *bilanciamento ineguale*<sup>338</sup>, se con questo si intendesse sostenere che è preclusa qualsiasi forma di bilanciamento tra il fine (i diritti) e il mezzo (la sostenibilità finanziaria), che “non possono essere posti sullo stesso piano”. Ciò che certamente è possibile auspicare, e forse è il reale senso che si intende attribuire a questo concetto, è la valorizzazione delle differenze qualitative tra questi due termini pur formalmente omogenei e, per ciò, tra loro ponderabili.

*Sui diritti “quesiti”*. Se si conviene sul fatto che la complessità dei rapporti tra garanzia dei diritti sociali e scarsità di risorse finanziarie viene regolata, a livello giurisprudenziale, tramite il *test* di ragionevolezza e il bilanciamento tra principi, non può

---

<sup>336</sup> Così, M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., 47.

<sup>337</sup> Così F. BILANCIA, *Crisi economica*, cit., 6.

<sup>338</sup> La nota espressione si deve a M. LUCIANI che la propone nel suo *Sui diritti sociali*, in *Scritti in onore di M. Mazzanti di Celso*, Padova, 1995, 126; viene poi ripresa in ID., *L'equilibrio di bilancio*, cit., 47.

sostenersi la teoria della irreversibilità dei diritti acquisiti. Diversamente, il bilanciamento sarebbe “falsato”, cioè si saprebbe *ab initio* che l'avvenuta acquisizione, per via legislativa, di un diritto preclude la possibilità di incidere il livello di tutela già ottenuto, qualunque sia il principio ispiratore dell'intervento di revisione *in peius*<sup>339</sup>.

La tensione tra garanzie sociali e necessità di contenere la spesa pubblica, ormai si è sperimentato più d'una volta, si allenta e si inasprisce a seconda del momento storico; lo Stato usa lo strumento del rilievo costituzionale dell'equilibrio del bilancio per ridurre il volume di uscite quando la situazione dei conti pubblici lo richiede, pur non potendo evidentemente intervenire in modo da ledere arbitrariamente il legittimo affidamento nella certezza giuridica né il contenuto minimo dei diritti costituzionali (“è la garanzia dei diritti *incomprimibili* ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”, ci ricorda la recentissima sent. n. 275 del 2016). Si tratta di un rapporto dall'andamento ondivago, in cui si presenta difficoltosa l'introduzione di un elemento di rigidità come la teoria dei “diritti quesiti”, «concetto questo che sembrava essere ormai archiviato con riferimento alla complessa dinamica dei diritti sociali»<sup>340</sup>: implica, fondamentalmente, l'impossibilità di effettuare bilanciamenti e di parlare di diritti *condizionati*<sup>341</sup>, i quali, comunque sia, ricordiamolo, vedono sempre garantito il contenuto essenziale rispetto a qualunque misura che intenda eliminarlo. La teoria dei diritti acquisiti, in questo senso, andrebbe ancora oltre, non ritenendo inderogabile la sola tutela essenziale, ma anche quella ulteriore ad ogni modo raggiunta in momenti storici precedenti. In questo senso, va effettivamente in controtendenza rispetto alla «teoria costituzionale prevalente, che tende a escludere una gerarchia di valori costituzionali predeterminata, che considera il bilanciamento il criterio centrale di risoluzione dei conflitti tra valori o delle collisioni tra principi costituzionali, che sostanzialmente mette al bando dalla nostra cultura una concezione fondata sull'esistenza di *diritti tirannici*»<sup>342</sup>.

---

<sup>339</sup> Avremmo il bilanciamento tra principi costituzionali coinvolti nella vicenda attuale condizionato dalle scelte passate del legislatore ordinario (effettuate, quindi, in momenti storici e per esigenze proprie del periodo di riferimento). Così, si è osservato che «utilizzare la storia del diritto positivo e le traiettorie evolutive di un ordinamento per riempire di contenuto i precetti della Costituzione appare un cattivo uso dell'interpretazione costituzionale»: A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio*, cit., 8; sul tema della reversibilità del Welfare State si v. tutto il par. 3 del lavoro citato.

<sup>340</sup> G. PROSPERETTI, *Alla ricerca di una ratio*, cit., 3.

<sup>341</sup> Sulla giurisprudenza costituzionale degli anni '90 e primi anni 2000 sul ridimensionamento della legislazione in materia sociale v. M. MIDIRI, *Diritti sociali e vincoli di bilancio*, cit., par. 3.

<sup>342</sup> Così A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio*, cit., 7. Più in generale sul presunto principio di irreversibilità si veda B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale*, Padova, 1984, 75 ss.

La Corte costituzionale sembra dare una certa attenzione al tema, tornando a più riprese ad affermare la sua posizione in merito<sup>343</sup>: “in relazione ai rapporti di durata, non si può riporre alcun ragionevole affidamento nell’immutabilità della disciplina e non sono precluse modificazioni sfavorevoli, finalizzate a riequilibrare il sistema”<sup>344</sup>. Intende poi chiarire che tale impostazione non è il prodotto delle necessità del momento, ma che rappresenta, invece, il suo orientamento consolidato quando puntualizza che “secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l’affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica è un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto» (sentenze n. 822 del 1988 e n. 349 del 1985). Il principio della tutela dell’affidamento non comporta che, nel nostro sistema costituzionale, sia assolutamente interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, e ciò «anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.)», ma esige tuttavia che «[d]ette disposizioni [...] al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali, poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l’affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica [...]» (sentenza n. 349 del 1985; in senso analogo, *ex plurimis*, sentenze n. 302 del 2010; n. 236, n. 206 e n. 24 del 2009; n. 409 e n. 264 del 2005; n. 446 del 2002; n. 416 del 1999)<sup>345</sup>. E’ nel fondo condivisibile, nonché coincidente con quella che ci pare essere la posizione della giurisprudenza costituzionale, l’idea secondo la quale «in termini generali, la questione della c.d. reversibilità dei diritti acquisiti è destinata a fare i conti con il principio solidaristico e con l’esigenza costituzionale che una comunità

---

<sup>343</sup> Si può pensare che tale riguardo derivi dall’essersi, in passato, espressa nel senso della irretrattabilità di quelle garanzie che rappresentano l’implementazione del riconoscimento costituzionale di alcuni diritti sociali. Si può menzionare Corte cost., sentenza n. 106 del 1992, in cui si riconosce la sussistenza di un “*vulnus* nascente dalla negazione di un diritto in precedenza riconosciuto in attuazione del programma solidaristico di cui all’art. 38 della Costituzione”; Corte cost., sentt. nn. 36, 42, 49 del 2000 sull’inammissibilità dell’abrogazione per via referendaria di alcuni istituti di sicurezza sociale, su cui v. A. GUAZZAROTTI, *Giurisprudenza CEDU e giurisprudenza costituzionale*, cit., 14. Si tratta, comunque sia, di casi sporadici, perché già negli anni ’90 la maggior parte delle volte in cui ne ebbe occasione la Corte si espresse nel senso della rivedibilità (anche del ridimensionamento) della legislazione in materia sociale (cfr., per esempio, la sent. n. 417 del 1996 e le sentenze ivi richiamate; in senso diverso, invece, la sentenza n. 822 del 1988).

<sup>344</sup> Cfr. Corte cost., ordinanza n. 274 del 2015.

<sup>345</sup> Corte cost., sentenza n. 203 del 2016. Alcuni passaggi sono ripresi esattamente dalla sentenza n. 216 del 2015 (cfr. p. 4.2 del *Considerato in diritto*) e sono sottesi all’*excursus* effettuato dalla sentenza n. 70 dello stesso anno (dal p. 6 del *Cons. in dir.* in poi) in cui si argomenta la legittimità costituzionale delle precedenti sospensioni della perequazione automatica dei trattamenti pensionistici, esempio, appunto, di incisione su diritti previamente acquisiti.

politica possa continuare a rimanere unita anche nelle situazioni di grave crisi economica e finanziaria [...]»<sup>346</sup>.

In conclusione, affidandosi alla tecnica della ponderazione tra i principi costituzionali che di volta in volta sono in gioco, cercando anche in alcuni casi di strutturare per *step* il procedimento logico seguito, la Corte costituzionale ha evitato di assumere atteggiamenti ostili o, ad ogni modo, poco avveduti nei confronti del potere legislativo. E', al contempo, riuscita, nell'ambito di decisioni importanti in tema di diritti fondamentali, a porre un argine alla discrezionalità legislativa nell'attuazione delle politiche di austerità denunciando l'incisione troppo profonda della tutela di cui tali diritti e/o il principio del legittimo affidamento necessitano per espresso mandato costituzionale (abbiamo già detto che, forse, poteva spingersi a farlo in alcuni casi in cui, al contrario, ha optato per un non ben argomentato rigetto delle questioni). Non che nell'approccio casistico non vi siano grandi rischi (ma, insomma, come stiamo per dire nel paragrafo successivo, non sembrano percorribili altre vie). «Le oscillazioni giurisprudenziali appena segnalate rivelano la condizione di grave tensione nella quale oggi si trova il sistema di giustizia costituzionale. E si ripropone, in un nuovo contesto, la questione della “forza politica” dell'organo di giustizia costituzionale<sup>347</sup>. Una “forza” che, non trovando giustificazione alcuna nelle dinamiche fisiologiche dell'attività d'indirizzo politico, può nuocere gravemente alla salute della democrazia costituzionale qualora le funzioni della Corte si disancorino del tutto dalle forme e dai modi della giurisdizione»<sup>348</sup>. La legittimazione esterna del giudicato costituzionale dipende per gran parte proprio dalla serietà dell'operazione di bilanciamento, ovvero dall'esauritiva conoscenza dei dettagli, anche tecnici, della questione e dalla corretta impostazione del *test* di proporzionalità, che dia un ordine al «gioco continuo e incessante di *affievolimento ed espansione reciproca* che, almeno nello Stato costituzionale, lega fra loro “tutte” le situazioni giuridiche attive»<sup>349</sup>.

---

<sup>346</sup> A. MORRONE, *Crisi economica e diritti*, cit., 91 s.; in senso conforme G. FONTANA, *I giudici europei di fronte alla crisi*, cit., 24.

<sup>347</sup> La formula fu coniata da T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957, ora in ID., *Opere*, I, Teoria generale, Milano, 2000, 112 ss. e 206 ss.

<sup>348</sup> A. MORELLI, *La Corte nel gioco dei bilanciamenti*, in *Quad. costituzionali*, 3/2015, 713; sui rischi connessi al potere di giudicare le leggi come *potere libero* si veda anche A. MORRONE, *Il bilanciamento nello Stato costituzionale*, Torino, 2014, 116 ss., nonché ID., *Il custode della ragionevolezza*, cit., 430 ss.

<sup>349</sup> A. SPADARO, *I diritti sociali*, cit., 8 (corsivo ns.).

6. *Segue: l'importanza di identificare l'equilibrio di bilancio come norma di principio. Basi teoriche.*

Sono a disposizione della Corte costituzionale altri strumenti per giudicare la legittimità costituzionale delle misure ispirate alle politiche di austerità, oltre a quelli che abbiamo visto praticati (bilanciamento tra principi, o tra diritti e principi, tramite il *test* di proporzionalità e le conseguenti valutazioni di ragionevolezza)? Cerchiamo adesso di capire perché è assai difficile rinvenirne di nuovi, per cui la risposta dovrebbe essere negativa. In termini molto generali la ragione risiede nel fatto che il modo in cui quelle norme di segno opposto vengono applicate è strettamente connesso con la loro qualità di norme di principio, quindi, secondo alcuni, con la natura stessa delle norme di cui stiamo disquisendo.

La ricerca dei criteri distintivi tra regole e principi (*species* dell'insieme delle "norme") non è nuova: lo afferma anche Robert Alexy, al quale si attribuisce una felice teorizzazione della distinzione stessa. In dottrina, infatti, esistevano, già prima del suo *La teoria dei diritti fondamentali*, varie teorie sui criteri attraverso cui riconoscere una norma come principio o come regola. Si è affermato che i principi sono quelli la cui formulazione è vaga e tendenzialmente indeterminata oppure quelli che presentano un elevato grado di generalità quanto al contenuto normativo; al contrario, le regole sono norme dal dettato puntuale o che si rivolgono ad una platea di destinatari tendenzialmente circoscritta. Ancora, si sono distinti i due tipi in virtù della posizione che occupano nell'ordinamento giuridico: i principi sono le norme "fondamentali", nel duplice senso di costituire il fondamento assiologico di altre norme o di caratterizzare "l'identità materiale" dell'ordinamento stesso. Si è sostenuto, poi, che si possano individuare i principi e le regole osservando come la norma funziona, oltre che nell'interpretazione e nella (meta)produzione giuridica, in particolar modo nella loro applicazione alle fattispecie concrete. La struttura logica di un principio determina la necessità, per potersi applicare il diritto in caso di conflitto tra più norme, dell'utilizzazione della tecnica del bilanciamento<sup>350</sup>.

---

<sup>350</sup> Quest'ultima è la teoria ascrivibile a R. ALEXY, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, 1993, 86 ss. Per l'analisi del fondamento e dei limiti delle altre teorie qui appena accennate si v. R. GUASTINI, *Distinguendo: studi di teoria*, cit., 118 ss., nonché ID., *Produzione e applicazione del diritto. Lezioni sulle "preleggi"*, Torino, 1989, 91 ss. Tale ricognizione è presente anche nel citato lavoro di Alexy alle pp. 81 ss., cui si rinvia anche in relazione ai riferimenti bibliografici che attribuiscono la paternità delle diverse teorie.

«Va detto, però, che nessuna di queste tesi è interamente persuasiva. Per cominciare, tutte condividono un difetto [...] fatale: tutte assumono che vi sia un unico tipo di principi o che comunque tutti i principi posseggano una o più proprietà comuni»<sup>351</sup>. Non si tiene in adeguato conto, secondo tale autorevole posizione, che, insomma, tra i principi di un ordinamento vi è sempre una certa eterogeneità. Ci sembra che a fronte di questa condivisibile obiezione sia, però, possibile rinvenire nell'ultimo dei criteri menzionati un buono strumento di riconoscimento delle norme di principio: è, infatti, l'unico che a ben vedere non si riferisce a delle qualità intrinseche delle norme ma al modo in cui esse funzionano e a poter riassumere in una categoria unica anche la diversità di contenuti, stante l'assimilazione quanto a modalità applicative.

Secondo la ricostruzione che si deve ad Alexy, punto centrale della questione è l'osservazione delle risultanze applicative dei due tipi di norme, da cui è poi possibile ricavare caratteristiche qualitative. Un conflitto tra regole può essere risolto attraverso la previsione di una deroga oppure dichiarando invalida o inefficace una delle due norme confliggenti. Per la scelta di quale norma debba soccombere, possono soccorrere formule di risoluzione delle antinomie, come *lex posterior derogat priori*. Quello che conta, ora, è comprendere che il conflitto può risolversi solamente, salvo l'ipotesi della deroga per il caso specifico, ricorrendo ai concetti di inefficacia o invalidità, che comportano l'esclusione della regola soccombente dall'applicazione del diritto (o dall'ordinamento stesso). Le regole, allora, o vengono attuate o no, secondo lo schema del "o tutto o niente", a meno che non vi sia una clausola derogatoria che escluda espressamente il carattere definitivo di questo tipo di norma per il caso specifico<sup>352</sup>.

Quando entrano in collisione due principi, invece, la questione non si risolve tramite l'applicazione delle tecniche utilizzate negli altri casi<sup>353</sup>. Specie nel caso di contrasto tra principi costituzionali (per ciò, di pari rango), non è utilizzabile il criterio gerarchico, ma neanche quello cronologico<sup>354</sup>. Occorre, invece, porre in essere un

---

<sup>351</sup> Così, R. GUASTINI, *Distinguendo*, cit., 119.

<sup>352</sup> La tipizzazione delle "regole" giuridiche si deve, precedentemente, a R. DWORKIN, *Taking rights seriously*, *I diritti presi sul serio*, trad. it., Bologna, 1982, 93 ss., di cui Alexy riprende ed amplia alcune intuizioni: ad esempio, su questo punto, alla metodica del "tutto-o-niente" viene affiancata la possibilità della previsione delle "clausole d'eccezione", cioè di quelle che abbiamo chiamato deroghe specifiche.

<sup>353</sup> Si vedano, tra i molti, R. ALEXY, *op. cit.*, 89 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, 1992, 167 ss.; L. MENGONI, *I principi generali del diritto e la scienza giuridica*, in *I principi generali del diritto*, Atti del Convegno, Roma, Accademia dei Lincei, 27-29 gennaio 1991, 317 ss.

<sup>354</sup> R. GUASTINI, *Distinguendo*, 143 s., si chiede come mai tradizionalmente non si effettua una distinzione quanto all'applicabilità del criterio secondo cui *lex specialis derogat generali*, che, a ben vedere, può soccorrere nel caso di una sovrapposizione parziale tra i contenuti normativi.



bilanciamento, una ponderazione tra i due termini, che non si risolverà nell'invalidità o nella (perdurante) inefficacia di uno dei due principi, bensì nella definizione, per il caso concreto e con la possibilità che in un caso diverso l'esito sia opposto, di un *rapporto di prevalenza condizionata* dalla sussistenza di determinate circostanze<sup>355</sup>. La stessa collisione tra principi, d'altronde, si verifica, nella quasi totalità dei casi, non in astratto bensì quando essi devono applicarsi alle fattispecie concrete e ci si trova dinanzi all'evidenza che attuarne uno richiede il sacrificio dell'altro, poiché dispongono conseguenze giuridiche tra loro incompatibili; è nell'applicazione pratica che spesso, infatti, il principio di sostenibilità finanziaria delle azioni pubbliche confligge con il principio di eguaglianza sostanziale, come, stando all'esempio offerto da Guastini, è nell'applicazione concreta che può accadere che il principio della presunzione di non colpevolezza entri in collisione con i principi di libera manifestazione del pensiero e di libertà di stampa. Quella collisione si verifica, poi, tra principi validi, per cui essa non interessa la dimensione della validità, bensì quella del "peso" nel caso concreto: «per risolvere un'antinomia [...] non vi è altro modo che accordare ad una delle due norme confliggenti un maggior "peso", ossia un maggior "valore" rispetto all'altra»<sup>356</sup>.

Riproponiamo la efficace e sintetica formula secondo cui se abbiamo due principi P1 e P2 che confliggono, andranno considerate, ponderate appunto, le circostanze caratterizzanti il caso concreto C per determinare quale dei due principi avrà la prevalenza (rappresentata da Pr.): (P1 Pr. P2) C oppure (P2 Pr. P1) C, possiamo, insomma avere due risultati diversi per i quali determinante è C<sup>357</sup>. Il rapporto di prevalenza condizionata può, dunque, significare una relazione di *prevalenza concreta o relativa*. A differenza delle regole, un principio può essere (sostanzialmente) derogato in un numero di casi indeterminato<sup>358</sup>. E' logicamente ineccepibile la ricostruzione secondo

---

<sup>355</sup> Così definisce la "legge di collisione" R. ALEXY, *op. cit.*, 92.

<sup>356</sup> Così, R. GUASTINI, *Distinguendo*, cit., 145.

Anche i valori si bilanciano, nella prospettiva proposta da Alexy (si v. *op. cit.*, 147 ss.). Secondo la sua visione principi e valori si differenziano qualitativamente per essere i primi espressione del dover essere (elementi deontologici) e i secondi espressione del "meglio" (elementi assiologici). Diversamente, si veda F. MODUGNO, *I principi costituzionali supremi come parametro nel giudizio di legittimità costituzionale*, in F. MODUGNO, A. S. AGRÒ (a cura di), *Il principio di unità del controllo sulle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, 1991, 252 ss.; ID., *Il diritto tra vecchie e nuove concezioni*, in *Dir. e soc.*, 1974.

<sup>357</sup> Secondo la teoria assoluta del "contenuto essenziale" si dovrebbe, però, prevedere una clausola inderogabile relativa al nucleo essenziale dei diritti protetti dal principio soccombente. Lo tiene in considerazione lo stesso ALEXY, *op. cit.*, 136, nt. 155.

<sup>358</sup> Per una critica radicale della teoria di R. Alexy, basata sulla convinzione che essa ha «a serious problem: the concept of "principles logically distinct from rules" is simply superfluous», si veda A. JAKAB, *Concept and function of principles. A critique of Robert Alexy*, in *On the nature of legal principles*, Stuttgart: Steiner, 2009, 145 ss., disponibile anche in copia elettronica all'indirizzo [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1918421](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1918421). Al par. 1.2 l'A. intende dimostrare,

cui, in definitiva, si potrebbe dalla relazione di prevalenza ricavare una regola: se P1, ricorrendo le circostanze C, prevale su P2 e dalla sua applicazione alle circostanze C risulta una realtà giuridica R, allora abbiamo una regola che vede C come presupposto di fatto e R come conseguenza giuridica ( $C \rightarrow R$ ). Di fondo, però, esercitiamo la logica senza ottenere una traccia ben definita, visto che, come dicevamo, le circostanze C sono indeterminate (quindi lo è anche R).

Il cerchio disegnato dalla teoria esposta si chiude con l'affermazione secondo la quale, alla luce del loro funzionamento, possiamo affidare il nome di principi a quelle norme che rappresentano *mandati di ottimizzazione*, che cioè, rimangono applicabili in una serie infinita di ipotesi intendendo realizzare il proprio contenuto normativo nella misura più estesa possibile, nell'ambito delle possibilità giuridiche e fattuali esistenti. Tale ambito è definito dagli altri principi e dalle regole.

«Si osservi: in questo contesto, “bilanciare” non significa contemperare, cioè trovare una soluzione che tenga conto di entrambi i principi in conflitto, che li applichi o li sacrifichi entrambi. Il bilanciamento consiste piuttosto nel sacrificare un principio applicando l'altro»<sup>359</sup>, si tiene a precisare. All'esito della ponderazione, allora, avremo individuato il principio da preferire nel caso concreto (salva, poi, l'eventuale utilizzazione *ex post* di strumenti che facciano in modo di non travolgere nei fatti i contrapposti interessi in maniera radicale: l'esempio può essere quello della regolazione degli effetti di quella decisione nel tempo per quanto riguarda il caso delle pronunce d'incostituzionalità). Certamente, il prodotto della ponderazione ha valore decisivo “per il caso concreto”, «in altre parole, *la gerarchia istituita tra i due principi in conflitto è una gerarchia mobile, mutevole*»<sup>360</sup>. Si tratta della «definizione di una verità provvisoria, interinale, sempre soggetta alla dimostrazione del contrario», che è frutto di (e viene poi presentata come) «un ragionamento persuasivo, la cui validità deve essere verificata sistematicamente, ossia mediante la valutazione di integrabilità dell'ordinamento giuridico»<sup>361</sup>. Concetti che sono trapassati nelle pagine della giurisprudenza tradotti come

---

attraverso la riproposizione degli stessi esempi di collisione tra norme scelti da Alexy, che le antinomie si possono risolvere anche tramite una diversa interpretazione delle *rules*, non essendo necessaria la distinzione strutturale tra regole e principi e ricorrendo, quindi, ad un paradigma basato sulle sole regole.

<sup>359</sup> Così, R. GUASTINI, *Distinguendo*, cit., 145.

<sup>360</sup> *Op. ult. cit.*, 145.

<sup>361</sup> Cfr. M. RUOTOLO, *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, Cedam, Padova, 2000, 129 s., dove cita un passaggio di L. MENGONI, *Interpretazione e nuova dogmatica*, in *Ermeneutica e dogmatica giuridica*, Milano, 1996, 80 e richiama, sulle tecniche del ragionamento persuasivo, C. PERELMAN, L. OLBRECHTS TYTECA, *Trattato dell'argomentazione – La nuova retorica*, tr. it. Torino, 1989.

inesistenza di diritti *tirannici*<sup>362</sup>, che esprimono l'impossibilità di far riferimento ad una gerarchia di valori invariabile (al di là della, pur problematica, distinzione tra principi supremi dell'ordinamento ed altre norme costituzionali modificabili ex art. 138 Cost.)<sup>363</sup>.

Che funzione hanno, allora, i principi? Una la si legge tra le righe della qualifica come mandati di ottimizzazione: sono suscettibili di applicazione e, dunque, promuovono la realizzazione dei loro contenuti nella misura maggiore possibile, nell'integrazione con il resto dei valori propugnati dall'ordinamento giuridico<sup>364</sup>. Ciò vale sia per quei principi figli della concezione dello Stato liberale, che esprimono la necessità del controllo dell'ordinata convivenza, sia per quelli che si ascrivono contenutisticamente allo sviluppo dello Stato sociale ed esprimono l'opportunità della "direzione" della comunità verso certi valori di riferimento<sup>365</sup>.

Le norme di principio svolgono, poi, ulteriori funzioni di tipo normo-genetico<sup>366</sup>, nell'ambito della produzione giuridica, nel senso che ispirano e conformano i contenuti di norme di dettaglio che li attuano. «Stanno, quindi, alle norme particolari come il più sta al meno, come ciò che è anteriore e poziore a ciò che è posteriore e conseguente: se non potesse sembrare un vano giuoco di parole (e non lo è affatto) dovrebbe dirsi che esse rappresentano logicamente il *principio* delle varie norme particolari rispettivamente derivantine»<sup>367</sup>. Questa funzione si esplica anche nei casi di integrazione del diritto, quando lacunoso. Si aggiunge una funzione interpretativa, in virtù della quale, in presenza di interpretazioni diverse, si predilige quella conforme al principio invece di quella che si distanzia maggiormente dal contenuto precettivo di esso<sup>368</sup>.

---

<sup>362</sup> *Ex multis*, cfr. la sentenza sul caso Ilva, Corte cost., n. 85 del 2013.

<sup>363</sup> Si veda, sul punto, F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2007, 35 ss.

<sup>364</sup> Se si preferisce si possono definire "regole finali", secondo una risalente formulazione riconducibile a G. BRUNETTI, *Norme e regole finali nel diritto*, Torino, 1913 (ristampa anastatica Camerino, 1979).

<sup>365</sup> Sulla funzione "promozionale" del diritto, si veda N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Roma-Bari, 2007, 13 ss.

<sup>366</sup> Cenni a questa funzione fondamentale dei principi nell'ordinamento si facevano al par. 6.1 del Cap. I, richiamando A. PIZZORUSSO, *I principi generali del diritto*, cit., 239 ss.; si vedano, almeno, V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, oggi in *Prima e dopo la Costituzione*, Collana Costituzionalisti del XX secolo, Ed. Scientifica, Napoli, 2015, 145 ss.; F. MODUGNO, *Principi generali dell'ordinamento*, in *Enc. Giur.*, XXIV, Roma, 1991.

<sup>367</sup> V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., 159.

La funzione normo-genetica si svolge anche indipendentemente dalla subordinazione gerarchica tra principio e norma da esso derivante, come nell'esempio rappresentato dalla necessaria conformità tra la legge regionale e i "principi" formulati dalle leggi statali "cornice" nell'ambito della potestà legislativa concorrente (cfr. art. 117, terzo comma, Cost.).

<sup>368</sup> Sulla interpretazione adeguatrice, si v., per tutti, R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milano, 1993, 381 ss.; ID., *Distinguendo*, cit., 138 s.; V. CRISAFULLI, *op. cit.*, 161 s.

Adesso, centrale risulta la qualificazione dei due termini del problema che qui ci occupa: le norme che esprimono l'impegno sociale della Repubblica e la norma costituzionale sull'equilibrio di bilancio funzionano come principi? Se sì, occorre accettare che essi vengano tra loro bilanciati, se pur con alcuni accorgimenti che si devono ai diversi contenuti degli stessi, e che vengano applicati secondo il criterio della ponderazione in riferimento ai casi concreti.

Sarebbe semplice smarcarsi dalla questione ricostruttiva adducendo il rilievo che, non solo nella giurisprudenza ed in dottrina, ma anche nelle disposizioni del diritto costituzionale positivo quelle norme vengono espressamente definite "principi": principio di uguaglianza sostanziale (art. 3 Cost.) e sue direttrici esplicate negli articoli della parte seconda della Costituzione relativi alle garanzie sociali; principio dell'equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.). Dietro all'ormai acquisita denominazione vi sono ragioni precise, che riconoscono proprio i connotati caratteristici delle norme di principio.

Quanto alle garanzie costituzionali dei diritti "costosi" (ma anche al principio del legittimo affidamento nella certezza giuridica che è venuto in rilievo in alcune decisioni prima richiamate), possiamo rifarci al quadro delineato *supra* (par. 2): se si ammette che la attuazione di tali norme, pur prescrittive e, dunque, inderogabili quanto all'*an*, sia condizionata nel *quomodo* per via della necessità di contemperare i diversi valori costituzionali in gioco, si potrà inquadrarle nella categoria dei principi perché fondamentali ma passibili di limitazione in riferimento alle diverse circostanze in un numero di ipotesi non preventivamente definibile<sup>369</sup>. La concezione del neocostituzionalismo, che vuole una visione sintetica dei diritti costituzionali garantiti dallo Stato moderno, vede in tutti i diritti delle norme di principio – in stato di costante potenziale collisione – e nell'applicazione del criterio di proporzionalità e nella ponderazione il metodo per risolvere i conflitti concreti<sup>370</sup>.

---

<sup>369</sup> Parafrasando, «quando un (presunto) diritto soggettivo ha pretese di "illimitatezza" vuol dire che non rispetta il (vero) diritto oggettivo, almeno il diritto costituzionale, che è invece un complesso "sistema di limiti": dunque è illegittimo. Paradossalmente cessa di essere, o probabilmente non è mai stato, un vero diritto. Ciò significa che qualunque diritto, foss'anche quello che appare (al diretto interessato) il più sacrosanto, se non è bilanciabile – e comunque se non è concretamente bilanciato – non può essere considerato meritevole di tutela, perché appunto non rientra nel gioco continuo e incessante di affievolimento ed espansione reciproca che, almeno nello Stato costituzionale, lega fra loro "tutte" le situazioni giuridiche attive»: A. SPADARO, *I diritti sociali*, cit., 8.

<sup>370</sup> Si veda, su questo, A. BARAK, *Proportionality*, Cambridge Univ. Press, 2012, 175 ss.; C. BERNAL PULIDO, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales. El principio de proporcionalidad como criterio para*

Non diversa è la qualificazione giuridica che è possibile dare all'equilibrio di bilancio<sup>371</sup>. In Costituzione si dà mandato al legislatore e alle amministrazioni pubbliche di rispettare l'equilibrio tra entrate e spese, quindi la sostenibilità dell'azione pubblica, che si traduce nella doverosa *tendenza* al saldo zero (che, poi, scendendo nel dettaglio, trattasi di progressivo avvicinamento all'Obiettivo di Medio Termine; cfr. Cap. I, par. 2 e 3.2). La conseguenza giuridica dell'attuazione puntuale di tale mandato consiste nell'evitare l'indebitamento oltre certe soglie, nel contenere il volume assoluto di spesa e nell'incentivare il risparmio di risorse; non sempre ciò è, però, opportuno né legittimo. Non solo la tendenza all'equilibrio non è di per sé ascrivibile alla metodica del "tutto-o-niente", perché comprende in sé margini di flessibilità; si aggiunga che l'art. 81 Cost. prevede delle deroghe a contenuto non determinabile con precisione (il ricorrere di circostanze eccezionali e la valutazione degli andamenti del ciclo economico) e, infine, che, anche fosse stato formulato con maggior rigore, l'inserimento in un sistema costituzionale che vigorosamente esprime valori "controinteressati" lo avrebbe esposto in ogni caso a dei limiti in fase attuativa. Anche chi vuole utilizzare, e lo fa senza eccezioni, una diversa terminologia finisce per convenire sul punto: «dall'analisi delle norme rilevanti in materia», infatti, si desume che «*la regola* di equilibrio è costruita in modo da ammettere *continue eccezioni*, così da attenuare l'apparente rigidità dei precetti da essa posti»<sup>372</sup>. Proponiamo, allora, di accordarci per chiamare principio quella «regola del pareggio di bilancio [che] è profilata in modo molto blandamente prescrittivo»<sup>373</sup>.

Si possono individuare dei criteri da utilizzare nell'effettuare questa ponderazione tra norme in collisione, che rendano possibile una valutazione di legittimità dell'operazione stessa? Ci sono. Come abbiamo visto nelle applicazioni

---

*determinar el contenido de los derechos fundamentales vinculante para el legislador*, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2007, spec. 352 ss.

<sup>371</sup> Molto prima della riforma costituzionale, e dunque al di fuori dei ragionamenti fondati sulla attuale morfologia dell'equilibrio dei bilanci pubblici, si affermava: «l'art. 81 può dunque anche per me inserirsi secondo la tesi di Zagrebelsky nel bilanciamento dei valori spettante alla Corte. Non già, tuttavia, come un valore a sé stante: le regole della contabilità di Stato non sono infatti tali. Piuttosto, l'art. 81 rappresenta a questi effetti il contenitore di una serie di disposti, espressivi di criteri che vanno osservati se non si vogliono lasciare troppo gravemente insoddisfatti altri valori o – se preferite – altri interessi, altre esigenze proprie dello Stato sociale», L. PALADIN, *Intervento al Seminario Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u. c., della Costituzione*, cit., Atti del Seminario, 292.

Pur tentando di provare, come cerchiamo qui di fare, che sia i diritti "condizionati" che l'equilibrio di bilancio funzionano come norme di principio, nulla ci costringe a negare la loro diversità contenutistica: da una parte abbiamo norme attributive di diritti fondamentali alle persone, dall'altra abbiamo l'indicazione di obblighi rivolti alle istituzioni nell'ottica dell'efficienza della macchina pubblica. Sul *tecnicismo* (che, ad ogni modo, non esclude una matrice ideologica) che connota la norma di cui all'art. 81 Cost. si v., da ultimo, GIU. SERGES, *Norme "tecniche" e norme ideologiche*, cit., 274 ss.

<sup>372</sup> Così G. SCACCIA, *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, cit., 12.

<sup>373</sup> *Op. ult. cit.*, 12 s.

pratiche della giurisprudenza costituzionale, la ponderazione conduce ad una valutazione di ragionevolezza o irragionevolezza dell'applicazione concreta di un principio (es. quello del pareggio di bilancio) da parte del legislatore. Da quella valutazione scaturisce, poi, la scelta circa quale principio merita di essere preferito per la regolazione del caso concreto. Può accadere che “in applicazione del principio di ragionevolezza, il caso vada risolto nel modo x”, come a dire che dalla ponderazione scaturisce un (ulteriore) principio di ragionevolezza valido per il caso specifico e da applicarsi ad esso; può, invece, succedere che si sottolinei che la ragionevolezza (o proporzionalità) rappresenta il criterio, cioè costituisce il *metodo* di interpretazione dell'applicazione del principio<sup>374</sup>. Le implicazioni dei due diversi approcci (ragionevolezza come principio o come metodo che consente la sintesi di principi) potrebbero approfondirsi, ma non si può far altro che evidenziare che, in effetti, per quel che si vuole dire, non è faccenda determinante. Ci basti aver presente che esiste un “procedimento” di ponderazione, all'esito del quale si può stabilire la ragionevolezza o irragionevolezza nell'applicazione di un principio.

Come scrive lo stesso Alexy, «non può esserci connessione più stretta di quella esistente tra teoria dei principi e massima di proporzionalità: il carattere di principio implica la massima di proporzionalità», che può declinarsi nelle tre “massime parziali” dell'adeguatezza, della necessità e della proporzionalità in senso stretto<sup>375</sup>. Tentando di attualizzare, è stata anche più di recente precisata la struttura del *test* di proporzionalità di impostazione tedesca e diffuso in molti Paesi di tradizione anglosassone. In Italia, occorre segnalarlo, si ricorre più spesso alle formule “principio di ragionevolezza” e “principio di proporzionalità”, intesi come sinonimi, e si ripone poca attenzione nella distinzione tra le fasi procedurali consequenziali che lo scandiscono (ecco la ragione per cui i recenti e isolati casi in cui, invece, ciò è avvenuto hanno meritato una sottolineatura). Il *test* si può suddividere in quattro o cinque distinti *step*<sup>376</sup>, attraverso i quali si valuta la proporzionalità delle norme ispirate a un principio P1 ma confliggenti

---

<sup>374</sup> Cfr., su questo, F. MODUGNO, *La ragionevolezza*, cit., 50 ss.; in tal senso, pure, G. ZAGREBELSKY, *Il controllo da parte della Corte costituzionale degli effetti temporali delle pronunce di incostituzionalità: possibilità e limiti*, in A.A.V.V., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, cit., 198.

Sembra riassuntivamente efficace la formula secondo cui il *criterio* della ragionevolezza è quello che porta a valutare come condotta «“ragionevole” [quella realizzata quando] il costo marginale della non esecuzione della condotta in questione è minore del costo del pregiudizio o del danno che tale condotta *prevedibilmente* infliggerà agli altri», secondo un tipo di razionalità “economica” o “strumentale”. Cfr. F. MODUGNO, *Ragione e ragionevolezza*, Napoli, 2009, 112, il quale richiama, poi, degli interessanti passaggi dell'elaborazione dworkiniana sul criterio di ragionevolezza.

<sup>375</sup> R. ALEXY, *op. cit.*, 111 s.

<sup>376</sup> Si rinvia, per approfondimenti, a M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza*, cit., 4 ss.; M. HEINTZEN, *Il principio di proporzionalità*, cit., 20 ss.

con un altro principio P2: *a.* la valutazione di legittimità dello scopo; *b.* la valutazione di legittimità del mezzo; *c.* il giudizio sull'idoneità o congruità del mezzo al raggiungimento dello scopo (deve sussistere una *connessione razionale* tra i mezzi predisposti e il fine che si intende perseguire); *d.* la verifica della necessità della misura, nel senso della scelta dello strumento che consenta di ottenere il fine prefissato mediante il minor sacrificio possibile di altri principi, diritti o interessi coinvolti; *e.* il giudizio di proporzionalità in senso stretto, nel quale si indaga sull'appropriatezza degli effetti prodotti nella realtà giuridica dalla norma scrutinata, raffrontando benefici e costi (in termini di sacrifici di altri valori primari) effettivamente prodottisi.

Dall'innesto di quest'ultima fase sulle precedenti e, comunque sia, da una valutazione complessiva dell'operazione si evince, da un lato, la caratteristica tipica del bilanciamento tra principi o tra diritti, ossia l'ancoramento al caso concreto, e, dall'altro, l'esistenza di una struttura procedimentale in ogni caso predefinita. Ciò a dire che si tratta di un esercizio di "razionalità pratica" di chi è deputato ad effettuare il controllo di proporzionalità, ma che esso non è a ben vedere un potere *libero*, dai contorni assolutamente discrezionali.

Come è già emerso in precedenza, esiste la preoccupazione che un giudizio nel quale pesano così tanto le valutazioni della realtà sociale, economica e giuridica possa esporsi a delle derive di tipo politico, nel senso negativo di questo concetto. Quando vi sono interessi e valori da contemperare, infatti, l'atteggiamento *latu sensu* "politico" è inevitabile, qualunque sia il soggetto che interviene; per il giudice costituzionale, però, e a differenza del legislatore, è fondamentale che l'esito delle valutazioni non rappresenti una posizione ideologica bensì il prodotto dell'applicazione della Costituzione ordinata dagli schemi del processo costituzionale<sup>377</sup>. Non si può affermare recisamente che la strutturazione per *step* di un procedimento standard elimini il problema e, dunque, le preoccupazioni, ma aiuta, anche chi giudica i giudicanti (magari senza autorità, ma a volte con autorevolezza).

Tornando al filo conduttore del presente lavoro, la riconducibilità delle norme di cui abbiamo trattato alla categoria delle norme di principio può spiegare l'andamento ondivago degli esiti dei giudizi di costituzionalità sulle misure di austerità o comunque restrittive dei diritti delle persone, senza minimamente precludere le critiche alla

---

<sup>377</sup> In questo senso parla di "prudenza nel bilanciamento" in assenza di una gerarchia di valori predeterminata G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, cit., 170 ss.

plausibilità delle argomentazioni a sostegno di quegli esiti. L'equilibrio di bilancio ci sembra, infatti, *ricosciuto* dalla Corte come principio e non come regola; essa, infatti, non pare esprimere la convinzione per cui l'art. 81 Cost. è una norma a carattere definitivo, come lo sono le regole. In quanto principio, in caso di conflitto, entra nel gioco del bilanciamento, dovendosi necessariamente confrontare anche con i principi che sanciscono la protezione dei diritti<sup>378</sup>.

A livello giuridico-formale, allora, sono equiparabili e, per questo, ponderabili. Non può dirsi, al contrario, che siano contenutisticamente omogenei e questo non può non avere delle conseguenze circa i possibili esiti del bilanciamento stesso. Solamente ai diritti costituzionali fondamentali è, infatti, applicabile la teoria (poi divenuta giurisprudenza consolidata, vedi *supra* par. 2) dell'inderogabilità del nucleo essenziale della tutela; non risulta traccia, d'altronde, di una teorizzazione del contenuto minimo del pareggio o dell'equilibrio di bilancio. Ciò a dire che vi sono tutte le ragioni per metterli a confronto, sapendo, però, che il loro diverso contenuto ha un "peso": l'esito di una ponderazione favorevole all'applicazione del principio di rigore finanziario potrà ben incidere, con metodi ragionevoli, sui livelli di tutela ulteriori rispetto a quello essenziale. All'idea che un confronto tra efficienza ed equità, tra mezzi e fini, tra risorse e diritti non sia possibile, perché non potrebbe che avere come esito la preponderanza dei diritti della persona<sup>379</sup> si potrebbe, allora, aggiungere la precisazione che ciò è vero nel momento in cui per diritti della persona si intendono le garanzie minime andando ad erodere le quali si incide l'*an* e non il solo *quomodo* del diritto in questione. L'art. 81 Cost., insomma, può rappresentare un principio meritevole di attuazione, nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali, e non in assoluto a questi subordinato, ma non sembra poter né, a livello sostanziale, incidere sul contenuto minimo della tutela dei diritti né, a livello metodologico, determinare l'efficacia di misure concepite in maniera irragionevole<sup>380</sup>.

---

<sup>378</sup> «La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio [...] dovrebbe altresì incoraggiare i giudici (costituzionali e non) a considerare in modo esplicito, nell'opera di bilanciamento che essi compiono quotidianamente tra diritti e valori fondamentali, anche l'equilibrio della finanza pubblica. Si tratta di una considerazione che invero viene spesso compiuta lo stesso, ma in forme perlopiù occulte, dando così origine a soluzioni giurisprudenziali non sempre convincenti», scriveva qualche tempo fa N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni*, cit., 5.

<sup>379</sup> Così, *ex multis*, F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della prima parte della Costituzione*, in *Rivista Aic*, 3/2013; così anche R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992, 109. *Contra* A. MORRONE, *Crisi economica e diritti*, cit., 90.

<sup>380</sup> Pur auspicando l'esplicito ingresso dell'equilibrio di bilancio nel bilanciamento operato dal giudice costituzionale, come abbiamo visto, precisa N. LUPO, *op. ult. cit.*: «non vorrei sul punto essere frainteso.



Nel contesto descritto è sempre possibile auspicare la definizione di orientamenti giurisprudenziali tendenziali, ma non riteniamo possibile invocare la necessità di una posizione univoca della Corte costituzionale nel rapporto tra garanzie sociali e sostenibilità economica, sempre perché si tratta di principi e le valutazioni del giudice delle leggi tengono conto dei contesti diversi in cui le norme vengono approvate ed attuate. L'unico punto fermo, la cui affermazione pacifica risale almeno agli anni '90, è quello per cui l'eventuale prevalenza nel caso concreto delle ragioni finanziarie può modificare, anche in maniera importante, i profili e i meccanismi di tutela della situazione giuridica costituzionalmente protetta, ma non può significare la soppressione del contenuto essenziale delle garanzie, cioè un ripensamento sulla loro esistenza.

In queste brevi notazioni risiede il motivo per cui non ci sembrano condivisibili le teorie che, a vario titolo, introducono elementi di "fissità" che non rispondono alle dinamiche qui descritte: da questo punto di vista, possiamo accomunare la teoria dei diritti "quesiti" come limite alla revisione *in peius* della legislazione sociale, l'analisi che vuole l'art. 81 come "super principio" costituzionale e la dottrina per cui i diritti della persona non si bilanciano con i precetti di sostenibilità economica e prevalgono su di essi in senso assoluto, non potendo essere confrontati su un piano paritario. Se pur rilanciando, e a voce sempre più alta, la necessità di rigore argomentativo, quanto agli esiti, invece, rimane, a nostro avviso, da accettare "l'altalena", perché le misure oggetto d'attenzione difficilmente risulteranno sempre ragionevoli o sempre arbitrarie.

#### 7. *L'austerità dinanzi ad altri giudici europei. Cenni.*

Se si prende in considerazione la più rilevante giurisprudenza costituzionale europea difficilmente si potrà osservare un atteggiamento di aperta ostilità verso l'austerità cui si sono ispirate le scelte di politica economica degli ultimi anni. In linea generale, non si è trascurata l'attenzione al "realismo", con conseguente astensione dei

---

Non intendo negare che, sul piano dell'argomentazione giuridica, si possano e anzi si debbano configurare gerarchie tra norme e tra diritti costituzionali e sono consapevole che in queste gerarchie il valore dell'equilibrio finanziario non si collochi certo al vertice (anche se, a seguito delle opzioni compiute nel passato, testimoniate dall'entità del nostro debito pubblico, è con ogni probabilità destinato a rimontare posizioni in classifica), ne' tanto meno proporre di abbandonare la tradizionale distinzione tra diritti assoluti e diritti finanziariamente condizionati. Vorrei solo, più modestamente, far notare come il fingere che, nel mondo della giurisdizione, il problema del costo dei diritti non venga in rilievo rischi di dare origine ad ingiustizie e ad errori di valutazione, cui poi si pone rimedio perlopiù con misure prese sull'onda dell'emergenza e perciò poco equilibrate nonché, a volte, poco rispettose di quel principio di eguaglianza che, con le loro pronunce, i giudici avevano inteso tutelare» (5).

giudici da atteggiamenti intransigenti e conflittuali<sup>381</sup>, il che non significa che abbiano rinunciato a dichiarare l'illegittimità costituzionale laddove ritenuto strettamente necessario<sup>382</sup>. Al di là delle diverse procedure di accesso al giudizio di costituzionalità, possiamo distinguere le pronunce che hanno riguardato norme europee o internazionali (sotto il profilo della loro incidenza sui sistemi costituzionali degli Stati membri dell'Unione) e delle decisioni che hanno avuto ad oggetto, invece, le misure interne di riequilibrio dei conti pubblici.

In Irlanda e Francia le Alte magistrature, la Corte suprema irlandese e il *Conseil constitutionell*, sono stati chiamati a decidere, in due importanti occasioni, sulla compatibilità dei Trattati *Fiscal Compact* e M.E.S. con la Costituzione, per la definizione delle delicate questioni originate dall'intreccio fra diritto nazionale, diritto dell'Unione e diritto internazionale. La Corte Suprema irlandese ha seguito la traccia impressa dalla Corte di Giustizia dell'Unione (spec. la già richiamata sent. *Pringle*), alla quale aveva chiesto un parere in via pregiudiziale, risolvendo positivamente la questione della legittimità della modifica dell'art. 136 TFUE, realizzata in forma semplificata ma potenzialmente ampliativa delle competenze dell'UE, e la connessa questione sull'adesione al Trattato MES con ratifica subordinata all'entrata in vigore della decisione di revisione del Consiglio europeo. Al *Conseil constitutionell*, invece, il Presidente della Repubblica chiedeva di verificare la compatibilità con le norme costituzionali sul bilancio dell'art. 3, par. 2, del Trattato sul F.C. (secondo cui le regole sul patto di bilancio “producono effetti nel diritto nazionale delle parti contraenti al più tardi un anno dopo l'entrata in vigore del presente trattato tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale [...]”), quesito che ricomprendeva evidentemente la questione della necessità della revisione costituzionale per l'introduzione del vincolo del pareggio di bilancio. Il *Conseil* «se l'è cavata» osservando che bastano “disposizioni vincolanti” per ottemperare alla trasposizione nazionale delle

---

<sup>381</sup> In questo senso G. FONTANA, *I giudici europei*, cit., 3 s.; secondo un'altra lettura, quando le Corti europee si sono pronunciate sulle misure anti-crisi «the outcomes are ambiguous: alternating self-restraint and judicial activism»: così, A. MORRONE, *Constitutional courts and economic crisis*, cit. Visto che si tratta di considerazioni sugli esiti giurisprudenziali del controllo di costituzionalità, non necessariamente è vero che «salve alcune limitate situazioni che, però, sono state ricondotte a sistema dalla giurisprudenza (come nei casi [...] di Portogallo e Italia) – le decisioni legislative assunte in tempo di crisi, per quanto appaiano e siano sentite come dolorose, possono essere collocate entro le linee di un modello sociale sicuramente compatibile con la Costituzione» (A. MORRONE, *Crisi economica e diritti*, cit., 86). Vi è, infatti, eterogeneità nei modelli di protezione dei diritti nei diversi sistemi, anche quanto a possibilità di accesso alla giustizia costituzionale, nonché una certa complessità nelle diverse situazioni economico-finanziarie dei Paesi europei, che hanno potuto diversamente indirizzare gli orientamenti delle Corti.

<sup>382</sup> Così anche F. SAIITO, *La “solitudine” delle Corti costituzionali?*, cit., 446.

nuove procedure e dei nuovi obiettivi e che, dunque, le leggi organiche approvate in base all'art. 34 della Costituzione ben potranno soddisfare il rispetto delle regole fissate dal F.C. in seno al processo nazionale di bilancio (§ 22-24 della già citata *Décision* n° 2012-653 DC, 9.8.2012)<sup>383</sup>.

Della compatibilità tra diritto dell'Unione e accordi internazionali firmati dagli Stati membri e i principi costituzionali fondamentali si è occupato anche il Tribunale costituzionale federale tedesco, con una giurisprudenza le cui prime battute risalgono ad un momento anteriore alla diffusione della crisi economica. Sin dal 1993 la preoccupazione maggiore dei ricorrenti è stata quella che la progressiva estensione del raggio d'azione dell'Europa potesse violare il diritto di voto dei cittadini e, conseguentemente, il principio democratico (artt. 38 e 20 L.F.); essa è divenuta sempre più forte da quando l'Unione ha assunto decisioni in materia economico-finanziaria che, perseguendo l'obiettivo della stabilizzazione delle finanze dei Paesi più colpiti dalla crisi, sembravano, però, essere poco in armonia con gli orientamenti generali dell'elettorato tedesco: pensiamo agli aiuti alla Grecia o all'istituzione del M.E.S. (per cui la Germania garantisce un finanziamento cospicuo<sup>384</sup>). A partire da quella data, ad ogni modo, la risposta del Tribunale di Karlsruhe è andata nel senso di legittimare le scelte europee non mancando di precisare che la Germania aderisce al "sistema Europa", comprensivo anche degli strumenti di diritto internazionale di cui all'occorrenza ci si serve, alle sue condizioni<sup>385</sup>: mai, infatti, si è considerato che quella all'Unione fosse una

---

<sup>383</sup> Nelle virgolette una espressione di C. PINELLI, *Le Corti europee*, cit., secondo il quale «il consueto tono liquidatorio tradisce un'attitudine difensiva verso le nuove regole europee, e nello stesso tempo l'intento di spegnere definitivamente la polemica accesa dalle bellicose dichiarazioni del candidato alla Presidenza della Repubblica François Hollande nei confronti del Fiscal Compact, e già da lui ricondotte entro binari giuridico-costituzionali una volta salito all'Eliseo, con la remissione al Conseil della questione dell'adesione francese», par. 6.2. Sulla questione, oltre ai lavori citati nel par. 3.2, Cap. I, di questo lavoro, si veda *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2011-2012*, P. COSTANZO (a cura di), disponibile in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), par. 14.1. Lo stesso studio offre spunti per la valutazione di alcuni argomenti utilizzati dal Conseil nel giudicare della costituzionalità delle misure contenute nelle leggi finanziarie o nelle leggi sulla sicurezza sociale, come la "sincerità delle leggi finanziarie" e la "valutazione sulla natura finanziaria delle singole disposizioni", che gli hanno anche consentito, in alcuni casi, di sancire l'illegittimità costituzionale delle stesse (cfr. 40 s.).

<sup>384</sup> D. SCHEFOLD, *Contributi comparatistici in fase di crisi finanziaria*, Brema, 2013, 47, fornisce indicazioni precise circa l'entità della contribuzione garantita dalla Germania al Meccanismo.

<sup>385</sup> Una vastissima dottrina si è occupata delle diverse decisioni adottate dal Tribunale costituzionale tedesco. Si vedano, tra i molti, D. SCHEFOLD, *op. ult. cit.*, spec. 42 ss.; N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio*, cit., par. 1; G. RIVOSECCHI, *Il Meccanismo Europeo di Stabilità ed il Fiscal Compact tra Karlsruhe e Lussemburgo*, in *Quad. cost.*, 2/2014, 425 ss.; C. PINELLI, *Le Corti europee*, cit.; ID., *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2014; M. CARRILLO, *Constitución y control*, cit., 31 ss.; B. BRANCATI, *Decidere sulla crisi*, cit., par. 4.2; R. CAPONI, *La Corte costituzionale tedesca e la crisi dell'eurozona*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2014, 469 ss.; F. SAITTO, *Economia e Stato costituzionale, Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, Giuffrè, Milano, 2015, spec. 301 ss.; A. DE PETRIS, *Un compromesso responsabile: la risposta del Tribunale*

delega “in bianco” di nuove e sempre maggiori competenze, poiché, peraltro, si è precisato che l’Unione ha un carattere “non-statale”, mentre il Parlamento tedesco conserva in ogni momento il diritto di essere perfettamente informato e di decidere se e in quale misura la Germania partecipa alle azioni comuni<sup>386</sup>. In maniera più o meno incisiva, ha affermato che in questo si sostanzia l’ineludibile esercizio della sovranità da parte del Parlamento nazionale, riuscendo «a tradurre in discorso giuridico il dissenso delle posizioni minoritarie, o comunque il disaccordo con l’indirizzo politico maggioritario, temperando il predominio del *continuum* Parlamento-Governo»<sup>387</sup>.

E’ stato osservato che «“la via della democratizzazione in un solo Paese”, attraverso la compartecipazione del parlamento tedesco alle decisioni intergovernative o del MES, non può considerarsi il primo passo verso la democratizzazione negli altri, ma al contrario il suggello di una disparità che si suppone strutturale se non insuperabile. Del resto, se la percorressero tutti gli altri, una via del genere paralizzerebbe ben presto il funzionamento dell’istituzione comune, sovranazionale o intergovernativa che sia»<sup>388</sup>. Anche se le posizioni che vogliono assumere le altre Corti costituzionali sugli stessi argomenti non possa essere un problema dei giudici tedeschi, sembra una considerazione obiettiva quella per cui rivendicare la propria autonomia di giudizio e di decisione, in sostanza, mette alla prova quel processo di integrazione che dovrebbe procedere “in condizioni di parità tra gli Stati”. Si può, poi, segnalare un’ulteriore peculiarità di questa giurisprudenza, che consiste nell’attitudine ad esprimersi in ordine a

---

*Costituzionale Federale tedesco alla sentenza della Corte di Giustizia sul rinvio pregiudiziale di Karlsruhe*, in *federalismi.it*, 13/2016; P. FARAGUNA, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul caso OMT/Gauweiler*, in Working Paper di *Diritti comparati*, 1/2016.

<sup>386</sup> Si è tentata una sintesi di argomenti ripetuti in diverse, interessanti, decisioni che hanno scandito il percorso di integrazione europea: man mano che si procedeva per livelli ulteriori di integrazione, si richiedeva al Tribunale di Karlsruhe se ciò fosse compatibile con la sovranità del Parlamento nazionale. Cfr. sentenze BVerfGE 89, 155 del 12-10-1993 (Maastricht); BVerfGE 123, 267 del 30-06-2009 (Lisbona); BVerfGE 129, 124 del 7-09-2011 (aiuti finanziari alla Grecia); BVerfG 2BvE 4/11 del 19-06-2012 (informazioni al Parlamento nel processo di preparazione del M.E.S.); 2 BvR 1390/12 del 18-03-2014 (sentenza definitiva sulla partecipazione al M.E.S.); da ultimo, 2 BvR 2728/13 del 21-06-2016, sulla legittimità del programma OMT. A proposito di quest’ultima decisione, è bene ricordare che la questione era stata sottoposta in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell’Unione europea e che le motivazioni sulla base delle quali le doglianze sono state respinte (al di là di alcuni profili d’inammissibilità) riprendono quanto emerso dal parere del giudice europeo. Questa è la ragione per cui si è considerato che tale pronuncia rappresenti l’inizio di quel quanto mai opportuno dialogo tra il Tribunale federale e la CGUE. Ciò che quest’ultima aveva affermato, in estrema sintesi, è che il programma lanciato nel 2012 dalla BCE rientrerebbe nella politica monetaria, perciò nelle esclusive competenze dell’Unione, e specificamente della stessa BCE insieme al SEBC, e che non può considerarsi suscettibile di violare l’art. 123 TFUE se le operazioni vengono realizzate alle condizioni indicate dalla stessa Corte europea (tra le altre, importante risulta che il volume degli acquisti venga in ogni caso predeterminato e che essi non vengano pre-annunciati, in maniera tale da evitare le speculazioni).

<sup>387</sup> Così, F. SAIITO, *op. cit.*, 305.

<sup>388</sup> C. PINELLI, *Le Corti europee*, cit., § 5.

questioni di diritto europeo come se il suo *dictum* valesse anche al di fuori dei confini ordinamentali tedeschi. Nella sentenza sul M.E.S., in particolare, si può leggere l'affermazione circa la compatibilità tra la creazione del c.d. fondo Salva-Stati e l'art. 123 TFUE («come se un compito simile fosse affar suo, anziché della Corte di giustizia»<sup>389</sup>) e sembra emergere la convinzione che l'interpretazione che il Tribunale federale intende dare ai Trattati istitutivi e al Trattato M.E.S. debba essere l'interpretazione condivisa (laddove ritiene, per esempio, che anche il TUE e il TFUE garantiscano l'autonomia del bilancio preventivo degli Stati membri o che l'impegno finanziario assunto con il M.E.S. sia circoscritto e sempre controllabile per via parlamentare)<sup>390</sup>. Di più, si è scritto che «si tratta di una sentenza interpretativa non soltanto di una legge, ma di un trattato internazionale, e la pretesa della Corte è di vincolare anche le altre parti del trattato, quindi di aggiungerci qualche cosa, con la tendenza di una sentenza additiva»<sup>391</sup>.

La particolarità della posizione tedesca risulta accentuata dal fatto che nessuna delle Corti costituzionali degli Stati che più hanno sofferto la crisi ha indugiato sugli stessi problemi riguardanti le limitazioni di sovranità connesse all'appartenenza all'Europa, perché è come se, insomma, in questi Paesi si fosse sentito il bisogno dell'appoggio europeo per il superamento della situazione contingente, che ha costretto in qualche modo ad accettare le regole imposte, riuscendo tutt'al più a ripristinare la conformità delle scelte economiche ai principi costituzionali in singoli casi sottoposti al loro scrutinio.

Questo è accaduto in Italia (come abbiamo già avuto modo di notare) e in Portogallo, in alcune occasioni in cui i giudici costituzionali si sono pronunciati sulla legislazione nazionale “anti-crisi”. Si è commentato che «il Tribunale costituzionale portoghese sta giocando un ruolo centrale nella gestione della difficile situazione economica attraversata dal Paese, un processo complesso che vede fra i suoi attori le istituzioni sovranazionali, il Parlamento nazionale e il corpo elettorale»<sup>392</sup>. Il Tribunal Constitucional è, in effetti, intervenuto più d'una volta a dichiarare l'illegittimità costituzionale delle decisioni di programmazione finanziaria licenziate dall'esecutivo portoghese, pur non manifestando una radicale censura dell'azione di governo come

---

<sup>389</sup> C. PINELLI, *Le Corti europee*, cit., § 4.

<sup>390</sup> Proprio alla luce di tali rilievi si coglie la differenza esistente tra le affermazioni unilaterali di un giudice nazionale e gli orientamenti supportati anche dalle indicazioni della Corte di Giustizia dell'Unione, che si possono ottenere tramite i pareri resi in via pregiudiziale, di cui abbiamo avuto esempio nel caso della decisione sul programma OMT.

<sup>391</sup> Così, D. SCHEFOLD, *op. cit.*, 49.

<sup>392</sup> T. ABBATE, *op. cit.*, 519; in senso conforme v. G. FONTANA, *I giudici europei*, cit., 14.

testimoniato anche dalle vicende precedenti alla famosa sentenza n. 187 del 2013. All'atto di giudicare la legge di bilancio per il 2011, nella parte in cui prevedeva la decurtazione dei salari dei dipendenti pubblici, infatti, il Tribunal ha dichiarato infondate le censure (Acordão n. 396 del 2011); con l'Acordão n. 353 del 2012, invece, pronunciandosi sui tagli a tredicesime e quattordicesime nel settore pubblico, ha stabilito l'incostituzionalità delle misure, differendo, però, gli effetti dell'annullamento sulla base della necessità di mantenere gli impegni finanziari assunti nei confronti dell'Europa, che l'eliminazione delle suddette norme *ex tunc* avrebbe potuto compromettere. Sono poi giunte anche delle pronunce di incostituzionalità *tout court*, a partire dal famoso caso dell'Acordão n. 187 del 5 aprile 2013, con cui sono state censurate alcune (non tutte quelle rimesse al giudizio del Tribunal) disposizioni della legge di bilancio per il 2013, i cui contenuti erano per la maggior parte da considerarsi attuazione delle indicazioni europee<sup>393</sup>. Il giudice costituzionale ha riscontrato la violazione (oltre che del giudicato costituzionale, visto che alcune norme riproducevano quelle che già l'anno precedente erano state ritenute incostituzionali) del principio di uguaglianza e di quello di ragionevolezza: non solo la riforma colpiva i lavoratori pubblici molto più incisivamente rispetto ad altre categorie, ma si aggiungeva l'esito negativo della valutazione sulla proporzionalità dell'intervento legislativo, che finiva per ledere il contenuto essenziale dei diritti e, per ciò, la dignità umana.

Accingendoci ad analizzare gli orientamenti espressi dal giudice costituzionale spagnolo, di segno diverso dagli altri, possiamo notare che, pur non avendo assunto posizioni univoche nei giudizi di costituzionalità sulle misure di austerità, le Corti usano fare ricorso ad argomentazioni analoghe: il principio di uguaglianza e di proporzionalità dell'intervento legislativo sono paradigmi condivisi, indipendentemente dall'esito delle decisioni, spesso influenzato in maniera decisiva dall'ampiezza attribuita alla discrezionalità del politico. La garanzia del contenuto minimo dei diritti

---

<sup>393</sup> La pronuncia è giunta a seguito della dichiarazione di inammissibilità della questione da parte della Corte di Giustizia dell'Unione europea, caso *Sindicato do bancarios do Norte*, C-128/12, alla quale si chiedeva se vi fosse contrasto tra le norme interne (attuative delle condizioni del *MoU*) e la Carta di Nizza. Essa rispondeva di non potersi occupare della vicenda, che aveva come oggetto una norma interna all'ordinamento portoghese: accennavamo a questa questione al par. 6.2 del precedente Capitolo. Successivamente, sulla illegittimità costituzionale delle misure di contenimento della spesa pubblica si vedano, ad esempio, le decisioni nn. 474, 602 e 862 del 2013. Anche nell'anno 2014 si sono avute decisioni d'incostituzionalità relative a riduzioni nelle remunerazioni dei dipendenti pubblici o a misure restrittive imposte a certe fasce di pensionati: cfr. sentt. nn. 413, 574, 575 del 2014. Possono menzionarsi anche pronunce, sempre in merito a misure di austerità, ma di segno opposto, in cui, cioè, il giudice costituzionale non ha ritenuto violato il principio di eguaglianza o quello di proporzionalità: si vedano l'Acordão 794 del 2013 e 572 del 2014.

costituzionalmente protetti e il rispetto della dignità umana, allo stesso modo, sono concetti ricorrenti, seppur alle volte “presentati diversamente”: nucleo essenziale dei diversi diritti o *diritto al minimo vitale*<sup>394</sup>. Si tratta comunque dell’area intangibile delle garanzie, che le esigenze finanziarie non possono arrivare legittimamente ad incidere.

#### 7.1 *Continua: el caso español. La debilidad de los derechos sociales en el diseño constitucional y en la jurisprudencia del T.C.*

También el Tribunal Constitucional español se ha pronunciado sobre las medidas de austeridad tomadas por el gobierno para enfrentarse a la crisis económica y para cumplir con las condiciones que había que respetar para beneficiar de las ayudas financieras europeas y reequilibrar las finanzas públicas. Su jurisprudencia no se alinea con las posiciones de los demás jueces constitucionales al ser unívocamente favorable a la acción política del gobierno central (años 2010, 2011, 2012). En la relación entre Estado y CCAA, el T.C. está orientado en el sentido de permitir al primero ejercer competencias que las segundas reconocen como propias, para garantizar la efectiva coordinación de los presupuestos de las Administraciones públicas, en el marco de una tendencia que no es nueva, porque pertenecía a la jurisprudencia anterior a la reforma del art. 135 CE, es decir a la “consagración constitucional” del principio de estabilidad presupuestaria<sup>395</sup>. En las cuestiones referidas a la constitucionalidad de los recortes y otras medidas de austeridad por vulneración de los derechos fundamentales de la persona, no se puede apreciar una alternancia en las decisiones, entre inconstitucionalidad y legitimidad de las medidas; sólo se puede ver, en una o dos sentencias, en materia de salud, más atención al respeto de la dignidad humana.

En materia de pensiones, de empleo público, de condiciones del trabajo juvenil, no han habido decisiones con las cuales el Tribunal anulase las leyes por excesiva vulneración de los derechos constitucionales o por ausencia de proporcionalidad.

---

<sup>394</sup> Ci sembra, questa formulazione, che si può ricondurre alla giurisprudenza tedesca, vicina a quello che siamo abituati a conoscere come principio di libertà-dignità (o, se si preferisce, il diritto ad avere diritti) riconducibile agli artt. 2 e 3 Cost. Rappresenta comunque il riconoscimento costituzionale della doverosità di garantire le condizioni minime per condurre una vita libera e dignitosa, ma, invece che riferirsi al contenuto minimo di ciascun diverso diritto, si attegga a situazione giuridica autonoma, ovviamente suscettibile di venire in gioco nei casi di profonda lesione dei diritti a più esatta configurazione. Al diritto al minimo vitale si contrappone la c.d. “riserva del possibile”, che condiziona le prestazioni in favore del singolo anche alla disponibilità di risorse economiche sufficienti: si v. il lavoro di A. SANDRI, *Il Vorbehalt des Möglichen nella giurisprudenza delle Corti tedesche*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2012.

<sup>395</sup> Ven esta línea de continuidad, entre otros, I. GARCIA VITORIA, *STC 157/2011, de 18 de octubre, SSTC 195, 196, 199/2011, de 13 de diciembre y STC 203/2011, de 14 de diciembre: la reforma del artículo 135 de la Constitución refuerza la competencia del Estado*, *passim*; M. A. MARTÍNEZ LAGO, *La ley orgánica de estabilidad presupuestaria*, cit., 5 ss.; M. CARRILLO, *Constitución y control*, cit., 37.

Podemos hacer referencia a un primer bloque de pronuncias de los años 2011 y 2012<sup>396</sup>: las cuestiones planteaban la lesión del principio de igualdad, del derecho a la negociación colectiva y la ilegítima utilización del decreto-ley en materia de derechos fundamentales, en relación con los recortes en las pensiones y salarios en ámbito público decididos en 2010.

Las sentencias sucesivas confirman el apoyo a la acción de reequilibrio financiero. Como es sabido, en junio de 2012 España pidió ayuda financiera a los Estados europeos, después de la nacionalización de Bankia, y en el mismo año se adoptó la reforma del sistema de pensiones. El D.L. n. 3 de 2012 (después ley estatal 3/2012), con el cual se tomaron medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, ha sido muy discutido y sus artículos han sido impugnados por vulneración del derecho a la igualdad, a la tutela judicial efectiva, a la libertad sindical y al trabajo. El caso paradigmático al respecto es lo decidido con STC 119 de 2014: se puede notar, por un lado, la preocupación del Tribunal por el «contexto de crisis económica muy grave» y la «elevada tasa de desempleo» y, por el otro, la existencia de un voto particular (compartido por tres jueces) especialmente crítico con la decisión mayoritaria. Entre otras cuestiones, se trataba de juzgar las nuevas normas en tema de periodo de prueba (que no garantizan ninguna tutela por el desistimiento, que no se considera como despido) y la aplicación prioritaria de los convenios de empresa sobre los convenios de ámbito superior en una serie de materias; son normas que parecen favorables para el ejercicio de la libertad empresarial, mucho menos favorables para los derechos de los trabajadores. Las medidas, en el contexto en el que se ubican, superan el juicio de razonabilidad porque «entre el sacrificio que supone para la estabilidad en el trabajo del trabajador contratado y los beneficios que puede representar para el interés individual y colectivo del fomento y creación de empleo» se otorga más relevancia a los segundos. Se modifica, en consecuencia, la lectura del contenido del derecho al trabajo, que no consistiría en la seguridad del empleo sino en la consecución del pleno empleo. El voto particular crítica el uso como parámetro de constitucionalidad de conceptos económicos sin definición constitucional y la ausencia del clásico *test* de proporcionalidad entre derecho al trabajo y libertad de empresa (no hay ninguna referencia a la necesidad de la medida, en el sentido de que no habría estado posible lograr el mismo objetivo con herramientas diferentes). Además, señala que “en este contexto, resulta *no solo llamativo* sino, adicionalmente, *inquietante* que la sentencia de mi discrepancia haya omitido la más

---

<sup>396</sup> Se vean AATC nn. 85/2011; 179/2011; 180/2011; 8/2012; 35/2012; 191/2012; 246/2012.



ligera alusión al *contenido esencial de los derechos* fundamentales aquí controvertidos: el derecho al trabajo (art. 35.1 CE) y el derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE)” (cursiva nuestra).

En la STC n. 8 de 2015, siempre en tema de reforma laboral, el TC se ha remitido a la STC 119 de 2014, usando argumentaciones muy similares, mientras que, por ejemplo, en el caso del Auto n. 43 de 2014 ha decidido no admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Social de Madrid en relación con diversos preceptos del mismo Real Decreto-ley 3/2012. La STC n. 156 de 2015 desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos del Decreto-ley 20/2012, que modificaban la regulación de los permisos y vacaciones de los funcionarios públicos, los horarios comerciales y el régimen de promoción de ventas. La Sentencia constató la concurrencia del presupuesto habilitante de la legislación de urgencia al apreciar que las medidas tenían conexión con la situación de urgencia creada por la crisis económica e invocada por el Gobierno, por más que los efectos de algunas de ellas quedara aplazado a un momento posterior.

En tema de pensiones, con la STC n. 49 de 2015, el Tribunal Constitucional desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de 50 Diputados respecto del precepto del Real Decreto-ley 28/2012, que suspendía la actualización de las pensiones del ejercicio 2012. No se consideró que la suspensión constituyese un supuesto de irretroactividad contraria a la Constitución, porque cuando la norma fue aprobada los pensionistas no tenían un derecho consolidado, sino una mera expectativa a la revalorización de sus pensiones. La doctrina de esta Sentencia fue reiterada en otras ocasiones<sup>397</sup>.

En materia de derecho a la vivienda, el TC declaró la inadmisibilidad de la cuestión sobre la compatibilidad entre los procedimientos judiciales de ejecución de las

---

<sup>397</sup> El Tribunal también descartó la vulneración del derecho de propiedad al apreciar que la norma impugnada no provocaba la expropiación de bienes o derechos toda vez que lo suspendido no era un derecho cierto, sino futuro o eventual. La doctrina de esta Sentencia fue reiterada en dos resoluciones del Pleno (SSTC 95/2015, de 14 de mayo, y 109/2015, de 28 de mayo), ocho Sentencias de la Sala Primera (SSTC 119/2015, 120/2015, 125/2015, 127/2015, 130/2015, 131/2015 y 135/2015, de 8 de junio, y 144/2015, de 22 de junio) y otras 12 de la Sala Segunda (SSTC 116/2015, 117/2015, 118/2015, 121/2015, 122/2015, 123/2015, 126/2015, 128/2015, 129/2015, 132/2015, 133/2015, 134/2015, todas de 8 de junio). En 16 de estas sentencias se formuló algún voto particular discrepante (SSTC 95/2015, 109/2015, 116/2015, 117/2015, 119/2015, 120/2015, 125/2015, 126/2015, 127/2015, 129/2015, 130/2015, 131/2015, 133/2015, 134/2015, 135/2015 y 144/2015), según lo que se aprende de la Memoria 2015 del mismo TC.

garantías hipotecarias y los artt. 9.3, 24 y 47 CE, con su Auto n. 113 de 2011, mientras que el TJUE, en 2013, pudo subrayar la incompatibilidad de la normativa española con el derecho europeo sobre los derechos de los consumidores. En aquella ocasión se ha reconocido, como no ha hecho el Tribunal constitucional, que unas normas de la ley de enjuiciamiento civil hacen imposible examinar en sede de oposición a la ejecución eventuales nulidades relativas a las circunstancias en que se suscribió tanto la obligación garantizada como la garantía hipotecaria o el contenido abusivo de las cláusulas contractuales, lesionando el derecho de la parte ejecutada a una tutela judicial efectiva. Otro caso es lo de las leyes de Navarra y Andalucía que suspendían los desahucios para grupos “vulnerables” e instituían unos registros de pisos vacíos (de protección oficial) para fomentar el mercado del alquiler, cuya aplicación ha estado suspendida por el TC una vez impugnadas por el gobierno<sup>398</sup>. Los jueces constitucionales han afirmado de forma clara que era importante proteger el interés del Estado central para no desequilibrar el plan financiero establecido por la Troika, en particular para asegurar el cumplimiento de las condiciones fijadas en la quinta revisión del programa de asistencia financiera.

Finalmente, podemos notar algo diferente en materia de derecho a la salud, en particular cuando se trata de medidas que inciden sobre la asistencia sanitaria esencial para grupos vulnerables, como los inmigrantes ilegales. Como es sabido, el Real Decreto-ley 16/2012, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y la seguridad de sus prestaciones, de hecho ha negado la condición de usuario del servicio público sanitario a determinados colectivos. El País Vasco y Navarra han decidido no cumplir con la orden estatal y seguir garantizando la asistencia sanitaria mínima y el TC, frente a la impugnación del gobierno, ha decidido no suspender estas medidas<sup>399</sup>. En relación con la asistencia sanitaria a extranjeros en situación irregular, ha afirmado que “apreciando este Tribunal que el derecho a la salud y el derecho a la integridad física de las personas afectadas por las medidas impugnadas, así como la conveniencia de evitar riesgos para la salud del conjunto de la sociedad, poseen una importancia singular en el marco constitucional, que no puede verse desvirtuada por la mera consideración de un eventual ahorro económico que no ha podido ser concretado, entendemos que se justifica el

---

<sup>398</sup> Se vean AATC nn. 69 e 115 de 2014.

<sup>399</sup> Se vean Autos nn. 239 de 2012 y 114 de 2014.

levantamiento de la suspensión de la vigencia de los preceptos referidos a la ampliación del ámbito subjetivo del derecho a acceder a la asistencia sanitaria pública y gratuita”<sup>400</sup>.

Se pueden también mencionar dos SSTC de 2014 sobre recetas médicas en Cataluña y Madrid<sup>401</sup>. En estas CCAA se había establecido un pago de un euro más para cada prescripción médica; el TC ha reconocido la inconstitucionalidad de estas disposiciones en cuanto las “prestaciones básicas” para los pacientes están fijadas por la cartera de servicios comunes del sistema nacional de Salud y no pueden verse reducidas por intervención regional. Se podría, pues, ver aquí una posición atenta al contenido mínimo de los derechos constitucionales (en este caso, el de salud)<sup>402</sup>, aunque parezca más relevante la cuestión de la distribución de las competencias legislativas.

Resulta llamativo el uso de la crisis económica como parámetro de legitimidad constitucional de las medidas de austeridad, porque las muy frecuentes referencias al contexto de crisis económica muy grave suelen no estar acompañadas por las referencias constitucionales que, entrando en la ponderación con los derechos y principios afectados por las medidas legislativas, justificarían la legitimidad de las normas impugnadas. En efecto, en las decisiones de los últimos años el art. 135 CE se ve mencionado en pocos casos, entre los cuales sólo recordamos la sentencia n. 171 de 2014 (sobre la inconstitucionalidad de la ley de presupuesto de Navarra) y la sentencia n. 41 de 2016 (sobre la ilegitimidad parcial de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local); no obstante, hay referencias a la necesidad de reestablecer el equilibrio presupuestario de las instituciones financieras españolas y a la autoridad ejercida por la Troika<sup>403</sup>. Acudiendo a circunstancias fácticas, por importantes que sean, se ha opinado que el Tribunal «parece olvidar que su parámetro de enjuiciamiento, como el de cualquier órgano jurisdiccional, sólo puede ser normativo,

---

<sup>400</sup> En realidad, dicha medida tampoco garantizaba con absoluta seguridad el ahorro de recursos públicos que la justificaba porque, como ha alegado el País Vasco, “esos colectivos, en particular los inmigrantes sin permiso de residencia, verán notablemente afectada su salud si se les impide el acceso a los servicios sanitarios públicos de forma gratuita, lo que repercutiría, no sólo en su estado de salud individual, sino en la prevención de la propagación de determinadas enfermedades infecto contagiosas, afectando directamente a la salud de toda la sociedad. [Así se podría dar] la eventualidad de que se produzca sencillamente una transferencia de gasto desde la atención primaria a la atención de urgencias”: Auto 239/2012.

<sup>401</sup> SSTC nn. 71 y 85 de 2014.

<sup>402</sup> Así opina J. PONCE SOLÉ, *El Estado social y democrático de derecho ante la austeridad y los recortes sociales: la jurisprudencia del Tribunal constitucional portugués y su interés para el caso español*, en *ReDCE*, núm. 23/2015, § 3.3.

<sup>403</sup> Subraya este aspecto M. GONZÁLEZ PASCUAL, *Austerity measures and welfare rights*, cit., 124 s.

debiendo dejar de lado cualquier otra razón que desvirtúe lo que ha de ser un juicio de validez, convirtiéndolo en un juicio de oportunidad»<sup>404</sup>.

A pesar de esto, en su fondo, la legitimidad de las medidas con las cuales el legislador dispone de los derechos sociales tiene fundamento en la tradicional interpretación de la Constitución por parte del Tribunal. Si bien el art. 1 afirme que España es un Estado social y democrático de derecho y que los valores superiores del ordenamiento jurídico son libertad, justicia, igualdad y pluralismo político<sup>405</sup>; si bien el art. 9.2 establezca que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”, según una formulación muy similar a la del art. 3.2 de la Constitución italiana, se considera decisivo que los derechos sociales, incluidos en el Cap. III del Título I, no son definidos como fundamentales (a parte del derecho a la educación, recogido en el art. 27 CE).

Diferentemente de los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II que “vinculan a todos los poderes públicos” y, por eso, la ley “en todo caso deberá respetar su contenido esencial”, “el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”, según el dictado del art. 53 CE. Las normas constitucionales en materia de salud, trabajo, asistencia social, entonces, se identifican como mandatos de actuación a los poderes públicos, que pretenden dirigir objetivamente la actividad de los órganos estatales, aunque no generen por sí mismos derechos judicialmente actuables (en este sentido, *ex multis*, STC 36/1991). En otras palabras, la determinación del nivel de implementación de las garantías sociales corresponde fundamentalmente al legislador mediante la ponderación con concurrentes exigencias, como las conectadas a la disponibilidad de recursos públicos, es decir “dentro de las posibilidades reales” (p.e. STC 189/1987). De la misma manera, el art. 9.2 “no opera como límite concreto en la actuación de los

---

<sup>404</sup> P. REQUEJO RODRÍGUEZ, *El papel de la crisis económica en la argumentación del Tribunal Constitucional. Comentario a la STC 119/2014*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, 36/2015, 430.

<sup>405</sup> Proclamando la igualdad como valor superior, una cláusula genérica como la del art. 1 puede determinar las formas de políticas de equilibrio social en sectores que lo necesiten, legitimando un “poder de gastar” del Estado que permita asegurar las condiciones básicas de igualdad (STC n. 13 de 1992).

poderes públicos” (STC 98/1995) y “no es de la competencia del Tribunal Constitucional determinar las medidas concretas que el legislador o el aplicador de la ley pueden o deben adoptar en cumplimiento del deber de promoción de la igualdad real y efectiva del 9.2” (SSTC 8/1986; 189/1987). En consecuencia, los principios rectores de la política económica y social no son susceptibles de recurso de amparo. La protección de amparo, entonces, es debida en relación con los derechos recogidos en los artículos de 14 a 29 (más el 30.2) de la Constitución, como el TC ha confirmado muchas veces (*ex multis*, SSTC 1/1981; 2/1982; 62/1990; 242/1992). Se puede pedir su protección a través de recursos de inconstitucionalidad o de cuestiones de constitucionalidad, pero el resultado del juicio difícilmente puede revalorizar la relevancia constitucional del derecho frente a la regulación que el legislador ha querido dar del mismo en un determinado contexto histórico y económico, por las razones que mencionábamos *supra*<sup>406</sup>.

No sorprende, pues, que en las decisiones sobre la legislación “anti-crisis” el Tribunal Constitucional haya dejado al legislador toda libertad en la elección de las medidas más adecuadas para conseguir el reequilibrio de las finanzas públicas, aunque estas conllevaran una reducción de los niveles de garantías sociales<sup>407</sup>. Cabe destacar que no es totalmente absurdo pensar que sería posible una actitud diferente por parte del Tribunal constitucional, en el sentido de la instauración de un diálogo constructivo con el legislador, sin necesidad de modificar la interpretación constitucional de la que hablábamos antes. Por primero, se podría revalorizar el art. 14 CE como parámetro de constitucionalidad; se podría utilizar este derecho contenido en el Capítulo II para averiguar la justa distribución de los sacrificios impuestos por parte de las medidas de austeridad. A parte de esto, creemos que para lograr la adecuada protección de los derechos sociales no se necesita elevarlos al nivel de derechos fundamentales, siendo suficiente tratarlos como principios, en cuanto tales comparables con el de estabilidad presupuestaria. Es decir, los principios rectores de la política económica y social tienen el mismo valor constitucional (de principios) de las normas contenidas en el art. 135 CE: si bien no pueden prevalecer siempre, porque no se imponen de forma absolutamente vinculantes como las libertades fundamentales, pueden ser ponderadas al fin de no

---

<sup>406</sup> Se vean V. FERRERES COMELLA, *The Constitution of Spain, Constitutional systems of the world*, 2013, 25 ss. y 235 ss.; *Comentarios a la Constitución española*, Wolters Kluwer, 2009, 1187 ss.; *Comentario a la Constitución. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Ed. Universitaria Ramón Areces, 1993, 5 ss., 17 ss., 546 ss.

<sup>407</sup> Como es sabido, la mayoría de los jueces constitucionales españoles son nombrados por la política (Congreso, Senado y Gobierno) y la mayoría de los que componen el TC actualmente han estado nombrados en los años 2012, 2013 y 2014.

desaparecer sistemáticamente por la primacía del principio de rigor financiero (que tampoco es “fundamental” en el sistema de las normas constitucionales). Como *mandatos objetivos de actuación a los poderes del Estado* podrían servir para orientar el legislador; pues, un proceso de revaloración de estos principios no pasa a la fuerza por el reconocimiento de la cualidad de derechos fundamentales individuales (que la Constitución no identifica como tales) por parte del TC, porque se puede pasar por un dialogo “constitucionalmente orientado” entre los jueces y el legislador.

Si el TC quisiese expresar al legislador una opinión en el sentido de la excesiva compresión, a lo largo de estos años, de las garantías sociales, podría hacerlo con herramientas jurídicas no “intrusivas”, que respeten la discrecionalidad legislativa y que se limiten a señalar que la ponderación entre exigencias financieras y derechos de la comunidad podría ser considerada algo desproporcionada, esperando que haya una reflexión en el debate político. Se podría pensar en acudir más frecuentemente a tipologías de decisiones muy utilizadas en otras experiencias jurisdiccionales, como la italiana o la alemana, como por ejemplo las sentencias “monito” (es decir recomendaciones al legislador), las sentencias de “aún conformidad/constitucionalidad”<sup>408</sup> o las sentencias “aditivas de principio”, con las cuales sólo se indica el principio constitucional que la normativa (ilegítimamente) ignora dejando al legislador las formas y las medidas con las cuales intervenir. Podrían hacer al caso de las complejas decisiones en las cuales entra en juego la tentativa de salir de la crisis económica. Podrían hacer de importantes sugerencias al legislador en el sentido de hacer lo posible para evitar la vulneración irreversible de aquel *contenido esencial de los derechos* al que hacía expresa referencia el juez Valdés Dal-Ré en el voto particular anexo a la sentencia 119 de 2014 antes comentada<sup>409</sup>.

---

<sup>408</sup> Una análisis de la jurisprudencia del Tribunal constitucional en relación con el empleo de estas diferentes técnicas de decisión se encuentra en A. AHUMADA RUIZ, *El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas*, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 8/1991, espec. 182 ss.

<sup>409</sup> Ha pasado, también, que se expresaran votos particulares no por oposición al fondo sino a la técnica de decisión. Un ejemplo son los votos anexas a la sentencia n. 59 de 2008, la cual, en la opinión de cuatro jueces, debería haber tenido la cara de una “interpretativa estimatoria”, con fallo vinculante. Sobre la importancia de la implementación de la protección judicial del contenido mínimo de los derechos se vea J. PONCE SOLÉ, *El Estado Social*, cit., § 3.4.

### Capitolo III

#### **L'incidenza dell'impatto finanziario dell'incostituzionalità sul processo: le decisioni ad effetti temporali peculiari**

##### *1. Le recenti (e discusse) pronunce e la loro efficacia temporale.*

Alcune importanti e recenti decisioni della Corte costituzionale aventi per oggetto misure legislative “anticrisi” hanno nuovamente alimentato il dibattito sul potere di regolazione degli effetti temporali dell'incostituzionalità. Si può affermare che questo sia accaduto in seguito alla pubblicazione della sentenza n. 10 del 2015 (c'è un precedente importante, come vedremo tra poco, ma non riguardante l'impatto finanziario della decisione), pronuncia di accoglimento avente efficacia solo *pro futuro* in considerazione del potenziale forte squilibrio dei conti che essa avrebbe cagionato ove avesse esplicitato gli ordinari effetti retroattivi. Il dibattito è stato alimentato, a distanza di qualche settimana, dall'atteggiamento tenuto in occasione della sentenza n. 70: in questo caso non si è fatto ricorso a possibili strumenti alternativi all'accoglimento secco nonostante i consistenti oneri finanziari da esso derivanti. In seguito, la Corte è tornata a predicare l'efficacia solo *pro futuro*, con la sentenza n. 178 dello stesso anno, adducendo, però, la sopravvenienza del vizio di illegittimità costituzionale della normativa.

Il tema della gestione dell'efficacia temporale dell'incostituzionalità, (in specie delle sentenze “temporalmente manipolative” o “di accoglimento datato”) non è nuovo; esso si è imposto all'attenzione alla fine degli anni '80 del secolo scorso, in seguito all'adozione di alcune pronunce di accoglimento che non produssero gli ordinari effetti per il passato ed è tornato oggi, come notavamo, estremamente attuale, arricchendosi per effetto delle chiare affermazioni del giudice delle leggi sull'esistenza del potere di regolazione di cui stiamo trattando. Inizieremo dalle pronunce più recenti, per poi tornare indietro, cogliendo l'occasione per sottolineare gli elementi di novità, precisare e differenziare tra loro alcuni concetti.

La distanza tra la sentenza n. 10 e la sentenza n. 70, sotto questo profilo, non risiede nel diverso “peso” attribuito all'art. 81 Cost. per addivenire alla decisione d'incostituzionalità, bensì nel fatto che nel primo caso la Corte affronta il problema dell'effetto che l'annullamento delle norme impugnate avrebbe prodotto nell'ordine

economico e sociale, cioè delle conseguenze dell'eliminazione delle stesse, mentre nel secondo caso quest'ultima ponderazione (o, come lo abbiamo già descritto, tale "bilanciamento esterno") non viene effettuata. In altre parole, «la sentenza n. 10 del 2015, come noto, usa il criterio di proporzionalità due volte: una prima nel valutare le norme poste alla sua attenzione, una seconda nel modulare gli effetti della propria decisione. La n. 70 del 2015 se ne differenzia profondamente»<sup>410</sup>; «ciò conferma dunque, [...] che il problema della decorrenza degli effetti dell'annullamento è ulteriore e diverso da quello della costituzionalità/incostituzionalità della legislazione impugnata»<sup>411</sup>. I due bilanciamenti hanno finalità distinte e coinvolgono l'azione di soggetti diversi: l'uno valuta la corretta ponderazione tra gli interessi in gioco operata dal legislatore, l'altro attiene al *come* introdurre nell'ordinamento una decisione del giudice delle leggi.

La differenza tra la sentenza n. 10 e la sentenza n. 178, invece, nelle quali comunque sia l'illegittimità costituzionale produce effetti "a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della pronuncia", risiede nel fatto che da una parte il vizio di costituzionalità è originario, mentre dall'altra è sopravvenuto. Da ciò consegue che nel caso della sent. n. 178 l'efficacia *pro futuro* della decisione dipende dal fatto che prima della sua adozione non si considerava esistente alcuna illegittimità; l'annullamento risale, come nella generalità dei casi, al momento in cui diveniva efficace una normativa contrastante con la Costituzione, senza alcuna necessità di una ponderazione ulteriore.

L'operazione di regolazione degli effetti temporali dell'accoglimento a seguito di un bilanciamento tra «il vizio della norma e il vizio della sua eliminazione», sempre di recente ma prima della sentenza n. 10 del 2015, è stata messa a punto con la sentenza n. 1 del 2014, sull'incostituzionalità della legge elettorale n. 270 del 2005<sup>412</sup>. L'esito della ponderazione tra la retroattività dell'accoglimento e il principio di continuità dello Stato,

---

<sup>410</sup> Così A. PIN, E. LONGO, *Dalla sentenza n. 10 alla n. 70 del 2015: quando la giustizia costituzionale diventa imprevedibile*, in *Quad. costituzionali*, 3/2015, 698 s.

<sup>411</sup> A. ANZON, *La Corte costituzionale "esce allo scoperto" e limita l'efficacia retroattiva delle proprie pronunzie di accoglimento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2015, nonché in *Rivista Aic*, 2/2015, 8; «sono circostanze esterne alle questioni di compatibilità tra oggetto e parametro a determinare la necessità di non lasciar retroagire gli effetti dell'incostituzionalità», avevamo già avuto modo di scrivere in *La retroattività bilanciabile. Ragionando intorno alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2014, 8.

<sup>412</sup> Tra gli innumerevoli commenti alla decisione, si vedano, per approfondimenti sul punto della efficacia temporale della pronuncia, G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. cost.*, 2014, 2959 ss., spec. 2983 ss.; F. GABRIELE, *Molto rumore per nulla? La "zona franca" elettorale colpita ma non affondata (anzi ...)* *Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *giurcost.org*, 2014, § 3-4; G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, spec. § 6 ss.; se si vuole, M. CAREDDA, *La retroattività bilanciabile. Ragionando intorno alla sentenza n. 1 del 2014*, cit., *passim*.



in quel caso, ha condotto la Corte a voler *differire* nel tempo gli effetti dell'invalidità delle norme censurate<sup>413</sup>: le due pronunce, allora, condividono il metodo seguito ma giungono a risultati diversi. Altra marcata distinzione è segnata dalla asciutta e rapida motivazione sul punto fornita dalla sentenza n. 1 del 2014 rispetto all'ampio argomentare della sentenza n. 10 dell'anno seguente.

I problemi rievocati dalla pronuncia da ultimo richiamata, dunque, ruotano attorno alla possibilità di derogare al regime ordinario di efficacia delle pronunce d'incostituzionalità, comunemente definita "retroattiva"<sup>414</sup>, per la quale l'incostituzionalità opera *ex tunc* con il solo limite dei c.d. rapporti esauriti, secondo il dettato degli artt. 136 Cost., 1 legge costituzionale n. 1 del 1948 e 30 legge n. 87 del 1953, da leggersi in combinato disposto (e considerando gli ultimi come conferma di una certa interpretazione della previsione costituzionale)<sup>415</sup>. Se sull'assunto per cui il

---

<sup>413</sup> Come è noto, pur dichiarando l'illegittimità costituzionale del c.d. *Porcellum*, la Corte costituzionale ha salvaguardato dagli effetti dell'annullamento sia l'elezione dei parlamentari che l'attività legislativa da essi svolta e che essi avrebbero continuato a svolgere fino al termine della legislatura. Mentre per quanto riguarda il primo aspetto si è applicato il consueto canone della resistenza dei "rapporti esauriti", poiché poteva considerarsi concluso il fatto dell'elezione con la proclamazione dei parlamentari, per quanto riguarda l'attività delle Camere la Corte ha fatto ricorso alla ponderazione tra principi costituzionali. "Del pari, non sono riguardati gli atti che le Camere adotteranno prima che si svolgano nuove consultazioni elettorali. Rileva nella specie il principio fondamentale della continuità dello Stato, che non è un'astrazione e dunque si realizza in concreto attraverso la continuità in particolare dei suoi organi costituzionali: di tutti gli organi costituzionali, a cominciare dal Parlamento. È pertanto fuori di ogni ragionevole dubbio – è appena il caso di ribadirlo – che nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali: le Camere sono organi costituzionalmente necessari ed indefetibili e non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare. Tanto ciò è vero che, proprio al fine di assicurare la continuità dello Stato, è la stessa Costituzione a prevedere, ad esempio, a seguito delle elezioni, la prorogatio dei poteri delle Camere precedenti «finché non siano riunite le nuove Camere» (art. 61 Cost.), come anche a prescrivere che le Camere, «anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni» per la conversione in legge di decreti-legge adottati dal Governo (art. 77, secondo comma, Cost.)", sentenza Corte cost. n. 1 del 2014, *Cons. in dir.*, p. 7.

<sup>414</sup> E', invero, possibile svolgere delle riflessioni sul valore, inteso come effettiva utilità, del concetto di retroattività applicato agli effetti delle sentenze di incostituzionalità. Non si manca, infatti, di specificare che, in questo contesto, non si può parlare di *vera e propria* retroattività. Come noto, si è sostenuto che, grazie all'accorgimento processuale della disapplicazione della norma illegittima, si hanno delle «conseguenze retroattive [...] solo indirette», «non si ha insomma una qualificazione legislativa, ora per allora, di situazioni e rapporti anteriori» (G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 351), ma solo l'esito processuale dell'accertata invalidità della norma sulla base della quale il giudizio doveva essere definito; si è anche detto che il regime di tali effetti «non è propriamente qualificabile in termini di retroattività bensì di immediata applicabilità [della sentenza] a tutti i rapporti non esauriti» (A. PIZZORUSSO, *Soluzioni tecniche*, cit., in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 23 e 24 novembre 1988, Milano, 1989, 92).

<sup>415</sup> C. ESPOSITO, *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia (1950)*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, ed E. GARBAGNATI, *Sull'efficacia delle decisioni della Corte costituzionale*, in AA. VV., *Scritti giuridici in onore di F. Carnelutti*, Padova, 1950, vol. IV, 193 ss., si espressero già prima dell'entrata in vigore della legge n. 87 del 1953 nel senso che fosse da attribuire all'incostituzionalità efficacia "retroattiva". All'indomani dell'introduzione della formula della cessazione dell'applicazione della norma incostituzionale (art. 30 della legge n. 87 del 1953), si fece strada in dottrina l'idea che questa fosse una precisazione dell'art 136 Cost., una sorta di soluzione costituzionalmente obbligata. La "rigidità" di tale

principio generale sia quello della retroattività nessuno ormai dissente, la dottrina si è, invece, divisa tra coloro che ammettono - in casi eccezionali - che le decisioni di accoglimento possano avere effetti temporali diversi da quello “naturale” e coloro che negano che sia possibile disporre del regime degli stessi<sup>416</sup>.

Con piena consapevolezza di questo dibattito, la Corte costituzionale nella sentenza n. 10 ha inteso prendere una precisa posizione decidendo, però, di offrire una articolata motivazione delle scelte effettuate. Prende le mosse dall’affermazione secondo cui la retroattività delle sentenze d’incostituzionalità “è (e non può non essere) principio generale valevole nei giudizi davanti a questa Corte”, riprendendo quanto stabilito nelle sentenze n. 49 del 1970, n. 58 del 1967 e n. 127 del 1966, ma, tuttavia, “non è privo di limiti”. Questo è un punto fondamentale nell’economia della sentenza in commento, che potrebbe esporre il giudice delle leggi a una severa critica ove si ritenesse che, in realtà, la retroattività è una regola e non un principio, come tale non suscettibile di

---

approccio interpretativo non è andata, però, esente da critiche: S. P. PANUNZIO, *Incostituzionalità «sopravenuta», incostituzionalità «progressiva» ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, cit., 275. Piuttosto che una conseguenza logica dell’incidentalità (art. 1 l. cost. n. 1 del 1948), quella operata dall’art. 30 della legge n. 87 del 1953 sembra così essere una delle possibili scelte del legislatore. In effetti, nel sistema austriaco, per esempio, pur improntato sull’incidentalità del giudizio, la decisione di incostituzionalità produce effetti solo nel giudizio a quo e non negli altri giudizi pendenti (art. 140, VII co., Legge costituzionale federale della Repubblica d’Austria).

<sup>416</sup> Per un quadro delle diverse posizioni dottrinali sul punto si vedano gli Atti del Seminario svoltosi presso nel 1988 presso il Palazzo della Consulta e dedicato agli Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale, cit., che sarà spesso richiamato. Tra gli Autori che si espressero a favore del potere di regolare gli effetti temporali dell’incostituzionalità, come si vedrà anche in seguito: C. MEZZANOTTE, *Il contenimento della retroattività degli effetti delle sentenze di accoglimento come questione di diritto costituzionale sostanziale*, 39 ss.; S. P. PANUNZIO, *Incostituzionalità «sopravenuta»*, cit., 273 ss.; F. MODUGNO, *Considerazioni sul tema*, 13 ss.; le necessità di una valutazione della «situazione normativa complessiva dell’ordinamento in relazione alla specifica fattispecie sindacata» e di una considerazione dell’«effetto normativo» delle sentenze sono state sottolineate, rispettivamente, da A. RUGGERI, *Vacatio sententiae, «retroattività parziale» e nuovi tipi di pronunzie della Corte costituzionale*, 65 ss. e da G. SILVESTRI, *Effetti normativi ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale: due aspetti dello stesso problema*, 47 ss. In senso contrario al riconoscimento di un potere di modulazione degli effetti temporali dell’incostituzionalità si vedano: A. PACE, *Effetti temporali delle decisioni di accoglimento e tutela costituzionale del diritto di agire nei rapporti pendenti*, 53 ss.; F. SORRENTINO, *Considerazioni sul tema*, 155 ss. Nota è, inoltre, l’opinione contraria all’esercizio di questo potere di G. ZAGREBELSKY, secondo il quale si deve negare la «disponibilità degli effetti» delle sentenze per un’esigenza sì di certezza ma anche per «una ragione connessa alla separazione dei poteri e [...] al principio di supremazia della democrazia rappresentativa» (*La giustizia costituzionale*, Bologna, II ed., 1988, 259). Critico anche G. D’ORAZIO, *Il legislatore e l’efficacia temporale*, in *Giur. cost.*, 1988, II, 915, che lo considera esercizio di un potere politico.

Sul tema si vedano i lavori successivi di: M. D’AMICO, *Giudizio sulle leggi ed efficacia temporale delle decisioni d’incostituzionalità*, Milano, 1993; R. PINARDI, *La Corte, i giudici e il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze di incostituzionalità*, Milano, 1993; F. POLITI, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale. Contributo ad una teoria dell’invalidità costituzionale della legge*, Padova, 1997; M. SICLARI, *Effetti temporali delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale*, in *Giur. It.*, 1999, 1778 ss.; M. RUOTOLO, *La dimensione temporale dell’invalidità della legge*, cit.; G. PARODI, *Commento all’art. 136 della Costituzione*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2648 ss.; C. PANZERA, *Interpretare. Manipolare. Combinare*, Napoli, 2013, 124 ss., 241 ss.; D. BUTTURINI, M. NICOLINI (a cura di), *Tipologie ed effetti temporali delle decisioni di incostituzionalità. Percorsi di diritto costituzionale interno e comparato*, Napoli, 2014.

bilanciamento. Quei limiti si palesano, nel ragionamento della Corte, laddove l'effetto dell'incostituzionalità determinasse la violazione di altri principi costituzionali. “Il ruolo di custode della Costituzione nella sua integralità impone di evitare che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione di legge determini, paradossalmente, *effetti ancor più incompatibili con la Costituzione*”, afferma, continuando a sostenere che “il compito istituzionale affidato a questa Corte richiede che la Costituzione sia garantita come un tutto unitario, in modo da assicurare «una tutela sistemica e non frazionata» (sentenza n. 264 del 2012) di tutti i diritti e i principi coinvolti nella decisione. Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe *tiranno* nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette”. Nel caso di specie, spiega, “questa Corte non può non tenere in debita considerazione l'impatto che una tale pronuncia determina su altri principi costituzionali”: segnatamente esso implicherebbe “anzitutto una grave violazione dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 81 Cost.”, poi “un irrimediabile pregiudizio delle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost.” ed infine “un'irragionevole disparità di trattamento, questa volta tra i diversi soggetti che operano nell'ambito dello stesso settore petrolifero, con conseguente pregiudizio anche degli artt. 3 e 53 Cost.”. “Una simile regolazione degli effetti temporali deve ritenersi consentita”, afferma infine recisamente il giudice delle leggi, ma dopo aver tentato di spiegare perché essa si può ben inserire nei meccanismi di funzionamento del giudizio di costituzionalità, senza stravolgerlo.

A questo proposito, infatti, la Corte sostiene dapprima che la mancata applicazione retroattiva dell'incostituzionalità si fonda sulla considerazione di tutti i principi costituzionali in gioco, non diversamente da ciò che accade nei casi di inoperatività della pronuncia di accoglimento per i rapporti esauriti: d'altronde, “come il limite dei «rapporti esauriti» ha origine nell'esigenza di tutelare il principio della certezza del diritto, così ulteriori limiti alla retroattività delle decisioni di illegittimità costituzionale possono derivare dalla necessità di salvaguardare principi o diritti di rango costituzionale che altrimenti risulterebbero irrimediabilmente sacrificati”. Tiene, poi, a rimarcare che la stessa Corte ha, in passato (“in alcune circostanze sia pure non del tutto sovrapponibili a quella in esame”), già limitato l'efficacia temporale delle sentenze d'incostituzionalità, così come fanno, abitualmente, altri giudici costituzionali europei. Aggiunge, non secondariamente, che tale operazione “non risulta inconciliabile con il rispetto del requisito della rilevanza, proprio del giudizio incidentale”, poiché la rilevanza

“opera soltanto nei confronti del giudice a quo ai fini della prospettabilità della questione, ma non anche nei confronti della Corte *ad quem* al fine della decisione sulla medesima”; “[...] di norma [infatti] la Corte costituzionale svolge un controllo di mera plausibilità sulla motivazione contenuta, in punto di rilevanza, nell’ordinanza di rimessione, comunque effettuato con esclusivo riferimento al momento e al modo in cui la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata”<sup>417</sup>. “Né si può dimenticare che, [ad ogni modo] in virtù della declaratoria di illegittimità costituzionale, gli interessi della parte ricorrente trovano comunque una parziale soddisfazione nella rimozione, sia pure solo *pro futuro*, della disposizione costituzionalmente illegittima”<sup>418</sup>.

Da ultimo, in chiusura del punto 7 del *Cons. in dir.*, la Corte dichiara di avere consapevolezza dei limiti entro i quali un siffatto potere di gestione degli effetti delle decisioni deve essere circoscritto: “naturalmente, considerato il principio generale della retroattività risultante dagli artt. 136 Cost. e 30 della legge n. 87 del 1953, gli interventi di questa Corte che regolano gli effetti temporali della decisione devono essere vagliati alla luce del principio di stretta proporzionalità. Essi debbono, pertanto, essere rigorosamente subordinati alla sussistenza di due chiari presupposti: l’impellente necessità di tutelare uno o più principi costituzionali i quali, altrimenti, risulterebbero irrimediabilmente compromessi da una decisione di mero accoglimento e la circostanza che la compressione degli effetti retroattivi sia limitata a quanto strettamente necessario per assicurare il contemperamento dei valori in gioco”. Ciò sta certamente a significare che, poiché le ragioni alla base dell’effetto «retroattivo» delle sentenze di accoglimento hanno fondamento costituzionale, «la loro limitazione non può avvenire che contrapponendo ad esse altri inderogabili principi di ordine costituzionale e non generiche esigenze di politica del diritto»<sup>419</sup>, che la Corte deve *riconoscere* e non *creare* le

---

<sup>417</sup> Conclude sul punto la Corte ricordando che “in questa prospettiva si spiega, ad esempio, quell’orientamento giurisprudenziale che ha riconosciuto la sindacabilità costituzionale delle norme penali di favore anche nelle ipotesi in cui la pronuncia di accoglimento si rifletta soltanto «sullo schema argomentativo della sentenza penale assolutoria, modificandone la ratio decidendi [...], pur fermi restando i pratici effetti di essa» (sentenza n. 148 del 1983, ripresa sul punto dalla sentenza n. 28 del 2010)”.

<sup>418</sup> Questo indugiare in maniera particolare nella motivazione sul punto potrebbe essere dovuto al fatto che, diversamente dai precedenti giurisprudenziali, con la sent. 10 si starebbe per la prima volta davvero rompendo qualsiasi legame tra la decisione d’incostituzionalità e i benefici che ne dovrebbe trarre il giudizio *a quo*. Si è, infatti, scritto che «stiamo discutendo, dunque, una decisione *del tutto inedita*. In termini di teoria generale del processo, la si può raccontare così: per la prima volta il nesso di pregiudizialità costituzionale tra giudizio *a quo* e giudizio *ad quem* viene spezzato in presenza di un vizio di legittimità *ab origine* della disposizione legislativa impugnata»: A. PUGIOTTO, *Un inedito epittaffio per la pregiudizialità costituzionale*, in *Forum Quad. cost.*, 2015, 4.

<sup>419</sup> Così si è espresso G. ZAGREBELSKY, *Il controllo da parte della Corte*, cit., in AA.VV., *Effetti temporali*, cit., 214.

ragioni che la portano a *dover* utilizzare strumenti ad effetto diverso da quello tipico<sup>420</sup>. S'intuisce, allora, l'importanza di una chiara e ben argomentata motivazione della decisione<sup>421</sup>.

Gli sforzi argomentativi della sentenza n. 10 del 2015 vogliono apparire, insomma, dovuti non al fatto che si sta procedendo ad un'operazione di forzatura del sistema, bensì all'assenza della previsione positiva del potere esercitato, la quale richiede, necessariamente un suo sufficientemente puntuale inquadramento. Come è stato sottolineato, la sentenza in commento sembra portare a compimento alcune intuizioni dottrinarie che si erano conosciute nell'ambito di un importante Seminario di studi svolto presso la sede della Corte costituzionale alla fine degli anni '80, già menzionato in nota<sup>422</sup>. Il problema dei limiti alla retroattività delle decisioni della Corte è «un problema di bilanciamento e dunque di ragionevolezza», scriveva Carlo Mezzanotte; è «un problema di diritto costituzionale sostanziale», che impone di individuare e saggiare «la durezza» dei principi che possono fungere da limiti al normale retroagire delle sentenze di accoglimento rispetto agli altri che vengano di volta in volta in considerazione. E questo è un compito che alla Corte spetta assolvere, nel momento in cui a essa si riconosca «una parte attiva nei processi di razionalizzazione dei rapporti tra i valori»<sup>423</sup>. Con Panunzio rilevava, realisticamente, come ciò non possa «non riflettersi su ciò che riguarda il regime, anche temporale, degli effetti delle sentenze»<sup>424</sup>. La Corte sembra, insomma, esplicitamente sposare l'idea che essa non possa ignorare il problema che sorge quando, stante l'articolazione dei fatti storicamente prodottisi, il dispiegarsi degli

---

<sup>420</sup> Come abbiamo già avuto modo di scrivere, «qualora la Corte si prendesse delle “libertà”, almeno in questa prospettiva, certamente non consentite, non avremmo solamente la conseguenza, considerata la più allarmante, dell’ “invasione” di sfere attribuite al legislatore ma anche, sul versante opposto, un effetto ad esso, se vogliamo, favorevole ma altamente sconveniente per il funzionamento del sistema costituzionale: il legislatore potrebbe convincersi, a lungo andare, che la Corte possa comunque trovare degli “appigli” per salvare gli effetti (incostituzionali) delle leggi di cui dichiara l’illegittimità e fare affidamento sulla sua “collaborazione” ogniqualvolta la situazione si presenti per qualche motivo delicata non tanto quanto alla fondatezza della questione di costituzionalità delle norme, quanto alla gestione delle ripercussioni di essa sul passato», *La retroattività bilanciabile*, cit., 12.

<sup>421</sup> A proposito dell’indicazione delle due condizioni di legittimità dell’operazione di regolazione degli effetti temporali, ovvero dell’eccezionalità e della stretta proporzionalità, A. PUGIOTTO, *Un inedito epitaffio*, cit., scettico sulla possibilità che esse rappresentino dei reali limiti alla discrezionalità della Corte, ha scritto: «Posso tradurre? Ridotto all’essenziale, il potere rivendicato (ed esercitato) dalla Corte costituzionale incontra il solo limite dell’obbligo di una motivazione congrua. Ma questo è un limite che, se valicato, si rivela privo di conseguenze effettive: ai sensi dell’art. 137 Cost., infatti, contro una decisione costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione; il che preclude la possibilità di eccepirne un eventuale vizio della motivazione», 6.

<sup>422</sup> Si v. M. RUOTOLO, M. CAREDDA, *Virtualità e limiti del potere di regolazione degli effetti temporali*, cit., § 5.

<sup>423</sup> C. MEZZANOTTE, *Il contenimento della retroattività degli effetti delle sentenze di accoglimento come questione di diritto costituzionale sostanziale*, in A.A.V.V., *Effetti temporali*, cit., 44.

<sup>424</sup> S. P. PANUNZIO, *Incostituzionalità «sopravvenuta», incostituzionalità «progressiva» ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, in AA. VV., *Effetti temporali*, cit., 274.

effetti dell'incostituzionalità determinerebbe un pregiudizio ancor più grave per la condizione dei soggetti interessati dalla sfera applicativa della norma e, quindi, dall'efficacia retroattiva della pronuncia, poiché ha il compito di «eliminare bensì le leggi incostituzionali dall'ordinamento, ma senza produrre situazioni di maggiore incostituzionalità»<sup>425</sup>. Anche altrove, Franco Modugno scriveva dell'«ingenuità dei Costituenti»<sup>426</sup>: per affermare un valore non se ne possono sistematicamente pregiudicare altri, nel senso che non è possibile negare la «compresenza e [la] pari cogenza di tutti i valori costituzionali [nonché] la loro pari idoneità a fungere da assoluto», né si può rinunciare a cercare soluzioni che, peraltro, non possono che rinvenirsi nella ricerca del compromesso. Sotto il profilo della rilevanza, la Corte ricalca la tesi sostenuta da Morelli, secondo il quale «il requisito della rilevanza (in relazione alla funzione di filtro che è chiamato ad assolvere)» opera «unicamente nei confronti del giudice *a quo*, ai fini della prospettabilità della questione e non anche nei riguardi della Corte *ad quem*, agli effetti della decisione medesima. Di modo che, mentre sarebbe senz'altro inammissibile (in quanto meramente astratta) una questione che risultasse *ex ante* non rilevante, non sembra che vada considerata anche quella la cui soluzione (in relazione al limite temporale dell'accoglimento) ne comporti solo *ex post* la non influenza nel giudizio di provenienza»<sup>427</sup>.

Mentre l'argomentazione relativa alla legittimazione della Corte all'esercizio del potere di regolazione degli effetti ci sembra scandita da passaggi chiari (non per ciò necessariamente condivisibili, s'intende), meno immediata è la comprensione esatta dei motivi che nel caso specifico portano la Corte a decidere che fosse necessario limitare l'efficacia retroattiva della pronuncia, cioè, detto altrimenti, l'individuazione dei principi costituzionali di cui, in questo modo, si garantisce la protezione. La ponderazione in ordine all'impatto della decisione risulta strutturata in maniera meno lineare e limpida rispetto a quella operata nel giudizio di merito sulla incostituzionalità della *Robin Tax*. L'impressione può essere che la scelta sia stata «di sacrificare, all'interno di un giudizio di bilanciamento, il diritto del singolo soggetto - seppur appartenente ad una categoria non particolarmente popolare - a favore delle esigenze di salvaguardia degli equilibri di bilancio, [solamente] schermate dal riferimento agli obblighi di solidarietà di cui agli artt.

---

<sup>425</sup> F. MODUGNO, *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Effetti temporali*, cit., 15.

<sup>426</sup> F. MODUGNO, *La Corte costituzionale italiana oggi*, in G. LOMBARDI (a cura di), *Costituzione e giustizia costituzionale nel diritto comparato*, Rimini, 1985, 28.

<sup>427</sup> M. R. MORELLI, *Esiti del Seminario. La sent. n. 50 del febbraio 1989 e l'accoglimento del nuovo modello decisorio di declaratoria di incostituzionalità «sopravvenuta» a seguito di precedente pronuncia monitoria*, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., 421.

2 e 3 della Cost.»; «se è vero infatti che il riferimento agli art. 2 e 3 Cost. appare quantomeno forzato, è evidente che la tutela degli equilibri di bilancio di cui all'art. 81 Cost. resta il solo ed unico termine del giudizio di bilanciamento all'esito del quale la Corte sceglie di modulare nel tempo dell'efficacia»<sup>428</sup>, «così che proprio l'art. 81 nella sua nuova formulazione – ed il principio dell'equilibrio finanziario che esso afferma – viene ad assumere un ruolo fondamentale nella pronuncia»<sup>429</sup>. E' a nostro avviso possibile, tuttavia, attribuire rilievo, accanto all'art. 81 Cost., agli artt. 3 e 53 Cost., nel senso che si può ritenere che il pregiudizio che queste ultime norme costituzionali avrebbero subito in caso di retroattività dell'annullamento abbia ben contribuito alla decisione di limitare gli effetti e che «la delimitazione dell'efficacia temporale non è esclusivamente determinata dall'esigenza di salvaguardare l'equilibrio di bilancio, ragione in sé probabilmente non sufficiente a legittimare un'operazione di tal fatta»<sup>430</sup>; certo il giudice delle leggi propone più argomenti, di cui uno forse più “debole”, lasciando ad alcuni il dubbio che si cerchi di affastellare principi di giustizia sociale a copertura delle sole esigenze finanziarie.

Nel punto 8 del Considerato in diritto, infatti, si afferma che i principi costituzionali suscettibili di subire grave pregiudizio se l'incostituzionalità spiegasse l'ordinario effetto retroattivo sono quelli ricavabili dagli artt. 81, 2, 3 e 53 Cost. Tra quello che esprime valori di efficienza e quelli che tutelano l'equità viene individuato un legame stretto: le restituzioni tributarie creerebbero un “buco finanziario” che minerebbe l'equilibrio del bilancio pubblico<sup>431</sup>; tale circostanza, da un lato, avrebbe quale

---

<sup>428</sup> Così A. LANZAFAME, *La limitazione degli effetti retroattivi delle sentenze di illegittimità costituzionale tra tutela sistemica dei principi costituzionali e bilanciamenti impossibili. A margine di Corte costituzionale n. 10/2015*, in *Rivista Aic*, 2/2015, 11 e 13. Rileva in seguito che, peraltro, si è trattato di una “soluzione inquisitoria”, poiché la Corte introietta dei fatti non provati nel giudizio di costituzionalità, non rinvenendosi alcun riferimento in ordine alle modalità con cui la stessa Corte ha determinato la sussistenza delle gravi conseguenze finanziarie: «una tale carenza di motivazione non soltanto incide sulla legittimazione della Corte medesima, ma impedisce agli interpreti di individuare la “soglia invalicabile” oltre cui tali conseguenze finanziarie diventano tali da giustificare una così ampia compressione dei diritti del singolo», 18.

<sup>429</sup> Così S. SCAGLIARINI, *La Corte tra Robin Hood Tax e legislatore “senz'aterra”*, in *Consultaonline*, 1/2015, 235. Nello stesso senso, si vedano F. COCOZZA, *La Corte costituzionale “vestale” dei conti pubblici tra i guasti del funambolismo finanziario ed il miraggio di politiche pro-concorrenziali*, in *Forum Quad. cost.*, 2016; I. CIOLLI, *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, cit.; M. POLESE, *L'equilibrio di bilancio come limite alla retroattività della sentenza di accoglimento*, in *Rivista Aic*, 2015.

<sup>430</sup> Così già scriveva M. RUOTOLO nel ns. *Virtualità e limiti*, cit., 24.

<sup>431</sup> In termini di gettito fiscale, la c.d. Robin Tax ha procurato allo Stato entrate di considerevole entità (per approfondimenti si raccomanda la consultazione della documentazione prodotta dall'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, dall'Autorità Antitrust o, direttamente, dall'Agenzia delle entrate, che dispone dei numeri complessivi sul gettito). Basti guardare alla cifra dei versamenti F24 eseguiti per anno d'imposta: le somme versate nel 2008 sono pari a 698,7 milioni di euro, nel 2009 pari a 698 milioni di euro, nel 2010 pari a 539,7 milioni di euro, nel 2011 (per effetto dell'aumento dell'“addizionale”) pari a 1.365,6 milioni di euro, nel 2012 pari a 1.274,2 milioni di euro. L'ammontare complessivo del gettito si ottiene sommando ai suddetti versamenti quelli degli anni 2013 e 2014 (cifre vicine a quelle del 2011 e

conseguenza la necessità di una manovra finanziaria correttiva delle uscite per i rimborsi (che interesserebbe anche le fasce deboli della società, col rischio di creare una situazione di “irragionevole redistribuzione della ricchezza” a dispetto delle esigenze di solidarietà sociale di cui agli artt. 2 e 3 Cost.) e, dall’altro, vedrebbe il “buco” causato dall’obbligo di restituire cospicue somme anche a coloro che hanno traslato l’imposta sui consumatori, i quali risulterebbero incredibilmente arricchiti al termine di questa vicenda (con evidente violazione degli artt. 3 e 53 Cost. per disparità di trattamento anche tra operatori della medesima filiera).

Se si valorizza il legame tra l’art. 81 e gli artt. 2 e 3 Cost., attribuendo rilievo alla parte in cui la sentenza richiama le ingiustizie sociali che sarebbero derivate dall’inevitabile manovra finanziaria aggiuntiva, si espone il giudice delle leggi a facili rilievi critici, poiché, insomma, non sembra giusto prestabilire di quale natura sarebbe stato l’intervento legislativo correttivo, che non necessariamente si sarebbe dovuto abbattere sulle diverse fasce sociali allo stesso modo, ma avrebbe ben potuto strutturarsi in misure ad impatto non orizzontale<sup>432</sup>. Un altro approccio può, invece, valorizzare il legame tra art. 81 e artt. 3 e 53 Cost., passando per una valutazione dell’impatto sugli artt. 2 e 3. Oltre al danno che all’erario avrebbe provocato un’uscita imprevista e cospicua, vi sarebbe stato un ingiusto arricchimento di quei soggetti che non solo non hanno sopportato nessun onere aggiuntivo durante la vigenza della *Robin Tax* (scaricandolo sui prezzi al consumo), ma che si sarebbero visti addirittura “restituire” somme considerevoli<sup>433</sup>. Da questa prospettiva, gli argomenti della Corte appaiono più solidi: avremmo avuto un buco finanziario già di per sé problematico, in più causato dall’obbligo di corrispondere risorse finanziarie a soggetti che ne avrebbero tratto un

---

2012, ampiamente al di sopra del miliardo di euro per ogni anno d’imposta). Per certa stampa non sarebbero sorte particolari questioni finanziarie con l’eliminazione retroattiva dell’imposta: «C’è stata una sopravvalutazione della manovra aggiuntiva che non trova riscontro nelle valutazioni correnti sull’economia. La prova dello squilibrio di bilancio non è stata raggiunta. Nella motivazione della Corte l’entità della spesa che dovrebbe venire in considerazione per prima non è considerata. È arbitrario postulare una legge di bilancio in assenza di bilanci determinati e sconfinare nella demagogia alludendo alle esigenze di solidarietà sociale con la violazione degli articoli 2 e 3 della Costituzione»: E. DE MITA, *Il Sole 24 ore* dell’8.03.15, *Sulla Robin Tax una bocciatura assai discutibile*.

<sup>432</sup> Così M. BIGNAMI, *Cenni sugli effetti temporali della dichiarazione di incostituzionalità in un’innovativa pronuncia della Corte costituzionale*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 18 febbraio 2015; A. LANZAFAME, *op. cit.*, 12 s.

<sup>433</sup> Che alcuni maxi-contribuenti abbiano traslato l’onere dell’imposta sui consumatori, adottando «politiche di prezzo che generano un incremento dei margini non sufficientemente motivato», risulta dalla documentazione prodotta dall’Autorità incaricata della vigilanza: vedasi, per tutte, Relazione al Parlamento «Attività di vigilanza svolta nell’anno 2013 dall’Autorità garante per l’energia elettrica, il gas ed il sistema idrico sul divieto di traslazione della maggiorazione IRES (cosiddetta “Robin Hood Tax”) sui prezzi al consumo», spec. *Conclusioni* (da cui è tratto il passaggio riportato tra virgolette). Si vedano anche le delibere della medesima Autorità garante di intimazione ad adempiere agli obblighi informativi gravanti sugli operatori incisi dalla Robin Tax (si veda, ad esempio, *Deliberazione 25 settembre 2014*), i quali obblighi sono evidentemente preliminari al calcolo dell’imposta dovuta e alla sua riscossione.



ingiustificato guadagno; questa operazione si sarebbe inserita in un contesto in cui *presumibilmente* i provvedimenti per la correzione degli squilibri dei conti avrebbero colpito, in qualche misura, anche parti della società civile non solo estranee alla vicenda ma anche vessate, da tempo, dal peso della crisi economica e finanziaria. Così ragionando forse convince maggiormente la valutazione della Corte, la quale, dinanzi ad una sentenza (potenzialmente) di spesa, non sembra essersi fermata alla considerazione del buco finanziario ma pare essersi interrogata su che cosa, grazie a quella spesa, si andasse a realizzare. «Per chi teme che, grazie ad argomenti come questi, la Corte possa – “a braccetto” col Governo – utilizzare il pareggio di bilancio come giustificazione che eviti i gravi impatti finanziari a fronte di qualsiasi spesa, individuare questo passaggio nella sent. 10 può essere di conforto»<sup>434</sup>.

Altro punto da alcuni criticato, sempre per il motivo che può creare della confusione nella esatta comprensione della pronuncia in commento, riguarda la mancata corrispondenza tra motivazione della decisione e dispositivo, la cui formula, in realtà, non indicherebbe nessuna peculiarità in ordine agli effetti temporali della decisione (essa produce effetti “a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella Gazzetta Ufficiale”)<sup>435</sup>. Per questa ragione, nella versione critica più morbida, si è scritto che «si tratta di una formula di per sé ambigua»<sup>436</sup>, anche se la questione che ne scaturisce non è in assoluto idonea a giustificare le conseguenze che il giudice *a quo* ne ha voluto ricavare, con una sentenza peraltro, per più motivi, sbagliata, scorretta che, ritenendo “illegittima” la motivazione addotta dalla Corte costituzionale, ha considerato applicabile solo il dispositivo dal quale, appunto, non si evincerebbe chiaramente la portata solo *pro futuro* della decisione<sup>437</sup>.

---

<sup>434</sup> Cfr. il ns. *Virtualità e limiti del potere di regolazione degli effetti temporali*, cit., 12.

<sup>435</sup> In questo senso R. BIN, *Quando i precedenti degradano a citazioni e le regole evaporano in principi*, in *Forum Quad. cost.*, 2015, § 4 *in fine*; R. ROMBOLI, *L'“obbligo” per il giudice di applicare nel processo a quo la norma dichiarata incostituzionale ab origine: natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti*, in *Forum Quad. cost.*, 2015, spec. 18 ss.

<sup>436</sup> F. MODUGNO, *Ancora una riflessione sulle sentenze costituzionali di “accoglimento datato”*, in *Liber amicorum in onore di Augusto Cerri*, Napoli, Ed. Scientifica, 2016, 491.

<sup>437</sup> Rinviamo sul punto a contributi che si sono occupati specificamente alla decisione della Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia all'esito della riassunzione del procedimento, tutti critici nei confronti della pronuncia, M. RUOTOLO, *Ambiguità della Corte o arbitrio del giudice? Il 'seguito' abnorme e contraddittorio della sentenza n. 10 del 2015 della Corte costituzionale (osservazione a Commissione Tributaria provinciale di Reggio Emilia, 12 maggio 2015 n. 217/15)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2015, 1075 ss.; A. MORELLI, *Principio di totalità e “illegittimità della motivazione”: il seguito giurisprudenziale della sentenza della Corte costituzionale sulla Robin Tax*, in *Consulta Online*, 2/2015, 483 ss.; nonché a F. MODUGNO, *Ancora una riflessione*, cit., § 6. I principali motivi di censura della decisione in commento si riconoscono nel fatto che la Commissione abbia ignorato la pacifica opinione della migliore dottrina e giurisprudenza di legittimità, efficacemente richiamate nei suddetti lavori, secondo cui il dispositivo di una sentenza deve leggersi alla luce della

La sentenza n. 10 del 2015, che secondo alcuni «è destinata a rappresentare una pietra miliare nella sua giurisprudenza e a segnarne profondamente i futuri sviluppi»<sup>438</sup>, ha, come detto, riaperto il dibattito sul potere di gestione dell'efficacia temporale delle proprie decisioni da parte del giudice costituzionale, ma non ha convinto tutti circa la corretta impostazione dei problemi e la bontà delle argomentazioni addotte per esercitarlo nel caso di specie; non ha convinto alcuni nemmeno dell'astratta possibilità di poter considerare esistente tale potere<sup>439</sup>.

---

motivazione e nella intrinseca contraddittorietà della pronuncia per incompatibilità logica tra l'affermazione della nullità della sentenza della Corte costituzionale e la prevalenza del dispositivo sulla motivazione: «o [infatti] la sentenza costituzionale è nulla, ed allora non si può ragionare di prevalenza del dispositivo sulla motivazione [...]; ovvero la sentenza non è nulla, ma occorre allora ricostruire il senso del dispositivo tenendo conto della motivazione. *Tertium non datur*», F. MODUGNO, *op. ult. cit.*

<sup>438</sup> Così A. ANZON, *La Corte costituzionale "esce allo scoperto"*, cit., 1; di diverso avviso, invece, R. PINARDI, *La Corte e la crisi tra bilanciamenti di interessi ed «impatto macroeconomico» delle pronunce d'incostituzionalità*, in *Forum Quad. cost.*, aprile 2015, 1 s.

<sup>439</sup> Come abbiamo già rilevato, sin dalla fine degli anni '80 molti Autori hanno preso posizione nel dibattito circa la possibilità o meno per la Corte costituzionale di regolare gli effetti temporali dell'incostituzionalità. Rinviamo, allora, a quanto scritto *supra* nelle note di questo paragrafo, per quanto riguarda i riferimenti a chi già allora si espresse favorevolmente; in un momento successivo, per l'esistenza di questa facoltà M. RUOTOLO, *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, cit., 104 ss. e 357 ss.; M. D'AMICO, *Giudizio sulle leggi ed efficacia temporale delle decisioni di incostituzionalità*, cit., 60 ss.; M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche*, cit., 11 s. In occasione del commento alla sentenza n. 10 del 2015 si sono detti convinti dell'esistenza di siffatto potere, almeno, A. ANZON, *La Corte costituzionale "esce allo scoperto"*, cit.; M. RUOTOLO, M. CAREDDA, *Virtualità e limiti*, cit.; P. CARNEVALE, *La declaratoria di illegittimità costituzionale 'differita' fra l'esigenza di salvaguardia del modello incidentale e il problema dell'auto-attribuzione di potere da parte del giudice delle leggi*, in *Diritto Pubblico*, 2/2015, 389 ss., spec. §4 *in fine*; R. PINARDI, *La modulazione degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità e la logica del giudizio in via incidentale in una decisione di accoglimento con clausola di irretroattività*, in *Consulta Online*, 1/2015, spec. § 4 ss. Vi è poi chi, pur essendo favorevole alla possibilità di regolare gli effetti temporali dell'accoglimento, si dice apertamente critico degli argomenti sulla base dei quali lo si è fatto nella sentenza n. 10 come A. LANZAFAME, *La limitazione degli effetti retroattivi*, cit. Sul versante opposto, invece, chi non ritiene legittimo, in assenza di previsioni positive in tal senso, ricavare dal sistema l'esistenza di tale potere: si vedano gli Autori previamente citati nei riferimenti al Seminario tenutosi presso la Consulta nel 1988, le riflessioni di R. ROMBOLI in *Il principio generale di equilibrio finanziario nell'attività di bilanciamento dei valori costituzionali operata dalla Corte*, in A.A.V.V. *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, ultimo comma, della Costituzione*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 8 e 9 novembre 1991, Milano, 1993, 185 ss., nonché nel più recente L'«obbligo» per il giudice di applicare nel processo a quo la norma dichiarata incostituzionale ab origine, cit. Nello stesso senso R. BIN, *Quando i precedenti degradano a citazioni*, cit., il quale, dopo aver affermato che «non c'è alcun bilanciamento compiuto dal legislatore: è la Corte ad attribuirsi un potere che il legislatore non le ha assegnato, compiendo un bilanciamento i cui termini il legislatore non ha fissato», sostiene che, anche a volerle riconoscere un potere in tal senso, nel caso della sent. n. 10 essa non avrebbe affatto rispettato quel canone di «stretta proporzionalità» che ne legittimerebbe il corretto esercizio. La soluzione della manipolazione degli effetti temporali dell'accoglimento, infatti, non era, a suo avviso, strettamente necessaria: «almeno [altre] due avrebbero potuto essere le strade praticabili», che rinviene in una pronuncia di incostituzionalità sopravvenuta e in una decisione d'incostituzionalità con «un dispositivo di accoglimento ben modellato: si sarebbe potuto cioè guidare l'applicazione della sentenza da parte del giudice a quo (e degli eventuali altri giudici investiti di cause consimili) limitandola ai soli casi in cui il ricorrente avesse dimostrato che la traslazione degli oneri fiscali sui prezzi non si era compiuta» (§ 4). Sul mancato rispetto della «stretta proporzionalità» che la Corte stessa si pone quale limite del proprio potere di regolazione dell'efficacia si veda anche C. MAINARDIS, *Limiti agli effetti retroattivi delle sentenze costituzionali e principio di proporzionalità (un'osservazione a C. cost. n. 10/2015)*, in *Forum Quad. cost.*, 2015, spec. § 4 ss.; sulle alternative possibili alla regolazione degli effetti temporali dell'incostituzionalità si vedano anche V. ONIDA, *Una pronuncia costituzionale problematica: limitazione degli effetti nel tempo o incostituzionalità sopravvenuta?*, in *Rivista Aic*, 1/2016, spec. 7 ss.; S.

Ad ogni modo, che nella sentenza n. 70 la possibilità di servirsi della limitazione dell'effetto retroattivo non sia stata considerata è stato da alcuni definito “sorprendente”, “irragionevole”, vista l'equiparabilità con la precedente sent. 10 in ordine all'impatto della decisione sulla programmazione del bilancio pubblico<sup>440</sup>. A scatenare un certo allarmismo per gli effetti che la pronuncia costituzionale avrebbe prodotto sulle casse dello Stato è stata, invero, la stampa, mentre in dottrina si sono sentite opinioni diverse sull'argomento.

«La valanga che andava evitata», si leggeva su *Il Corriere della Sera* del 19 maggio 2015; poi un «corrusco commento di Ainis (*ivi*, 21 maggio) che si inoltrava in scenari biblici, parlando, a sproposito, di nuova contesa tra poteri: «Infine Armageddon, la battaglia totale: quella della Consulta con la sentenza n. 70 che demolisce i conti pubblici». Boom!»<sup>441</sup>. Più pacato, ma in qualche modo con tono, per così dire, preoccupato, *Il Sole 24 Ore* del 1 maggio 2015 titolava «Pensioni da rivalutare, buco da 5-10 miliardi», con corredata Analisi: «Tegola sui conti, anche per il governo si allontana il “tesoretto”».

La sentenza n. 70 è stata, insomma, anch'essa, discussa e ci pare che, in sintesi, si siano affermate due posizioni, l'una che, manifestando una certa sorpresa per l'assenza di considerazione dell'impatto economico delle restituzioni imposte al Governo, ha sostenuto che sarebbe stato di gran lunga più opportuna l'adozione di tecniche decisorie diverse dal mero accoglimento e l'altra che, invece, ha sostanzialmente approvato la decisione, per ragioni riguardanti il ruolo del giudice delle leggi nel sistema costituzionale e la prevedibilità dell'orientamento della Corte, che avrebbe eliminato gran parte dei problemi relativi all'improvvisa necessità di reperire le risorse.

Da una parte, allora, si è scritto che si sarebbe ben potuta adottare una sentenza di rigetto con monito al legislatore (come già nei precedenti giurisprudenziali richiamati nella sentenza 70) oppure, non rinunciando alla dichiarazione d'incostituzionalità, una

---

SCAGLIARINI, *L'incostituzionalità sopravvenuta sfuggita alla Corte*, in *Forum Quad. cost.*, 2015; I. MASSA PINTO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015 tra irragionevolezza come conflitto logico interno alla legge e irragionevolezza come eccessivo sacrificio di un principio costituzionale*, cit.

<sup>440</sup> Il riferimento va ai contributi di A. ANZON, *Una sentenza sorprendente*, cit., e di A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio. L'ingiustizia della sentenza n. 70*, cit. In senso conforme P. VERONESI, *La coerenza che non c'è: sugli effetti temporali delle pronunce d'accoglimento (e sulla sorte dell'«equilibrio di bilancio») dopo le sentenze nn. 10 e 70*, cit.

<sup>441</sup> Riprende enfaticamente questo passaggio E. BALBONI, *A ciascuno il suo: Corte e governo intervengono sul blocco della perequazione pensionistica*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2015, 716.

additiva di principio<sup>442</sup>. Più precisamente, poi, si è anche auspicato il monito con definizione di un termine: «bisognerebbe introdurre anche in Italia la prassi della Germania delle sentenze a termine: la Corte avverte il Governo che esiste una situazione di incostituzionalità di una disposizione di legge in materia di spese o in materia di imposte e lo invita a provvedere entro un determinato tempo»<sup>443</sup>. Come abbiamo già rilevato sopra, inoltre, altra soluzione paventata è stata quella dell'applicazione della stessa tecnica decisoria utilizzata nella sent. 10, ovvero l'accoglimento con efficacia *pro futuro*. Dall'altra parte, invece, si è ritenuto che la Corte “abbia fatto il suo”, abbia cioè deciso nel merito l'incostituzionalità della normativa impugnata, senza - e giustamente - pensare a come modulare gli effetti dell'annullamento per il passato né ad indicare le ipotesi nelle quali si doveva fare salvo il blocco della perequazione automatica<sup>444</sup>. Questo modo di pensare sembra essere in linea con quanto dichiarato pubblicamente dai giudici Criscuolo e Amato in seguito all'adozione della decisione: «siamo chiamati a verificare la costituzionalità delle leggi. Se una legge è incostituzionale, non possiamo fermarci se la nostra decisione provoca delle spese»; «noi non vogliamo sostituire il legislatore; siamo come il chirurgo che asporta il bubbone. Creiamo il vuoto, quando il pieno è incostituzionale. Spetta al Governo e al Parlamento riempire quel vuoto»<sup>445</sup>. A queste considerazioni si è aggiunto che «non di sentenza eversiva si tratta [...] bensì di decisione che, da un lato, si iscrive in un percorso già noto ed anche prevedibile, stando ai ragionamenti pregressi del giudice delle leggi e, dall'altro, tale da non produrre i temuti effetti scassinatori del bilancio dello Stato, del quale il complesso Governo-Parlamento continua a restare dominus e responsabile»<sup>446</sup>.

Riflettendo sul perché del distacco dal vicino precedente della sent. 10, con la quale si sono determinati effetti di accoglimento *pro futuro*, comunque sia, si può anche pensare che esistano altre ragioni; in altri termini, non necessariamente questa diversità di scelte è dovuta ad un improvviso ripensamento circa il dovere della Corte di

---

<sup>442</sup> Così ha suggerito S. CASSESE nel suo *Editoriale* ne *Il Corriere della Sera* del 12 maggio 2015 dal titolo *Pensioni, le strade possibili della Corte costituzionale*; dello stesso avviso anche M. MOCCHEGIANI, *La sentenza 70 del 2015: natura e limiti di ipotesi decisorie alternative*, in *Forum Quad. cost.*, 2015.

<sup>443</sup> Così E. DE MITA, nell'analisi comparsa ne *Il Sole 24 Ore* del 9 maggio 2015, *Emergenza economica, la Consulta ci ripensi*, in cui sottolinea che l'Europa, preoccupata dell'impatto della decisione sull'attuazione del Patto di stabilità, avrebbe subliminalmente suggerito all'Italia di trovare una rapida soluzione per «neutralizzare gli effetti della sentenza».

<sup>444</sup> In questo senso, A. SGROI, *La perequazione automatica delle pensioni e i vincoli di bilancio*, cit., 523.

<sup>445</sup> Questi alcuni stralci delle dichiarazioni comparse sulla pagina web de *Il Corriere della Sera* del 21 maggio 2015, A. CAZZULLO, *La difesa dei giudici della Corte. «Nessuna valutazione economica»*.

<sup>446</sup> E. BALBONI, *A ciascuno il suo*, cit., 713 s. Rimarcano la prevedibilità della decisione della Corte anche G. M. SALERNO, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in *federalismi.it*, 10/2015; A. SGROI, *op. cit.*, 521.

preoccuparsi dell'impatto ordinamentale delle proprie pronunce. «Le affermazioni contenute nelle due sentenze non sono contraddittorie: la funzione di controllo “esterno” dei bilanciamenti legislativi e quella di bilanciamento delle regole inerenti al giudizio costituzionale non sono incompatibili [...]. Il problema è piuttosto quello d'individuare, ammesso che esista, il *criterio in base al quale la Corte può (o deve) decidere di passare dal ruolo di controllore dei bilanciamenti del legislatore a quello di bilanciatore delle regole inerenti ai propri giudizi*»<sup>447</sup>. Se allora la condizione che deve sussistere affinché la Corte ritenga necessario modulare gli effetti della pronuncia è che vi sia il grave rischio che, altrimenti, creerebbe situazioni di ancora maggiore incostituzionalità, può darsi che semplicemente nel caso posto dalla sent. 70 tale condizione non fosse soddisfatta. A differenza che nella sent. 10, infatti, l'unico principio costituzionale che sarebbe stato tutelato limitando l'efficacia retroattiva dell'incostituzionalità (ma anche rinunciando a dichiararla, per esempio utilizzando il monito al legislatore) sarebbe stato quello dell'equilibrio di bilancio; non vi erano altre ragioni di rilievo costituzionale che la Corte abbia individuato e che potessero efficacemente contrapporsi al diritto dei pensionati alla restituzione di quanto loro illegittimamente non corrisposto negli anni precedenti. Può allora darsi che dinanzi alla garanzia dei diritti le sole esigenze finanziarie siano risultate soccombenti<sup>448</sup>, poiché il loro sacrificio non andava ad implicare il parallelo sacrificio di altri (“controinteressati”) diritti fondamentali.

Il caso della sentenza n. 178 del 2015 pone questioni di tipo diverso. Come dicevamo, infatti, mentre per le due decisioni già commentate si è trattato di vizi di costituzionalità originari (che, dunque, determinerebbero, per la normale efficacia esplicita dalle pronunce di accoglimento, l'annullamento sin dal momento dell'entrata in vigore, da collocarsi nel passato, salva la regolazione di tale efficacia), nella 178 si è ritenuto che si trattasse di incostituzionalità sopravvenuta, che avrebbe prodotto effetti “a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della pronuncia”. La normativa impugnata non era incostituzionale quando venne adottata e nemmeno nei primi tempi della sua vigenza; la limitazione nell'esercizio di certi diritti costituzionali poteva considerarsi legittima finché temporaneamente circoscritta. Il caso non richiede di interrogarsi sul perché della scelta della Corte di non estendere l'efficacia

---

<sup>447</sup> A. MORELLI, *La Corte nel gioco dei bilanciamenti*, in *Quad. cost.*, 3/2015, 712.

<sup>448</sup> Considerazioni non distanti da quelle espresse da G. ZAGREBELSKY, intervistato in *La Repubblica*, 9 maggio 2015, secondo il quale dal principio dell'equilibrio di bilancio non si può dedurre automaticamente un lasciapassare al libero arbitrio della politica nello stabilire a chi farne pagare il prezzo, qui specificamente riferite alla decisione di non lasciarlo prevalere per il solo fine di salvaguardare i fini “anti-crisi” a suo tempo perseguiti dal legislatore.

dell'incostituzionalità nel passato: non vi è, infatti, alcuna scelta, bensì il riconoscimento di un vizio sopraggiunto e una dichiarazione di illegittimità costituzionale che chiaramente si è ancora al momento in cui è venuta ad esistenza la contrarietà a Costituzione. *Nulla quaestio*, dunque, sull'operatività dell'incostituzionalità sopravvenuta. Ci si può, però, domandare se la Corte ne abbia in questo caso rispettato davvero i termini.

Oltre ad alcune notazioni che pure è possibile fare, come quella secondo cui non sarebbe adeguatamente argomentata la sopravvenienza del vizio benché si sia, invece, fatto attenzione a precisare nel dispositivo la delimitazione degli effetti nel tempo con il richiamo alla motivazione (diversamente da quanto rilevato in riferimento alla sent. n. 10)<sup>449</sup>, la critica di maggior rilievo, a nostro avviso, riguarda proprio la mancata consequenzialità tra insorgere del vizio e decorrenza degli effetti dell'annullamento. Questa osservazione non può che lasciare emergere, insomma, una contraddizione interna agli stessi ragionamenti della Corte. Come abbiamo già visto, infatti, incostituzionale è il “protrarsi del blocco negoziale”, che risultava “così prolungato nel tempo da rendere evidente la violazione della libertà sindacale”, per cui il problema, stando alle parole della stessa Corte, è sorto quando questo è stato prorogato dalla legge di stabilità per il 2015. In altre parole, si individua la sopravvenienza del vizio censurato a partire non tanto dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza nella Gazzetta ufficiale, quanto piuttosto dal gennaio 2015. Esiste, allora, un disallineamento, in questo senso, tra dispositivo e motivazione, i cui esiti concreti hanno condotto a ritenere che il giudice delle leggi abbia, in definitiva, adottato «un'altra decisione di “incostituzionalità differita” (per l'intervallo temporale che va dal 1° gennaio 2015 al giorno successivo alla pubblicazione della sentenza di accoglimento). Con la differenza [rispetto alla sent. n. 10], tuttavia, di non chiarire, in questa ipotesi, il motivo (*id est*: il bilanciamento di interessi) che la induce a manipolare gli effetti nel tempo della sua decisione ed anzi complicando ulteriormente le cose laddove dichiara, esplicitamente, nel dispositivo, che l'illegittimità censurata decorre, sì, “dal giorno successivo alla pubblicazione di questa

---

<sup>449</sup> Si veda il commento a prima lettura di A. RUGGERI, *La Corte costituzionale e la gestione sempre più “sregolata” dei suoi processi*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 27 luglio 2015, § 1.

sentenza nella Gazzetta ufficiale”, ma va anche intesa “nei termini indicati in motivazione” (la cui lettura, però, induce, come s’è visto, ad altre conclusioni)<sup>450</sup>.

2. *La modulazione degli effetti temporali dell’incostituzionalità: la riproposizione di un non troppo vecchio problema per la soluzione di questioni attuali.*

La Corte costituzionale con la sentenza n. 10 del 2015, dicevamo, è “uscita allo scoperto”, nel senso auspicato da Panunzio, il quale invocava la necessità per il giudice delle leggi di, appunto, «uscire allo scoperto e di percorrere con chiarezza e in modo esplicito la strada della modulazione degli effetti temporali mediante il criterio del bilanciamento», in maniera tale che «sia manifesto il valore in funzione del quale la retroattività è stata limitata e che sia verificabile se la misura di tale limitazione è congrua rispetto al valore tutelato»<sup>451</sup>; non è tornata a farlo nelle occasioni subito successive. Se potrà rappresentare un fondamentale precedente, la “pietra miliare” di cui già dicevamo, non è dato ora sapere; che però si differenzi dalle precedenti pronunce ad effetti temporali peculiari sembra evidente.

Confrontando il caso della sent. 10 con gli altri in cui la Corte già aveva operato la graduazione degli effetti temporali, che richiama nel p. 7 della decisione, emergono differenze che, forse, vanno sfumando man mano che ci si avvicina al tempo presente. Le pronunce degli anni ’80-’90, invero, rispondono, con maggiore o minore chiarezza, al modello dell’incostituzionalità sopravvenuta piuttosto che a quello della limitazione della retroattività a seguito di un bilanciamento: per le sentt. nn. 124 del 1991 e 416 del 1992, infatti, la riconduzione a quel canone è immediata, mentre in riferimento alle sentenze degli anni 1988 e 1989 si potrebbe azzardare che presentino una certa ambiguità nel senso che, da un lato, esplicitano l’importanza del principio di gradualità nell’attuazione dei valori costituzionali<sup>452</sup>, ma, dall’altro lato, attribuiscono rilievo alla temporaneità delle misure scrutinate e, così, alla temporanea legittimità della normativa oggetto di giudizio, che, fino a un certo momento, passava indenne il vaglio di costituzionalità. Per quanto concerne i precedenti risalenti, invece, agli anni 2000 (tra cui vi sono ipotesi di incostituzionalità *pro futuro* e di incostituzionalità differita), la modulazione degli effetti temporali deriva sì dal bilanciamento tra le esigenze di retroazione dell’efficacia e il

---

<sup>450</sup> Così, efficacemente, R. PINARDI, *La Consulta ed il blocco degli stipendi pubblici: una sentenza di «incostituzionalità sopravvenuta»?*, in *Forum Quad. cost.*, 1 settembre 2015, 3. In senso adesivo, D. BUTTURINI, *Il diritto della crisi economico-finanziaria tra ragioni dell’emergenza e giudizio di costituzionalità*, cit., 31.

<sup>451</sup> S. P. PANUNZIO, *Incostituzionalità sopravvenuta*, cit., 284.

<sup>452</sup> Si veda, a questo proposito M. RUOTOLO nel ns. *Virtualità e limiti*, cit., § 4.

principio di continuità nell'offerta dei servizi sociali (scuola, politiche sociali regionali...), ma la Corte ha evitato di affermare con chiarezza in motivazione che stava ponendo in essere un'operazione di manipolazione degli effetti dell'incostituzionalità; si attribuiva, dunque, implicitamente il potere di farlo<sup>453</sup>.

Ci spetta, ora, trattare di questo potere di modulazione dell'efficacia temporale dell'incostituzionalità e ci occuperà, allora, il dovere di rispondere ad alcune domande: a che cosa serve, cosa è (e cosa non è), come si adopera, quali sono le alternative, quali sono le principali criticità che il suo utilizzo presenta.

A cosa può servire? Ad affrontare *la policentricità* dei giudizi, che deriva dalla policentricità di qualsiasi scelta in materia di allocazione di risorse non illimitate, nel senso che precisavamo in apertura del precedente Capitolo<sup>454</sup>. In tema di direzione dell'impegno pubblico, la decisione sulla loro destinazione per certi scopi non può che ammettere le ricadute che tale determinazione produce per il mancato perseguimento di altre finalità; sarebbe, quello di cui trattiamo, uno strumento che potrebbe essere utile a contemperare le esigenze in gioco, consentendo, se del caso, di censurare l'allocazione delle risorse stabilita dal legislatore senza che ciò comporti conseguenze troppo problematiche in termini finanziari e di protezione di altri valori costituzionali. L'annullamento, d'altronde, non è il fine dell'attività della Corte costituzionale, bensì il mezzo che ha a disposizione per svolgere la sua funzione di garanzia dei principi costituzionali. Quando sono diversi i valori coinvolti dalla sua decisione, diventa delicata la scelta del mezzo idoneo a consentirle di ottenere il suo obiettivo nel modo migliore possibile; deve poter considerare le ripercussioni che i suoi interventi hanno nel contesto in cui si inseriscono e sulla realtà che contribuiscono a regolare, così da poter valutare l'idoneità del mezzo al raggiungimento del fine. Concetti, questi, formulati dalla dottrina nel senso che oggetto del giudizio della Corte non sono le singole norme bensì «la situazione normativa complessiva dell'ordinamento in relazione alla specifica fattispecie sindacata; l'oggetto, anche quando pare restringersi alla singola disposizione o norma impugnata, coinvolge sempre l'assetto normativo complessivo, l'ordinamento nel suo

---

<sup>453</sup> «La pronuncia in oggetto [...] è senz'altro di grande novità per la giurisprudenza costituzionale. La Corte, infatti, per la prima volta ha squarciato il velo dietro al quale in più occasioni era stato celato un siffatto bilanciamento dei valori in gioco ed ha palesato le proprie valutazioni circa la necessità di garantire l'equilibrio finanziario dello Stato», così A. LANZAFAME, *La limitazione degli effetti retroattivi delle sentenze*, cit., 11.

<sup>454</sup> Si veda anche, nello stesso senso, B. BRANCATI, *Decidere sulla crisi*, cit., § 6.



divenire, gli effetti delle norme anche nella loro consecuzione temporale»<sup>455</sup>. La Corte, allora, ha il compito di «eliminare bensì le leggi incostituzionali dall'ordinamento, ma senza produrre situazioni di maggiore incostituzionalità»<sup>456</sup>, secondo l'affermazione che il giudice delle leggi fa propria nel testo della sentenza n. 10 del 2015.

La regolazione degli effetti temporali dell'accoglimento può essere la scelta conseguente ad un bilanciamento che coinvolge i valori costituzionali interessati da una decisione di incostituzionalità che colpisce una misura legislativa, esigenze di legalità costituzionale e inapplicabilità delle norme censurate per il passato, da un lato, e altri principi costituzionali (equilibrio finanziario, continuità, corretta amministrazione della giustizia ecc.), dall'altro, e può avere due esiti pratici distinti: la *limitazione dell'efficacia retroattiva* (*id est* l'efficacia *pro futuro*) e il *differimento degli effetti* ad un momento successivo all'adozione della decisione di illegittimità costituzionale, che viene individuato dalla Corte stessa. L'operazione premessa è la stessa, ma il risultato differisce a seconda della fattispecie considerata: si ricordino i recenti esempi rappresentati dalla sentenza n. 10 del 2015 e dalla sentenza n. 1 del 2014 (per quanto relativo alla prosecuzione dell'attività legislativa anche dopo la pronuncia). Questa ipotesi in cui il giudice costituzionale rileva un'illegittimità radicale, originaria, ma che, a causa di circostanze ulteriori e diverse, decide di manipolare gli effetti tipici delle pronunce di accoglimento differisce da quella in cui la mancata retroazione degli effetti dipende solamente dalla sopravvenienza del vizio, che chiamiamo incostituzionalità sopravvenuta<sup>457</sup>. In quest'ultimo caso, infatti, non è possibile parlare propriamente di effetti temporali atipici, poiché, al contrario, rientra nell'ordinario che si annulli una norma solo se incostituzionale, *dal momento in cui* è incostituzionale. Non ci sarebbero, infatti, giustificazioni perché debbano considerarsi

---

<sup>455</sup> Così A. RUGGERI, *Vacatio sententiae, "retroattività parziale" e nuovi tipi di pronunzie*, cit., 76.

<sup>456</sup> Come già ricordato, l'espressione si deve a F. MODUGNO, *Considerazioni sul tema*, cit., 15.

<sup>457</sup> In questo senso si veda P. CARNEVALE, *La declaratoria di illegittimità costituzionale 'differita' fra l'esigenza di salvaguardia del modello incidentale e il problema dell'auto-attribuzione di potere da parte del giudice delle leggi*, § 4, che riferisce, in apertura, che «chi scrive si era inizialmente convinto che la giustificazione di eventuali sentenze di accoglimento ad efficacia differita per il futuro andasse ricercata nella modalità di costruzione-accertamento del vizio da parte della Corte costituzionale [...] al pari delle eventualità di incostituzionalità sopravvenuta [...]», ma scrive, poi, di aver cambiato opinione poiché «invero, nelle ipotesi [...] in cui la Corte dispone di differire gli effetti della sentenza di accoglimento in modo che i rapporti pregressi ne siano dispensati non si assiste per nulla ad una declaratoria di illegittimità della normativa oggetto della questione a partire da un certo momento». Avevamo già proposto ragionamenti dello stesso tenore in *La retroattività bilanciabile*, cit., 7 s.

*tamquam non esset* gli effetti prodottisi durante la vigenza di una norma (ancora) costituzionalmente conforme<sup>458</sup>.

L'incostituzionalità sopravvenuta rappresenta, insomma, l'espressione della *dimensione diacronica dell'incostituzionalità*, e non un intervento temporalmente manipolativo: le norme scaturenti dall'interpretazione di una disposizione possono essere in un certo tempo costituzionalmente conformi e in un altro non conformi, per sopravvenienza del parametro costituzionale o per mutamento di significato della norma primaria *da tempo* entrata in vigore ma che *con il tempo* è andata assumendo un contenuto contrario a Costituzione. Cogliamo allora l'occasione per precisare che non sembra esatto ritenere che la regolazione degli effetti temporali a seguito di bilanciamento "esterno" sia legata alla dimensione diacronica dell'incostituzionalità, con la quale, a nostro avviso, non ha a che fare; diremmo allora che l'argomento proposto nel p. 7 della sentenza n. 10 del 2015 secondo cui "così come la decisione di illegittimità costituzionale può essere circoscritta solo ad alcuni aspetti della disposizione sottoposta a giudizio – come avviene ad esempio nelle pronunce manipolative – similmente la modulazione dell'intervento della Corte può riguardare la dimensione temporale della normativa impugnata, limitando gli effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale sul piano del tempo" sarebbe stato pienamente conferente se si fosse trattato di un'ipotesi di incostituzionalità sopravvenuta, in relazione alla quale, in effetti, merita una riflessione il parallelismo tra la dimensione sincronica e diacronica dell'incostituzionalità<sup>459</sup>. La regolazione degli effetti temporali di una pronuncia di accoglimento, invece, come abbiamo detto, poco sembra avere a che fare con i vizi d'incostituzionalità delle misure scrutinate.

Come si giunge alla conclusione che, per evitare situazioni di maggiore incostituzionalità dopo l'intervento annullatorio del giudice costituzionale che prima di esso, occorre limitare l'efficacia temporale dell'illegittimità costituzionale delle norme censurate? Lo dicevamo, operando un bilanciamento ulteriore a quello "interno" alla questione di costituzionalità che esprime la volontà di verificare se, oltre ad essere in ipotesi irragionevole la misura legislativa giudicata, si corra il rischio di prendere una

---

<sup>458</sup>«L'incostituzionalità non sempre è un dato assoluto (o c'è o non c'è), bensì può essere essa stessa un dato relativo, *graduale*, anche temporalmente condizionato»; «può esserci, di più o di meno, può non esserci ancora, può esserci se non intervengono mutamenti adeguati»: F. MODUGNO, *Considerazioni sul tema*, cit., 25.

<sup>459</sup> Nello stesso senso P. CARNEVALE, *La declaratoria di illegittimità costituzionale 'differita'*, cit., 408 s. L'impostazione teorica di tale confronto si deve a F. MODUGNO, *Considerazioni sul tema*, cit., 16 s. e 24 ss.; si veda, poi, approfonditamente sul tema M. RUOTOLO, *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, cit., 79 ss.

decisione anch'essa irragionevole, considerato il contesto normativo, economico e sociale nel quale andrebbe ad incidere. «Le condizioni che possono giustificare il ricorso a sentenze temporalmente manipolative possono essere molteplici e possono tra loro combinarsi»<sup>460</sup>; diversi possono essere i termini della ponderazione che possono richiedere una deroga alla retroattività dell'accoglimento (in ciò anche si sostanzia la sua natura di principio, come preciseremo in seguito). In riferimento alla recente occasione in cui la Corte costituzionale ha deciso in tal senso (sentenza n. 10 del 2015) si è già rilevata quella “combinazione”, che ha rafforzato le ragioni della necessità di modulare gli effetti della pronuncia, poiché si è aggiunto ai problemi finanziari il rischio dell'irragionevole distribuzione di vantaggi tra operatori e, quindi, di ingiuste discriminazioni<sup>461</sup>. Si può affermare, allora, che per quanto riguarda le questioni, appunto, “policentriche”, in caso di incostituzionalità della norma oggetto di giudizio, la retroattività rappresenti l'effetto tipico, “il principio generale” in tema di efficacia nel tempo, ma non operi in maniera automatica. S'inserisce tra la decisione di merito e la produzione degli effetti della pronuncia costituzionale un momento di ulteriore ponderazione dall'esito non pre-definibile<sup>462</sup>, anche se a livello tendenziale prevale l'applicazione del regime ordinario (si veda, ad esempio, quanto detto sull'efficacia temporale della sent. 70 del 2015); un momento in cui la Corte valuterà la non arbitrarietà e, perciò, la necessità, la coerenza, la proporzionalità o congruenza del *suo* intervento, per farsi un'idea circa l'adeguatezza del mezzo allo scopo di rimediare alla situazione di incostituzionalità e con il fine di incidere nella “giusta misura”.

Quali le alternative all'utilizzo della regolazione dell'efficacia temporale, che possono servire ad evitare gli squilibri istituzionali ed ordinamentali che le questioni

---

<sup>460</sup> M. RUOTOLO, *La dimensione temporale*, cit., 122.

<sup>461</sup> Abbiamo già detto *supra* che dalla motivazione della sentenza richiamata può ricavarsi l'impressione che le sole esigenze di equilibrio finanziario non sarebbero state sufficienti a determinare quella scelta in ordine agli effetti temporali della pronuncia. Nello stesso senso, v. anche P. CARNEVALE, *La declaratoria di illegittimità costituzionale 'differita'*, cit., 425 ss.; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale torna a derogare al principio di retroattività delle proprie pronunce di accoglimento per evitare “effetti ancor più incompatibili con la Costituzione. Nota a Corte cost. 11 febbraio 2015, n. 10*, in *federalismi.it*, 8; B. BRANCATI, *Decidere sulla crisi*, cit., 30 ss.

<sup>462</sup> Ci riferiamo al passaggio che conduce la Corte costituzionale «a definire non solo il *se* dell'incostituzionalità ma anche il *come* farla operare. Riflettiamo perciò sull'*automatismo*: quando siamo di fronte ad una sentenza di annullamento pensiamo che la Corte abbia valutato il merito e che poi la decisione dispieghi i propri effetti automaticamente. Ma risulta difficile pensare che sia proprio così: se è vero, infatti, che la Corte “regola” gli effetti temporali quando riscontra che nel caso concreto essi comporterebbero un pregiudizio insopportabile per uno o più principi costituzionali (e questo, come sappiamo, è accaduto più volte), questo vuol dire che - per essere certa di non generare tali effetti indesiderati - effettua le necessarie valutazioni: ove non riscontri cause ostative alla «retroattività» degli effetti, ed anzi ne apprezzi le capacità, l'annullamento produrrà gli effetti “ordinari”; qualora, invece, emergano tensioni tra valori o principi costituzionali può accadere che la Corte scelga di “modellare” la dimensione temporale dell'incostituzionalità», cfr. il ns. *La retroattività bilanciabile*, cit., 9 s.

sull'allocazione delle risorse pubbliche possono provocare? Se il problema è rappresentato dal dispiegarsi nel passato dell'effetto d'annullamento, la scelta per la Corte può essere quella tra non dichiarare l'incostituzionalità o dichiararla con effetto per il futuro. Esclusa, in ipotesi, la possibilità di regolare l'efficacia temporale, il giudice delle leggi opterebbe per l'infondatezza con monito al legislatore, per una sentenza di incostituzionalità "accertata ma non dichiarata" o per una sentenza di "costituzionalità provvisoria"<sup>463</sup>; manifestazioni di dissenso rispetto alle scelte del legislatore poco incisive o, comunque sia, meno incisive di una dichiarazione di accoglimento, seppur con effetto *pro futuro*<sup>464</sup>, la quale presenta il non secondario vantaggio dell'immediato ripristino della costituzionalità in senso oggettivo. Sembra, tutto considerato, che «ritenere la situazione di maggiore incostituzionalità come motivo per il rigetto della questione[...] con l'effetto però di un sacrificio totale del rispetto del principio di conformità della legge a Costituzione [sia] tanto più inaccettabile allorché la maggiore incostituzionalità si radichi esclusivamente nella disapplicazione *de praeterito* della legge»<sup>465</sup>.

Come è stato giustamente rilevato, esiste, ad ogni modo, un «intimo collegamento tra le due strade» del ricorso alla dichiarazione d'incostituzionalità *pro futuro* e del differimento nel futuro dell'adozione del dispositivo di accoglimento, in termini di effetti sostanziali che la Corte intende ottenere. «Nell'ipotesi del differimento dell'adozione del dispositivo di accoglimento non si incide *in senso formale* sugli effetti retroattivi della successiva ed eventuale decisione d'incostituzionalità, ma, permettendo [diremmo, anzi, richiedendo] l'intervento del legislatore, si incide su tali effetti *in senso sostanziale*. Se infatti l'auspicato intervento legislativo si realizza, il vizio di legittimità, adombrato dalla Corte, verrebbe "sanato" in termini di abrogazione e quindi *ex nunc*, senza che vengano colpiti i rapporti pendenti»<sup>466</sup>. Similmente, si può ragionare sul

---

<sup>463</sup> Per una panoramica degli strumenti decisionali utilizzabili quando la dichiarazione d'incostituzionalità produrrebbe effetti socio-economici problematici si veda la ricostruzione proposta dalla Corte stessa: [http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/STU%20219\\_Tipologia\\_decisioni.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU%20219_Tipologia_decisioni.pdf), I, par. 3. In dottrina, per considerazioni sui diversi tipi di pronunce possibili in queste circostanze particolari, v. G. ZAGREBELSKY, *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, in AA. VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81*, cit., 116 s., il quale salutava con favore il nuovo corso della giurisprudenza che abbandonava la via dell'inammissibilità dinanzi a dichiarazioni d'illegittimità di impatto problematico sulla realtà ordinamentale; M. LUCIANI, *Art. 81 della Costituzione e decisioni della Corte costituzionale*, in AA. VV., *Le sentenze della Corte*, cit., 59; L. PALADIN, *Conclusioni*, in AA. VV., *Le sentenze della Corte*, cit., 293.

<sup>464</sup> «Del resto – e a riprova della loro necessarietà – basti pensare che *tertium non datur*: o si rinuncia con sentenza di rigetto (accompagnata magari con moniti) a dichiarare incostituzionale una norma pur certamente (originariamente) incostituzionale o si ricorre alla dichiarazione di incostituzionalità di una legge soltanto *pro futuro*», così F. MODUGNO, *Ancora una riflessione*, cit., § 5.

<sup>465</sup> Così P. CARNEVALE, *La declaratoria di illegittimità costituzionale 'differita'*, cit., 417.

<sup>466</sup> «Quello che la Corte non potrebbe fare, e cioè individuare nel giorno successivo alla pubblicazione della dichiarazione di incostituzionalità il momento iniziale dei relativi effetti, lo farebbe il legislatore su

raggiungimento dello stesso effetto sostanziale nel caso in cui il rigetto, specie se con moniti o “auspici”, prelude alla successiva adozione di una sentenza di accoglimento, contando sull’alleanza dei giudici che dovrebbero nuovamente sollevare la questione; la sentenza in parola, questo è il punto, adottata proprio in forza del *vulnus* creato dalla perdurante inerzia del legislatore, ben potrebbe prendere le forme di una illegittimità sopravvenuta, come in una “strategia” volta a spianare la strada alla decisione di incostituzionalità con effetti non retroattivi<sup>467</sup>. E, dunque, per vie traverse si otterrebbe di limitare l’efficacia dell’annullamento, ma in ogni caso dovendo contare sull’azione collaborativa del legislatore o dei giudici comuni, a differenza dell’ipotesi in cui, con tutti i limiti di cui dicevamo sopra, la Corte decida di esercitare il potere di regolazione degli effetti temporali dell’incostituzionalità<sup>468</sup>.

Quali sono le principali criticità poste dalla mancata applicazione della sentenza costituzionale nel passato? Esse sembrano rappresentate dall’assenza di una previsione normativa che abiliti la Corte a gestire gli effetti delle proprie pronunce (cosa che implica l’auto-attribuzione da parte del giudice delle leggi di tale potere) e dall’ingiustizia determinata dall’inapplicabilità della decisione d’incostituzionalità per i rapporti pendenti e, in particolare, nel giudizio *a quo*. Sin da quando il dibattito sulla regolazione dell’efficacia temporale delle sentenze costituzionali prese le mosse, alla fine degli anni ’80, esse si percepirono come le questioni più difficili da superare nell’ottica della legittimazione all’utilizzo di siffatto strumento.

### 3. *Alcuni nodi problematici*

#### 3.1 *L’auto attribuzione del potere di gestire gli effetti delle pronunce di accoglimento*

Ecco che, dunque, «per quanto riguarda il piano della legittimità due sono i principali aspetti critici evidenziati dalla dottrina: da un lato il fatto che tale modulazione si porrebbe apertamente in contrasto con il diritto positivo e in particolar modo con le

---

sollecitazione del giudice delle leggi» continua M. RUOTOLO, *La dimensione temporale dell’invalidità della legge*, cit., 241.

<sup>467</sup> Ragionamenti non distanti da questi sono svolti da C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, cit., 136, in riferimento specifico, però, alla possibile relazione tra rigetto con monito e successive sentenze additive di principio.

<sup>468</sup> Così anche se le sentenze additive di principio sono nate come decisioni “a tutela dei diritti che costano” (cfr. C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, cit., 140 ss.) non sembrano rappresentare il migliore strumento utile ai nostri fini: perché si ristabilisca la conformità a Costituzione della normativa censurata risulta, infatti, indispensabile la collaborazione del legislatore, da un lato, e, dall’altro, e nel frattempo, l’applicazione nei giudizi pendenti del principio stabilito dalla Corte può frustrare la necessità del contenimento dell’effetto dell’incostituzionalità per i fatti anteriori alla pronuncia.

disposizioni contenute nell'art. 136 Cost. e nell'art. 30 della legge n. 87/1953; dall'altro il fatto che la determinazione da parte della Corte costituzionale del contenimento degli effetti delle sue decisioni, qualora si traducesse in un'irretroattività assoluta, con la conseguente inapplicabilità della sentenza al giudizio *a quo*, spezzerebbe inevitabilmente il legame genetico tra il giudizio principale e quello costituzionale minando le fondamenta stesse del nostro sistema incidentale»<sup>469</sup>.

Sin dal Seminario di studi dedicato agli effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale tenutosi nel 1988, per coloro che si erano espressi negativamente in ordine alla possibilità di attribuire alle stesse degli effetti temporali atipici era argomento principe quello della non superabilità del chiaro dato normativo secondo il quale le norme dichiarate incostituzionali devono cessare di essere applicate ai rapporti pendenti, senza eccezioni o margini di scelta per il giudice costituzionale (cfr. par. 1 di questo Capitolo per i riferimenti dottrinali). C'è stata un'occasione di poco successiva in cui si è potuto affrontare il tema, per la sua speciale connessione con quello della gestione dei costi derivanti dalle sentenze della Corte: ci riferiamo, infatti, al Seminario del 1991 sull'applicabilità dell'art. 81, ultimo comma, Cost. alle sentenze costituzionali. Anche in questo contesto si è confermata la compresenza di opinioni divergenti in ordine alla rigidità delle previsioni di cui agli artt. 136 Cost. e 30 della legge 87/1953, essendoci stato chi ha ribadito l'«assenza nel nostro ordinamento di possibilità come la mera dichiarazione d'incostituzionalità senza annullamento o come l'apposizione di un termine dilatorio al manifestarsi delle conseguenze proprie delle decisioni d'annullamento»<sup>470</sup> e chi, al contrario, affermava che «per contenere le sentenze costose la Corte può fare ricorso ad una vasta pluralità di strumenti» tra cui sono ricomprese le

---

<sup>469</sup> Così A. LANZAFAME, *La limitazione degli effetti retroattivi delle sentenze di illegittimità*, cit., 8. Egualmente, Paolo Carnevale afferma di dedicare l'intero contributo, già citato, *La declaratoria di illegittimità costituzionale 'differita' fra l'esigenza di salvaguardia del modello incidentale e il problema dell'auto-attribuzione di potere da parte del giudice delle leggi* «a quelli che ci sembrano i due nodi essenziali della *vexata quaestio*: a) la compatibilità delle sentenze di accoglimento in parola con il meccanismo dell'incidentalità del giudizio costituzionale; b) la prefigurabilità del potere di modulazione temporale degli effetti delle decisioni di incostituzionalità da parte del giudice delle leggi», *Introduzione*.

<sup>470</sup> Così G. ZAGREBELSKY, *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, in A.A.V.V., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, ultimo comma, della Costituzione*, Atti del Seminario, cit., 133; ha, poi, avuto modo di scrivere più di recente che «indipendentemente dalla fondatezza delle "evidenze" proclamate dalla Corte, gli effetti delle dichiarazioni d'incostituzionalità non dipendono dalla sua volontà, ma dall'invalidità come è definita dalla Costituzione (art. 136) e dalla legge (art. 30 della l. n. 87)», ID., *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, cit., 2983. In senso recisamente contrario alla superabilità delle regole poste per l'effetto d'annullamento delle sentenze d'incostituzionalità anche R. ROMBOLI, *Il principio generale di equilibrio finanziario nell'attività di bilanciamento dei valori costituzionali operata dalla Corte*, in A.A.V.V. *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81*, cit., 197 ss.

«pronunce che modulano i propri effetti nel tempo»<sup>471</sup>. Si è, in seguito, tornati ad interessarsi dell'argomento, sino ad oggi, momento in cui, come detto a più riprese, il dibattito vive di rinnovata centralità.

La Corte «sta semplicemente attribuendosi una facoltà che non è prevista – almeno non espressamente - dalla legislazione»; auto-assume «un potere che il legislatore non le ha assegnato, compiendo un bilanciamento i cui termini il legislatore non ha fissato»<sup>472</sup>, si è tornato ad affermare. La modifica della normativa vigente è da una certa dottrina avvertita, insomma, come «assolutamente indispensabile per il raggiungimento dello scopo di una limitazione degli effetti delle sentenze di incostituzionalità verso il passato, dal momento che non può essere consentito al Giudice costituzionale di disapplicare una disposizione quale l'art. 30, 3° comma, l. 87/1953»<sup>473</sup>.

E' stato presentato a giugno del 2015 un progetto di legge (d.d.l. AS 1952, Lanzillotta et al.), che, intitolato “Modifiche alla legge 11 marzo 1953, n. 87, e alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di istruttoria e trasparenza dei giudizi di legittimità costituzionale”, contiene la previsione dell'integrazione dell'art. 30 della legge n. 87 del 1953, da cui risulterebbe che le norme dichiarate incostituzionali non possono più applicarsi dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza costituzionale «*salvo che la Corte non disponga una diversa modulazione dell'efficacia nel tempo della stessa decisione, a tutela di altri principi costituzionali*» (cfr. art. 1, lett. c del d.d.l.). E' in prima battuta possibile notare il legame (troppo, diremmo) stretto con l'“agitazione” che è seguita alla sentenza n. 70 del 2015<sup>474</sup>: le modifiche proposte immediatamente dopo l'adozione delle predetta decisione da parte del giudice costituzionale sono direttamente connesse ai “non pochi interrogativi suscitati nell'opinione pubblica” e al “forte dibattito tra i costituzionalisti e tra gli economisti”, come si legge nelle primissime righe della relazione di accompagnamento; può sembrare un segnale di pronta reazione nella direzione di dover cambiare alcuni aspetti del processo costituzionale nel modo più confacente alle

---

<sup>471</sup> Così M. LUCIANI, *Art. 81 della Costituzione e decisioni della Corte costituzionale*, in AA. VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81*, cit., 59.

<sup>472</sup> Così R. BIN, *Quando i precedenti degradano a citazioni*, cit., 2 s. Nello stesso senso, recentemente, R. ROMBOLI, *L'“obbligo” per il giudice di applicare nel processo a quo la norma dichiarata incostituzionale ab origine*, cit., § 1 e 2; B. BRANCATI, *Decidere la crisi*, cit., 32 s.

<sup>473</sup> Così R. ROMBOLI, *op. ult. cit.*, 21.

<sup>474</sup> Non è, comunque sia, la prima volta che la proposta parlamentare, anche di revisioni costituzionali, rappresenta l'immediato seguito – per non dire la reazione a caldo – alle sentenze della Corte costituzionale in materie di particolare impatto sull'attività di governo. A questo proposito ci si limita a rinviare per maggiore approfondimento a R. BIN, C. BERGONZINI, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in A.A.V.V., *“Effettività” e “seguito” delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), Napoli, ESI, 2006, 215 ss.

esigenze di chi fa i conti con gli effetti delle pronunce e che può avere, per così dire, interesse a favorire l'accesso alla regolazione degli effetti che l'accoglimento esplica nel passato. Come è stato giustamente notato, però, ed è più importante, l'art. 30 modificato nel senso indicato sarebbe, probabilmente, suscettibile di consentire un ricorso "largo" alla tecnica della gestione degli effetti temporali, più ampio di quello che risulta ad oggi possibile stando ai criteri fissati in via interpretativa dalla Corte nella motivazione della sent. 10 del 2015<sup>475</sup>, e forse non sarebbe un bene. I presupposti indicati in quella decisione per il legittimo esercizio del potere di regolazione dell'efficacia, ovvero "l'impellente necessità di tutelare uno o più principi costituzionali i quali, altrimenti, risulterebbero irrimediabilmente compromessi da una decisione di mero accoglimento e la circostanza che la compressione degli effetti retroattivi sia limitata a quanto strettamente necessario per assicurare il contemperamento dei valori in gioco", infatti, non sembrano delle regole prudenziali necessarie solo fintanto che la Corte non possa fondare tale attribuzione su una previsione legislativa "abilitante", ma paiono, invece, delle condizioni di legittimità, a prescindere, della possibilità di derogare al principio generale di retroattività operante in tema di efficacia dell'incostituzionalità, il quale non dovrebbe ammettere di essere disapplicato se non in circostanze eccezionali e da valutarsi alla stregua del canone di *stretta* proporzionalità.

Si era già autorevolmente suggerito di incidere proprio sull'art. 30 della legge n. 87, dichiarandone l'incostituzionalità nella parte in cui non prevedeva la possibilità di derogare al regime tipico degli effetti, ovvero alla cessazione dell'applicazione della norma costituzionalmente illegittima a tutti i fatti anteriori alla decisione, «indiscriminatamente»<sup>476</sup>. Si potrebbe oggi tornare a ragionare sul punto, alla luce di quanto affermato dalla Corte nella sentenza n. 10 del 2015, che fornisce la motivazione della necessità costituzionale dell'utilizzo di strumenti che evitino di creare situazioni di maggiore incostituzionalità. Si può anche considerare possibile che, se venisse ora

---

<sup>475</sup> Si veda a tal proposito A. TURTURRO, *Una proposta di seguito legislativo straordinario (e sistemico) alla sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale: "nuovi" poteri istruttori, introduzione del dissent e potere di modulazione degli effetti temporali delle decisioni di accoglimento. Prime osservazioni*, in *Forum Quad. cost.*, dicembre 2015, 16 s.

<sup>476</sup> Come noto il riferimento è a F. MODUGNO, *Considerazioni sul tema*, cit., 15, che pure dubita dell'"utilità" della proposizione di tale questione. La Corte non ha avuto occasione di intervenire sul punto, non avendo tentato la via dell'auto-rimessione della questione di legittimità e non avendo riscontrato dei vizi di non conformità in riferimento ai parametri proposti nei casi di cui alla sent. n. 127 del 1966 (dichiarò, infatti, non fondata, nei sensi esposti in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, III co., in riferimento agli artt. 24, II co. e 136, I co., Cost.) e di cui alla sent. n. 49 del 1970 (quando dichiarò non fondata la questione di legittimità concernente la stessa disposizione, in riferimento all'art. 136 Cost.). Proprio in relazione alla sentenza n. 127 del 1966, Modugno scrisse *Una questione di costituzionalità inutile: è illegittimo il penultimo capoverso dell'art. 30 l. 11 marzo 1953, n. 87?*, in *Giur. cost.*, 1966, 1723 ss.



proposta tale questione di legittimità costituzionale, potrebbe perfino essere dichiarata inammissibile per mancato esperimento del tentativo di interpretazione conforme a Costituzione. La Corte potrebbe, infatti, sostenere che la sua giurisprudenza, evidentemente manipolatrice degli effetti temporali delle pronunce, dimostra che è possibile interpretare il sistema normativo che disciplina gli effetti delle sue sentenze in modo tale da consentirle - entro certi limiti - tali operazioni, costituendo elemento da cui desumere quale sia l'interpretazione conforme a Costituzione della norma di cui all'art. 30 l. n. 87 del 1953 e rendendo, in questo modo, superflua la dichiarazione d'incostituzionalità.

Ragionando al netto delle eventualità rappresentate da un lato dalla novità legislativa e dall'altro dalla modifica in via giurisprudenziale delle disposizioni sull'efficacia temporale dell'incostituzionalità, ci si è confrontati sul se la circostanza che non vi sia l'espressa previsione della possibilità di deroga alla retroattività sia insuperabile in via interpretativa. Come già ricordato più volte, vi è buona parte della dottrina che ritiene, in fondo, ammissibile, in casi eccezionali, attribuire alle sentenze d'incostituzionalità un'efficacia diversa da quella che si desume dagli artt. 136 Cost. e 30 della legge n. 87. Si è considerato, infatti, che si possano «revocare in dubbio soluzioni rigorose tendenti ad escludere la possibilità di incidere, ove ne ricorrano i presupposti e con adeguata motivazione, sull'efficacia temporale di tali sentenze», poiché «non si può ascrivere all'art. 30 della l. n. 87 del 1953 il merito di aver sciolto in via definitiva i dubbi interpretativi ricollegabili alla lettura degli artt. 136 Cost. e 1 l. cost. n. 1 del 1948»<sup>477</sup>. Una certa interpretazione delle norme sull'efficacia temporale delle sentenze in combinato disposto tra di loro e la loro valutazione sistematica, che le unisce funzionalmente agli scopi di contemperamento tra principi e valori costituzionali di cui la Corte è custode e garante, hanno allora condotto a «considerare il potere di modulazione degli effetti temporali delle decisioni di accoglimento ad opera della Corte come una sorta di *implied power*, necessario a consentire alla stessa il pieno svolgimento del proprio ruolo». Così ragionando, infatti, «non appare più del tutto sorprendente che, oltre che quale conseguenza di specifiche cause di esaurimento dei rapporti giuridici rilasciate all'apprezzamento dei singoli operatori giuridici, la limitazione dell'efficacia nel

---

<sup>477</sup> M. RUOTOLO, *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, cit., 71 s. *Contra*, per tutti, A. PACE, *Effetti temporali delle decisioni di accoglimento e tutela costituzionale del diritto di agire nei rapporti pendenti*, in AA.VV., *Effetti temporali*, cit., secondo il quale la «concreta delimitazione dell'efficacia giuridica dei rapporti e delle situazioni» è compito del legislatore e che sosteneva, peraltro, che l'unico modo per superare quanto si desume dal combinato disposto di norme formalmente costituzionali (art. 136 Cost., art. 1 l. 1/1948) e loro derivati (art. 30 l. 87/1953) fosse l'approvazione di una legge costituzionale.

tempo delle sentenze di accoglimento possa essere disposta direttamente dalla Corte, qualora lo imponga il rispetto dell'esigenza di garanzia dell' "ordinata vita dello Stato"<sup>478</sup>.

Tornando a ribadire, quindi, la necessità dell'eccezionalità nell'*an* e della stretta proporzionalità nel *quomodo* della deroga al principio di retroattività, si è anche affermato che «l'eventuale riconoscimento del potere di modulazione, che *presuppone*, come detto, che la funzione esercitata dalla Corte sia intesa, in senso lato, come funzione politica», non è detto che sia «in grado di provocare, come *conseguenza* una accentuazione del ruolo politico della Corte costituzionale»<sup>479</sup>.

Tutto ciò che si è detto circa l'esistenza di alcune giustificazioni teoriche per la modulazione degli effetti temporali dell'incostituzionalità dovrebbe sfumare laddove si affermasse la natura di regola processuale, in quanto tale non bilanciabile con i principi costituzionali perché di applicazione "definitiva", della retroattività dell'accoglimento. Se ciò fosse certo, la Corte, che pure potrebbe voler ricercare il miglior temperamento tra gli interessi coinvolti, non potrebbe fare ricorso alla limitazione della stessa poiché così facendo violerebbe le regole sull'applicazione del diritto. Se, invece, la applicazione per il passato dell'incostituzionalità delle norme fosse concepita come espressione di un principio, la sua eventuale disapplicazione momentanea in favore della realizzazione di interessi contrapposti farebbe parte del modo di essere della norma in questione (che, ricordiamo, deriva dal modo in cui essa funziona nell'applicazione); sarebbe, perciò, alle debite condizioni, ammissibile. Il problema di fondo sembra, allora, concentrarsi sulla natura della retroattività applicata al processo costituzionale, non tanto sulla distinzione tra un *controllo di tipo politico* e un *controllo di tipo giurisdizionale*. Vi sono, infatti, norme i cui connotati non contemplano la rigidità del "tutto o niente", ma non per questo il giudice che le applica non è giudice. «Quando il diritto è un "diritto per principi" [...] la ricerca delle soluzioni specificamente adatte alla risoluzione dei casi concreti non può né deve arrestarsi di fronte all'assenza di una regola esplicita, quando una dichiarazione di impotenza comporti il sacrificio dei principi che sono in questione. Il "diritto per principi" non è il "diritto per regole", alla cui logica spesso inconsciamente siamo ancora tutti legati. Il compito della giurisprudenza è anche quello di darsi essa stessa le regole

---

<sup>478</sup> P. CARNEVALE, *La declaratoria di illegittimità costituzionale 'differita'*, cit., 415 s.

<sup>479</sup> Così M. RUOTOLO, *op. ult. cit.*, 363 s.

necessarie, in mancanza delle quali l'effettività dei principi risulterebbe pregiudicata»<sup>480</sup>. Siamo così allacciandoci a quanto sarà detto meglio *infra* al par. 4.

### 3.2 *Il rischio di compromettere la natura incidentale del giudizio di legittimità costituzionale*

La mancata applicabilità della sentenza d'accoglimento ai fatti passati, compresi quelli coinvolti nel giudizio *a quo*, che rappresenta l'esito della scelta della regolazione degli effetti temporali dell'incostituzionalità, pone varie questioni problematiche sul piatto, tutte molto serie in considerazione del modo di funzionare del nostro sistema di giustizia costituzionale. Tentiamo la massima sintesi: *a)* A livello ordinamentale, si riconosce carattere primario all'esigenza per cui una norma, una volta dichiarata illegittima, non possa in nessun caso trovare applicazione e che sia perciò doverosa la sua disapplicazione. Appare, allora, «stridente» - si è detto - «che, per volontà della Corte, viene ancora consentita l'applicabilità giudiziale di una normativa di cui già si conosce [...] il contrasto con la Costituzione»<sup>481</sup>. *b)* Pare porsi in essere una violazione del principio di uguaglianza, per la discriminazione che si subisce nelle situazioni in cui, a causa della limitazione degli effetti temporali, non è possibile pretendere di far valere l'incostituzionalità delle norme regolatrici dei rapporti; la "giustiziabilità", infatti, è connotato comune alle situazioni e rapporti a cui si applica la decisione di accoglimento e a quelli a cui essa non si applica<sup>482</sup>. *c)* Le pronunce temporalmente manipolative, irretroattive, mettono in discussione il carattere pregiudiziale e incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, con particolare riferimento all'inapplicabilità della decisione alla controversia *a quo*.

Si suole, come noto, individuare due momenti che caratterizzerebbero quel rapporto di derivazione che l'art. 23 della legge n. 87 del 1953 descrive stabilendo che il giudizio *a quo* "non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale", in cui consiste la necessaria rilevanza della questione stessa. Il primo è costituito dall'applicazione nel giudizio principale della norma che si fa divenire oggetto della questione rimessa alla Corte costituzionale. Il secondo consiste nel fatto che il risultato del controllo di legittimità costituzionale spiega i propri effetti sul prosieguo del procedimento da cui quello originava. Così «alla

---

<sup>480</sup> G. ZAGREBELSKY, *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, cit., 105.

<sup>481</sup> Così A. PACE, *Effetti temporali delle decisioni di accoglimento e tutela costituzionale*, cit., 60. Nello stesso senso si veda anche G. D'ORAZIO, *Una vacatio per le sentenze costituzionali?*, in *Giur. cost.*, 1975, 1157.

<sup>482</sup> Ancora, per tutti, A. PACE, *op. ult. cit.*, 59 s.

*rilevanza-applicabilità* si associa – sommandosi ad essa – la *rilevanza-influenza*<sup>483</sup>. E' allo stesso modo possibile, se la si vuole vedere dalla prospettiva del giudizio principale e si preferisce la terminologia, parlare di pregiudizialità come necessità di sospendere il procedimento perché la norma applicabile è sospetta di illegittimità e/o come apporto sostanzialmente necessario per la soluzione nel merito della controversia (proveniente, in questo caso, da altro giudice). Il potere di limitazione degli effetti dell'incostituzionalità nel passato, allora, spezzerebbe il legame tra il processo costituzionale e il processo *a quo*<sup>484</sup> perché suscettibile di pregiudicare il secondo significato da molti attribuito alla rilevanza.

Esisterebbe la possibilità di mantenere la compatibilità tra meccanismo della rilevanza e eventuale limitazione dell'efficacia delle sentenze di accoglimento solamente considerando indispensabile l'*utilizzo* della norma oggetto di rimessione nel giudizio *a quo* e generalmente provata, ma non imprescindibile, l'*utilità* della questione ai fini della soluzione della controversia. Ebbene, certa dottrina aveva già sostenuto che «il requisito della rilevanza (in relazione alla funzione di filtro che è chiamato ad assolvere)» rappresenta un vincolo «unicamente nei confronti del giudice *a quo*, ai fini della prospettabilità della questione e non anche nei riguardi della Corte *ad quem*, agli effetti della decisione medesima. Di modo che, mentre sarebbe senz'altro inammissibile (in quanto meramente astratta) una questione che risultasse *ex ante* non rilevante, non sembra che vada considerata anche quella la cui soluzione (in relazione al limite temporale dell'accoglimento) ne comporti solo *ex post* la non influenza nel giudizio di provenienza»<sup>485</sup>. La Corte costituzionale nella sentenza n. 10 del 2015, a cui ci riferiamo costantemente per essere la recente testimonianza della presa di posizione in ordine alla possibilità di limitare nel tempo l'effetto dell'incostituzionalità, sposa pienamente (e riproduce, infatti, testualmente) la tesi sull'obbligatorietà della rilevanza solo *ex ante*, come rilevato *supra*. A mo' di riprova, aggiunge la Corte, è “in questa prospettiva [che] si

---

<sup>483</sup> Si veda P. CARNEVALE, *La declaratoria di illegittimità costituzionale 'differita'*, cit., 394, anche per il doveroso richiamo a V. CRISAFULLI, *In tema di instaurazione dei giudizi di legittimità costituzionale*, in A.A.V.V., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, IV, Padova, 1972, 2789 ss.

<sup>484</sup> Così, già, G. ZAGREBELSKY, *Il controllo da parte della Corte costituzionale degli effetti temporali*, cit., 211. Di recente si è ribadito che, determinandosi l'irretroattività, risulta «spezzato il nesso che rende l'incidente di legittimità costituzionale una fase pregiudiziale, finalizzata a decidere la controversia da cui esso ha tratto origine»: M. BIGNAMI, *Cenni sugli effetti temporali della dichiarazione di incostituzionalità in un'innovativa pronuncia*, cit.; in senso conforme anche R. ROMBOLI, *L'“obbligo” per il giudice di applicare nel processo a quo la norma dichiarata incostituzionale ab origine*, cit., § 3; A. PUGIOTTO, *Un inedito epitaffio per la pregiudizialità costituzionale*, cit., 3 ss.

<sup>485</sup> Il già richiamato passaggio si deve a M. R. MORELLI, *Esiti del Seminario*, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze*, cit., 421.

spiega, ad esempio, quell'orientamento giurisprudenziale che ha riconosciuto la sindacabilità costituzionale delle norme penali di favore anche nelle ipotesi in cui la pronuncia di accoglimento si rifletta soltanto «sullo schema argomentativo della sentenza penale assolutoria, modificandone la *ratio decidendi* [...], pur fermi restando i pratici effetti di essa» (sentenza n. 148 del 1983, ripresa sul punto dalla sentenza n. 28 del 2010)».

E' pure possibile aggiungere altre considerazioni che andrebbero nello stesso senso. In primo luogo, la rilevanza-influenza non pare propriamente un connotato del giudizio costituzionale in sé, ma l'effetto che segue ad un certo esito (non pronosticabile) dello stesso. Mentre se intesa nel senso di requisito di ammissibilità ha portata universale, infatti, nell'altra accezione «risulta pensabile solo per le questioni che per avventura portino ad una decisione di accoglimento». E pure limitandosi ai casi in cui la questione sia accolta, possono sovvenire ulteriori ipotesi (al di là di quella indicata nella sent. 10 dalla Corte) in cui l'utilità per il giudizio *a quo*, per ragioni diverse, non si concretizza. Si pensi ai casi di mancato rilievo dell'incostituzionalità di norme penali di favore per i fatti anteriori o alle regole sull'ininfluenza delle vicende estintive del processo *a quo* (o all'irrilevanza sopravvenuta) in riferimento a quello in corso dinanzi alla Corte costituzionale<sup>486</sup>. Sulla scorta di tali considerazioni si è ritenuto che «la rilevanza-influenza è perciò *eventuale e non necessaria*, [...] requisito della questione *in quanto risolta e non in quanto prospettata*»<sup>487</sup>.

Altro argomento di discussione, che anticipavamo, riguarda il legame tra meccanismo dell'incidentalità ed effetto retroattivo, che questo genere di pronunce è secondo alcuni in grado di mettere in crisi. Può mai ammettersi che proprio chi mette in moto il processo costituzionale, nell'esercizio del proprio diritto alla tutela giurisdizionale, si veda negata la possibilità di beneficiare del risultato<sup>488</sup>? Riecheggia la figura del “premio di cattura” kelseniano, al cui fondamento teorico si aggiunge la

---

<sup>486</sup> Si veda in proposito, ancora, P. CARNEVALE, *La declaratoria di illegittimità costituzionale 'differita'*, cit., 397 s., da cui è tratto il passaggio tra le virgolette.

<sup>487</sup> P. CARNEVALE, *op. ult. cit.*, 397.

<sup>488</sup> Si noti con R. ROMBOLI, *L'“obbligo” per il giudice di applicare nel processo a quo la norma dichiarata incostituzionale*, cit., come sia «difficile pertanto non rilevare come la soluzione di ritenere la norma dichiarata incostituzionale non efficace nel giudizio a quo determina un totale svuotamento del significato e della *ratio* sottesa alla via incidentale, con conseguente stravolgimento della finalità ad essa sottese. Il giudice *a quo* infatti e la parte che ha proposto l'istanza, sollevando dubbi circa la conformità di una norma alla Costituzione, si trovano a veder riconosciuto il fondamento degli stessi e quindi la lesione dei diritti costituzionali ad opera del legislatore, ma al tempo stesso a dover sopportare l'applicazione di una legge dichiarata incostituzionale», 7. In senso conforme già R. PINARDI, *La Corte, i giudici ed il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze di incostituzionalità*, cit., 114 ss.

specifica esigenza di assicurare ai giudici un effetto utile, la cui certa aspettativa è idonea a fondare l'interesse sufficiente a sollevare questioni di legittimità costituzionale e la cui mancanza potrebbe scoraggiare il ricorso al giudice costituzionale. Si può dire, a questo proposito, insieme a Carnevale, che il fatto che eccezionalmente la sentenza di accoglimento potrebbe non spiegare effetti per il passato non potrebbe produrre un effetto disincentivante “di sistema” (che si avrebbe se si mettesse in discussione l'operatività generale della retroattività dell'incostituzionalità), poiché il giudice comune, non potendo sapere *ex ante* che non beneficerà del risultato del processo costituzionale, non avrebbe ragioni che lo trattengano dal sollevare la questione<sup>489</sup>. Il ragionamento sembra lineare, ma si inserisce, certo, in una prospettiva che può concepire (l'eccezionale) sacrificio individuale, apprezzabile *ex post*, in favore di un migliore impatto delle decisioni sull'ordinamento nel suo complesso; se, invece, a tanto si ritiene che non si possa arrivare perché «si finisce quasi sempre con l'incidere sul diritto di agire [...], su di un diritto che, per essere inviolabile e supremo, risulta anche difficilmente suscettibile di bilanciamento»<sup>490</sup>, il nodo non si può sciogliere e occorre pretendere che, almeno nel giudizio *a quo*, l'accoglimento abbia delle conseguenze applicative.

La questione è delle più delicate, poiché risulta in definitiva non possibile negare che si possa creare, sempre stanti certe particolari condizioni, un *vulnus* in relazione alle aspettative delle parti e del giudice *a quo*<sup>491</sup>, ma pare allo stesso modo chiaro che non consentire la deroga all'efficacia tipica dell'incostituzionalità, in virtù di un *summum ius*,

---

<sup>489</sup> P. CARNEVALE, *op. ult. cit.*, 400.

<sup>490</sup> A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2012, 268.

Sul punto di recente I. CIOLLI, *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, cit., 3, fa notare come la Corte, nonostante nella motivazione della sentenza n. 10 del 2015 avesse sottolineato la necessità di assicurare una “tutela sistemica e non frazionata” di tutti i diritti e principi coinvolti nella decisione, determina la completa frustrazione del diritto protetto dall'art. 24 Cost. Ciò appare all'Autrice un punto degno d'attenzione anche perché «si tratta dello stesso articolo per il quale, pochi mesi prima, per ironia della sorte, la Corte era stata disposta ad azionare la teoria dei “controlimiti” nei confronti di norme di diritto internazionale generalmente riconosciute. Nella sent. n. 238 del 2014, l'art. 24 Cost. era stato qualificato come uno dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano, essendo “intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio”. Ciò dimostra che la tecnica del bilanciamento è di per sé imperfetta [...]».

<sup>491</sup> Secondo A. PUGIOTTO, *Un inedito epitaffio*, cit., ciò che rende per certi versi paradossale la situazione del giudice *a quo* è la circostanza che si possa trovare ad essere l'unico giudice “costretto” all'applicazione della norma illegittima. «La sua posizione non gli lascia scampo». «Se è vero che [in decisioni come] la sentenza n. 10/2015 [si] cela – per il passato – un implicito dispositivo di rigetto, nulla impedirà a tutti gli altri giudici di analoghi giudizi ancora pendenti di reagire alla pretesa applicazione ulteriore della disposizione dichiarata illegittima, riproponendo identica *quaestio*: una decisione di rigetto, infatti, non ha efficacia *erga omnes*. Mantiene, invece, tutto il suo effetto preclusivo nei confronti del solo giudice remittente che l'ha eccitata. E così – come in un mondo capovolto – proprio quel giudice che ha esercitato il suo diritto-dovere di promuovere l'incidente di costituzionalità sarà l'unico a doversi rassegnare ad applicare una norma illegittima» (4).

può rappresentare, per il sistema, una *summa iniuria*, situazione che rende indispensabile riflettere sulle esigenze di gradualità nella garanzia dei diritti e sulla dimensione ordinamentale della c.d. incostituzionalità progressiva<sup>492</sup>. Per ammettere l'eventualità dell'irretroattività delle sentenze d'accoglimento occorre, insomma, trasformare l'incidente di costituzionalità da questione del giudizio *a quo* a problema dell'ordinamento<sup>493</sup>, quando le circostanze poste dalla specifica *quaestio* lo rendano necessario.

#### 4. *L'importanza di identificare la retroattività dell'incostituzionalità come norma di principio*

Per determinare la legittimazione della Corte costituzionale all'uso del potere di regolazione degli effetti temporali crediamo, come anticipato, che sia importante qualificare la c.d. retroattività dell'accoglimento, che viene derogata nel caso concreto, come norma di principio o come regola; per valutare l'ammissibilità dell'operazione, infatti, occorre vedere se la Corte si stia muovendo, in ipotesi, tra le possibilità applicative offerte da quel tipo di norma giuridica oppure se ne stia alterando i meccanismi di funzionamento. Sciolto quel punto, si può ben ragionare anche su che ruolo intenda assumere la Corte e con quali limiti agisce. L'identificazione dei termini di quel bilanciamento tra esigenze di distensione nel passato dell'incostituzionalità e realizzazione di altri principi costituzionali può, insomma, fornire risposte al quesito sul se la Corte, gestendo l'effetto temporale della pronuncia in casi particolari, starebbe *usando* o *abusando* del diritto processuale costituzionale.

---

<sup>492</sup> Richiamando T. MARTINES, *Considerazioni sul tema*, in A.A.V.V., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., 236, insiste su questi concetti M. RUOTOLO, *La dimensione temporale*, cit., sostenendo che «la motivazione addotta a sostegno di decisioni di questo tipo si fonda sostanzialmente sulla prevalenza riconosciuta dalla Corte al principio di gradualità nell'attuazione costituzionale [...]». In realtà, l'adozione di decisioni di accoglimento *pro futuro*, pur presentando notevoli profili problematici, non sembra implicare un ritorno all'interpretazione dell'art. 136 Cost. isolata dal contesto normativo (art. 1 l. cost. n. 1 del 1948 e art. 30 l. n. 87 del 1953) e perciò determinante il riconoscimento di una generalizzata efficacia *ex nunc* delle sentenze di incostituzionalità. Si tratta, più semplicemente, di deroghe al modello delle sentenze di accoglimento con effetto *ex tunc* [...]». L'«obiezione che si ricollega alla pregiudizialità costituzionale che caratterizza il sistema incidentale di instaurazione del giudizio sulle leggi può apparire sul piano teorico insuperabile. Tuttavia, una impostazione così rigida ha il demerito di sottovalutare la rilevanza dei problemi, relativi in particolare alla spesa pubblica e al diritto processuale (civile e penale), con i quali la Corte deve quasi quotidianamente fare i conti. E si tratta di problemi di rilevanza costituzionale che non possono essere accantonati in nome di assolutizzazioni teoriche» (239 s.).

<sup>493</sup> In tal senso, come già adombrato nei riferimenti precedenti, P. CARNEVALE, *La declaratoria di illegittimità costituzionale 'differita'*, cit., spec. 397 ss. Si veda, anche A. ANZON, *La Corte costituzionale "esce allo scoperto" e limita l'efficacia retroattiva della decisione e incidentalità del giudizio di legittimità costituzionale tra concezione soggettiva e concezione oggettiva della giustizia costituzionale*, in riferimento alla sent. Corte cost. n. 10 del 2015.

La dottrina che, alla luce della disciplina ordinaria e costituzionale sul punto, non ritiene possibile la limitazione l'effetto *de praeterito* delle decisioni di accoglimento sostiene che la Corte costituzionale non abbia facoltà di disporre deroghe né modellare in via interpretativa le disposizioni in ordine alla cessazione di efficacia della legge incostituzionale (e neanche quelle sul carattere incidentale del controllo)<sup>494</sup>; nel fondo, allora, la questione sembra centrarsi sul carattere definitivo della disciplina del procedimento, che si vede come «una sorta di cornice che delimita e quindi stabilisce i confini entro cui la Corte può esercitare la propria attività, fra cui ovviamente anche quella di bilanciamento con la conseguenza che il rispetto delle stesse legittima la successiva opera della Corte»<sup>495</sup>, anche se poi non tutti hanno affrontato il tema dalla specifica prospettiva dell'indagine sulla natura delle norme coinvolte tra regole e principi giuridici.

Nei contributi che hanno adottato questa linea si legge che le disposizioni sull'efficacia delle decisioni costituzionali rientrano nel *corpus* normativo delle regole del processo costituzionale, inderogabili salva l'eccezione espressamente prevista, «al pari [...] dei presupposti del giudizio costituzionale (questione sollevata da un “giudice”, nel corso di un “giudizio” ecc.)»<sup>496</sup>. «Non c'è nessuna “retroattività” discendente dall'effetto dell'annullamento di un atto, ma c'è invece una precisa norma che vieta ai soggetti dell'applicazione del diritto di applicare la legge una volta che essa sia stata dichiarata illegittimità. *Non si tratta affatto di un principio di cui la Corte possa o debba tener conto, ma di una regola della cui applicazione la Corte non si deve preoccupare*, perché si rivolge – appunto – ai giudici e alla amministrazione pubblica»<sup>497</sup>. Non riconoscendo nell'efficacia dell'incostituzionalità nel passato l'espressione di un fascio di valori ma una regola processuale, sembra coerente ritenere che non si abbia modo di bilanciarla con elementi non omogenei, come sono le norme di principio rispetto alle regole. Se si accosta la c.d. retroattività dell'accoglimento alla fissazione, ad esempio, di termini o alle regole di costituzione delle parti processuali, paventare la ponderazione con i principi costituzionali la cui lesione renderebbe la situazione ancor più incostituzionale sarebbe come chiedersi se «potrebbe la Corte sorvolare sul fatto che un ricorso o una questione sono stati presentati fuori termini o senza il rispetto delle condizioni stabilite dalla legge in considerazione dell'importante significato del tema sollevato o della sicura fondatezza

---

<sup>494</sup> Si rinvia ai riferimenti dottrinali indicati al par. 1 del presente Capitolo.

<sup>495</sup> R. ROMBOLI, *L'“obbligo” per il giudice di applicare nel processo a quo la norma dichiarata incostituzionale*, cit., 3.

<sup>496</sup> R. ROMBOLI, *loc. ult. cit.*

<sup>497</sup> R. BIN, *Quando i precedenti degradano a citazioni*, cit., 4, corsivo ns.



della questione», così “smentendo” qualsiasi precettività e provocando la perdita di ogni loro effettività e utilità. Non volendo, per la verità, affermare l’inesistenza di ragioni di sistema che deporrebbero per l’opportunità del ricorso straordinario alla regolazione degli effetti delle pronunce d’incostituzionalità, da queste posizioni si afferma l’imprescindibilità dell’intervento modificativo della regola di cui all’art. 30 della legge n. 87 del 1953, che inequivocabilmente richiede di non dare applicazione alla norma dichiarata incostituzionale a partire dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza sulla Gazzetta ufficiale, poiché senza quello si assiste «ad una [sua] sostanziale riscrittura»<sup>498</sup> da parte della Corte costituzionale.

Come abbiamo rilevato, in queste posizioni si vede la continuità con opinioni espresse in passato in relazione a questioni simili, quando già si considerava che «proprio attraverso un richiamo alla tecnica del bilanciamento dei valori è stata di recente teorizzata e giustificata un’ampia discrezionalità della Corte in ordine alle disposizioni regolanti il processo costituzionale». I nuovi “modi di essere” del giudizio di costituzionalità delle leggi, diversi da quelli che avevano presente il costituente e il legislatore del 1953, «potrebbe[ro] e dovrebbe[ro] essere un valido motivo per pensare realisticamente ad una modifica dell’attuale disciplina del processo costituzionale, anche con riguardo alle tecniche di decisione ed alla previsione di nuovi e più appropriati strumenti a disposizione della nostra Corte costituzionale, mentre non mi sembra, allo stato attuale, [possibile] legittimare interpretazioni delle disposizioni processuali che, in sostanza, finiscono per considerare il valore rappresentato dal processo costituzionale al pari degli altri valori “sostanziali” ricavabili dalla Costituzione e tale quindi da poter risultare, a seconda dei casi, prevalente o recessivo nell’attività di bilanciamento operata dalla Corte costituzionale»<sup>499</sup>. Se non è principio, allora, è regola e per derogarvi si ritiene necessario inserire delle eccezioni espresse, senza poterla scambiare per ciò che non è al solo scopo di renderla bilanciabile.

L’impostazione della problematica ci pare corretta; tenteremo qui di dire che, secondo noi, ci sono elementi a favore della qualificazione della c.d. retroattività come un principio generale sul funzionamento della giustizia costituzionale e cercheremo, conseguentemente, di giustificarne la ponderazione, in casi particolari in cui l’attuazione

---

<sup>498</sup> R. ROMBOLI, *L’“obbligo” per il giudice*, cit., 14, anche per il passaggio precedente riportato tra le virgolette.

<sup>499</sup> R. ROMBOLI, *Il principio generale di equilibrio finanziario nell’attività di bilanciamento dei valori costituzionali operata dalla Corte*, cit., 198 e 199.

del “mandato di ottimizzazione” ad esso sotteso determinerebbe conseguenze eccessivamente gravose per il sistema costituzionale. Difficile ci pare, invece, evitare la questione adducendo che l’opinione favorevole alla gestione dell’efficacia temporale delle pronunce di accoglimento non implica l’assunzione di una posizione sul confronto tra principi e regole processuali. Se si considera che «semplicemente, in assenza di qualsivoglia norma che formalizzi un potere della Corte di determinare gli effetti delle sue pronunce, è l’interpretazione sistematica della Costituzione (e delle fonti sottordinate) che consente di identificare alcuni temperamenti della rigidità degli effetti delle pronunce di accoglimento, in particolare per quanto riguarda il loro dirigersi *ad prateritum tempus*»<sup>500</sup> si sta, forse, sottacendo l’esistenza di disposizioni che impongono la cessazione dell’applicazione delle norme incostituzionali. In altre parole, l’interpretazione sistematica della Costituzione in questo caso ci sembra argomento utile all’affermazione della possibilità di derogare al modo tipico di agire dell’incostituzionalità nel tempo, piuttosto che solamente la *ratio* di integrazione di una lacuna.

Per capire se gli artt. 30 della legge n. 87 del 1953 e 136 Cost. dispongono le modalità attuative del principio di “retroattività” (rappresentando cioè il prodotto di quella funzione normo-genetica che caratterizza i principi e ne consente l’effettività, realizzandone i contenuti) o sono regole processuali che trovano nell’esigenza di ordinare il funzionamento del processo la loro ragion d’essere, occorre ricordare quali sono gli elementi distintivi delle norme di principio. Per questo rinviamo al par. 6 del Capitolo precedente, potendoci qui limitare a ricordare che: (1) le norme di principio sono applicate, in caso di contrasti, all’esito della ponderazione con altri principi eventualmente coinvolti nel caso, in base alle circostanze della fattispecie considerata; ne consegue che la possibilità della loro non piena realizzazione, o anche della disapplicazione, sia implicitamente contemplata, che non sia predeterminabile il numero di casi in cui questo può avvenire, senza che ciò significhi la loro invalidità né – necessariamente – la loro ineffettività; (2) a livello qualitativo e funzionale possono chiamarsi “mandati di ottimizzazione” perché propugnano l’affermarsi nell’ordinamento, a seconda, di diritti, valori, interessi nella misura maggiore possibile.

Come nel tentativo di ricostruire la qualità di principio dell’equilibrio finanziario, anche qui non ci fermeremo a rilevare che la Corte costituzionale ha affermato con

---

<sup>500</sup> Così M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant’anni della Corte costituzionale*, cit., 12.

forza la natura di principio della retroattività dell'incostituzionalità, a sostegno della legittimità dell'operazione di bilanciamento in cui viene coinvolta; nella sentenza n. 10 del 2015, si ricorderà, ha rimarcato che l'efficacia retroattiva delle pronunce di illegittimità costituzionale è senz'altro il principio generale, ma che esso non è privo di limiti, segnalando che si era già espressa in tal senso diversi anni addietro (sentenze n. 49 del 1970, n. 58 del 1967 e n. 127 del 1966)<sup>501</sup>. Lo ha confermato nella più recente sent. 43 del 2017 (cfr. p. 3.1 del considerato in diritto)<sup>502</sup>. Vediamo, comunque sia, di applicarvi le figure connotative delle norme di principio.

Partendo dai suoi contenuti, esprime la “retroattività” dell'incostituzionalità dei valori di cui l'ordinamento ha interesse a promuovere la realizzazione (esprime un mandato di ottimizzazione)? Sì. La cessazione della possibilità di dare applicazione alle norme giudicate incostituzionali può considerarsi il meccanismo operativo prescelto per tradurre l'esigenza di *ristabilire il principio di costituzionalità* in senso *oggettivo e soggettivo*; l'applicazione degli effetti dell'illegittimità costituzionale al passato è, così, considerata funzionale alla tutela della legalità costituzionale nell'ordinamento, che richiama il dovere di disapplicazione di una norma incontrovertibilmente illegittima, da un lato, e il diritto degli individui a non vedere regolati i propri rapporti mediante l'applicazione di norme viziate d'incostituzionalità e, perciò, invalide, dall'altro. *Principio di legalità costituzionale*, che nella sostanza ha a che fare con l'effettività del sindacato di legittimità costituzionale con effetti *erga omnes*. «Limitare al futuro le capacità qualificatorie delle sentenze della Corte», infatti, «era quasi uno smentire il fondamento storico della Costituzione italiana»: «ogni sentenza, qualunque sia il principio in essa applicato, dà voce ad un valore che [...] non può incontrare ostacoli temporali; la retroattività è

---

<sup>501</sup> Secondo R. BIN, *Quando i precedenti degradano a citazioni*, cit., 4 s., in nessuno dei precedenti richiamati vi era stata un'affermazione generale del tipo di quella contenuta nella sent. n. 10 del 2015 in ordine alla qualificazione della retroattività dell'accoglimento come principio, che sembra, così, rievocarli impropriamente, essendo tutt'al più delle “citazioni” di casi in cui si sono dedicate delle parole all'efficacia della pronuncia invece che dei veri e propri “precedenti”, come si desume dal titolo del contributo. «Le decisioni più risalenti», afferma, «non costruiscono affatto gli effetti retroattivi come “principio”»: la sent. 49/1970 si riferisce alla “efficacia cosiddetta retroattiva”; la sent. 58/1967 descrive gli effetti delle sentenze di accoglimento, ma non parla neppure di retroattività; la sent. 127/1966 prende le distanze, accennando alla “efficacia, così detta retroattiva”».

<sup>502</sup> Tale ricostruzione del regime degli effetti temporali delle pronunce d'incostituzionalità è anche accolta da recente giurisprudenza di legittimità, che opportunamente indugia sul punto sottolineando, tra le altre cose, che «è consolidato nella giurisprudenza del Giudice delle leggi ( si rimanda fra le più recenti a Corte cost. 11.2.2015 n. 10) l'orientamento secondo cui l'efficacia retroattiva delle pronunce di illegittimità costituzionale costituisce principio generale, limitato solo dalla necessità di non compromettere la certezza dei rapporti giuridici e di evitare che la retroattività della dichiarazione di incostituzionalità possa pregiudicare altri diritti di rilievo costituzionale. [...]E', invece, riservata alla Corte Costituzionale la graduazione degli effetti temporali della dichiarazione di illegittimità, quando questa sia imposta dalla necessità di assicurare una tutela sistemica e non frazionata di tutti i diritti di rilievo costituzionale coinvolti dalla decisione», Cass., Sez. Lavoro, n. 14385 del 14 luglio 2016 (p. 3, motivi della decisione).

quindi un connotato della pronuncia di accoglimento che deriva direttamente dalla cogenza e dall'universalità del valore»<sup>503</sup>.

Il principio generale, per essere effettivo, deve essere intransigente, assoluto? Sul se la possibilità di deroghe eccezionali, in funzione della protezione di principi costituzionali che, nella fattispecie concreta, verrebbero pregiudicati, minerebbe l'effettiva realizzazione della giustizia costituzionale, evidentemente, si controverte. I principi, se sono tali, lo abbiamo già detto, non possono essere di applicazione necessaria, cioè assoluti; il loro "peso" è diverso, ma non ci si può opporre *a priori* alla "variabilità e mobilità" delle gerarchie.

L'applicazione dell'incostituzionalità al passato, quale conseguenza giuridica del principio di "retroattività" o di "piena legalità costituzionale", non sembra presentare carattere definitivo. Le occasioni in cui l'accoglimento non ha effetti nel passato non sono esattamente pre-definibili e, quando ciò avviene, le ragioni risiedono nella necessità di far prevalere altre esigenze di rilievo costituzionale, in una dinamica assimilabile a quella della soluzione della collisione tra principi, piuttosto che del contrasto tra regole, da cui una delle due esce inefficace o invalida.

Le classiche ipotesi di fattispecie che "resistono" all'influenza del giudicato costituzionale sono quelle dei "rapporti esauriti", in cui la fase di giustiziabilità o esigibilità è da considerarsi conclusa, che paiono essere, oltre che non le uniche deroghe possibili, anche non esattamente identificabili come categoria "a numero chiuso". La non operatività dell'incostituzionalità per questi casi deriva dalla preponderanza del *principio di certezza del diritto* su quello della legalità costituzionale per cui i rapporti debbono definirsi in forza di norme costituzionalmente conformi, da cui deriva che le "situazioni giuridiche comunque divenute irrevocabili" rimangono regolate da quelle dichiarate invalide. Ci sono casi determinati o criteri universali per poter rilevare "la conclusione" del rapporto ai fini di desumerne la intangibilità? Sembra di no, poiché le cause di esaurimento dei rapporti vengono apprezzate dai singoli operatori giuridici, come noto e da ultimo testimoniato dalle discussioni generate da recenti pronunce in cui la Corte ha utilizzato l'argomento dei rapporti esauriti, esponendosi alle critiche della

---

<sup>503</sup> Così C. MEZZANOTTE, *Il contenimento della retroattività degli effetti delle sentenze di accoglimento come questione di diritto costituzionale sostanziale*, cit., 40 s.

dottrina per la quale di rapporti conclusi non si trattava affatto<sup>504</sup>. Alla certezza del diritto, ad ogni modo, si antepongono le garanzie connesse al *principio del favor rei*, essendo possibile ed anche doveroso ridiscutere la definizione di un rapporto, pur considerato concluso, quando ci si possa giovare di una disciplina più favorevole alla persona coinvolta in vicende di rilievo penale all'esito del controllo di costituzionalità sulle norme applicabili. Pare rintracciarsi una ulteriore relazione di prevalenza tra ragioni di rilievo costituzionale, che non determina certo l'indisponibilità del principio soccombente per ogni altro utilizzo.

Anche altri principi costituzionali sembrano in grado di resistere alla retroazione dell'annullamento della norma incostituzionale, entrando nella ponderazione degli interessi coinvolti dall'impatto di una pronuncia (che già si è deciso per altre ragioni che fosse) d'incostituzionalità. L'operazione "manipolativa" può risultare la soluzione più ragionevole: *a)* quando le conseguenze dell'annullamento per il passato possono creare gravi problemi in ordine all'equilibrio finanziario dello Stato, spesso aventi ricadute anche in termini di protezione dei diritti che necessitano di interventi pubblici redistributivi; *b)* quando verrebbe travolta l'attribuzione di diritti percepiti come ormai acquisiti; *c)* quando si produrrebbe un *vulnus* per il funzionamento di organi costituzionali; *d)* quando si creerebbero dei vuoti normativi considerati intollerabili; *e)* nelle ipotesi in cui per effetto di essa si ponessero problemi per la buona amministrazione della giustizia. Possono venire in rilievo altri valori suscettibili di

---

<sup>504</sup> Viene da richiamare ancora l'incostituzionalità del c.d. Porcellum, dichiarata con la sent. 1 del 2014, che non ha interessato le elezioni svoltesi sulla base della legge elettorale incostituzionale perché, secondo la Corte, quelli dovevano considerarsi fatti ormai irrevocabili. L'affermazione si poteva, come si è fatto, criticare, poiché era possibile ricostruire la specifica fattispecie in tanti modi diversi e con esiti contrapposti. Per costituire un "fatto esaurito", infatti, si può ritenere che l'elezione debba aver passato il vaglio della Giunta competente (nel caso concreto non tutti i relativi procedimenti, però, erano stati chiusi). Per altro verso, l'attribuzione di natura giurisdizionale agli organi deputati al controllo, nonché l'esclusività della loro potestà di giudizio per questo tipo di accertamenti, può avere la conseguenza per cui «le decisioni definitive di questi organi, per la forza di giudicato che le accompagna, dovrebbero precludere successivi esami da parte della Corte costituzionale»: A. CERRI, *Sindacabilità da parte della Corte costituzionale dei presupposti della legge e degli atti aventi forza di legge*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1965, 464; v. anche M. MAZZIOTTI, *Osservazioni sulla natura dei rapporti fra Camera e Giunta per le elezioni*, in *Giur. Cost.*, 1958, 418 ss. Diversamente, è stato sostenuto che il giudizio della Giunta non possa considerarsi irretrattabile quando, come in questo caso, si abbia *mutamento del parametro* della anteriore valutazione in sede di verifica dei poteri; si sarebbe dinanzi a «condizioni "estreme" di "eccezionalità" [...] il cui verificarsi avrebbe giustificato la riconsiderazione di situazioni elettorali già oggetto di valutazione»: P. CARNEVALE, *Vizio della condizione soggettiva del legislatore e invalidità della legge*, Roma, 1999, 118. Si poteva ritenere, ancora diversamente, che in caso di incostituzionalità della disciplina elettorale anche la Giunta, come l'intero organo, venisse delegittimata per carenza del presupposto soggettivo e che, conseguentemente, perdesse validità l'intero procedimento della verifica dei poteri, nell'ottica della radicale illegittimità della costituzione dell'organo parlamentare: v. F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, II, Milano, 1970, spec. 158 ss.

risultare pregiudicati dall'efficacia nel passato dell'incostituzionalità<sup>505</sup>, a seconda della specifica materia interessata, in particolare quelli che nei diversi settori dell'ordinamento sono connessi al principio di continuità (nel funzionamento di organi politici, amministrativi, giurisdizionali; nell'evoluzione dell'ordinamento normativo; nelle legittime aspettative individuali ecc.), che poi finiscono per richiamare l'esigenza di gradualità nell'attuazione costituzionale<sup>506</sup>. Di più, secondo certa dottrina, quando l'efficacia dell'incostituzionalità nel passato sia suscettibile di pregiudicare il legittimo affidamento del privato la limitazione degli effetti temporali può risultare non solo opportuna ma anche costituzionalmente necessaria (per esempio, nei casi di illegittimità costituzionale di una agevolazione in materia tributaria, la retroattività pregiudicherebbe il cittadino che abbia versato l'imposta in misura ridotta in virtù della legislazione vigente, che si potrebbe ritrovare ad essere debitore di cifre variabili in base al tempo di vigenza della legge prima della decisione d'incostituzionalità; stesso ragionamento può svolgersi per i casi di politiche regionali attributive di posizioni di vantaggio successivamente dichiarate incostituzionali per vizio di competenza)<sup>507</sup>. La questione, è appena il caso di dire, non intacca minimamente il problema della irrevocabilità dei diritti "acquisiti", in sede di decisione della questione di legittimità costituzionale, ma riguarda esclusivamente la gestione degli effetti della pronuncia in riferimento ai fatti passati.

I contenuti e il modo di applicazione del regime di efficacia temporale tipico ("retroattivo") delle sentenze d'incostituzionalità danno ragioni, a nostro avviso, per affermare che si tratti dell'espressione di un principio generale di funzionamento del

---

<sup>505</sup> In questo senso M. RUOTOLO, *La dimensione temporale*, cit., 122 e 151 ss.; nonché, di recente, M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche*, cit., 12 s.; A. LANZAFAME, *op. cit.*, 7.

<sup>506</sup> Il principio di continuità ha, in materia, una grande importanza. Anche chi afferma che «la Corte costituzionale [...] non può modulare nel tempo gli effetti di una illegittimità costituzionale dichiarata con sentenza, per l'insuperabile disposto dell'art. 136 della Costituzione» (G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., 19) riconosce che, «pur a prezzo di una qualche inevitabile forzatura, la Corte costituzionale potrebbe far operare nei confronti della legge di bilancio il principio di continuità istituzionale [...] e potrebbe concludere che, fino all'approvazione della legge di autorizzazione all'esercizio provvisorio e comunque per un periodo non superiore a quattro mesi, la legge di bilancio, pur dichiarata incostituzionale, possa continuare ad essere applicata» (19 e 20), finendo per proporre quel bilanciamento, che andrebbe in favore del prevalere della continuità, che in linea di principio si vorrebbe escludere.

Sul principio di continuità in riferimento al funzionamento dello Stato e delle istituzioni, almeno, cfr. V. CRISAFULLI, *La continuità dello Stato*, in *Stato, Popolo, Governo*, Milano, 1985; L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Milano, 1958; F. S. MARINI, *Il principio di continuità degli organi costituzionali*, Milano, 1997.

<sup>507</sup> In particolare sul caso esemplificativo cfr. F. MODUGNO, *Effetti della declaratoria di incostituzionalità in tema di rapporti tributari progressi*, in *Diritto pubblico*, 1998, 343 ss. e, adesso, F. MODUGNO, *Ancora una riflessione sulle sentenze costituzionali di "accoglimento datato"*, cit., § 4 in fine. Per un'analisi sulla tutela del legittimo affidamento nel sistema costituzionale alla luce del sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo cfr. P. CARNEVALE, G. PISTORIO, *Il principio di tutela del legittimo affidamento del cittadino dinanzi alla legge fra garanzia costituzionale e salvaguardia convenzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2014.

sindacato di costituzionalità. Come mandato di ottimizzazione, esso propugna la realizzazione concreta, almeno nei rapporti ancora da definirsi, della piena legalità costituzionale, nel senso di cui sopra; nel modo di funzionare nell'applicazione, pure, dimostra di comprimersi e espandersi in base ai principi con cui si trovi a collidere<sup>508</sup>. L'ammissibilità di deroghe puntuali ed eccezionali non potrebbe, comunque sia, divenire l'avallo di un "mutamento di sistema" nel senso dell'applicazione alternativa della retroattività o dell'efficacia *ex nunc* dell'incostituzionalità, pena la ridiscussione dell'incidentalità, della illegittimità costituzionale come radicale invalidità degli atti normativi primari, degli equilibri istituzionali tra Corte costituzionale e altri poteri dello Stato e via dicendo. Alla stessa esigenza di assicurare una "tutela sistemica e non frazionata" dei principi costituzionali, che è stata posta dalla Corte a fondamento del potere di regolazione degli effetti temporali dell'accoglimento, non potrebbe giovare la cessazione dell'applicazione della retroattività come regime ordinario e generale.

«Modulare l'efficacia temporale delle decisioni di incostituzionalità significa, evidentemente, esaltare la dimensione temporale dell'invalidità delle legge e quindi negare, per converso, che la validità sia proprietà del tutto a-temporale», senza ridurla, per questo, ad abrogazione, alla quale si avvicina o sovrappone solamente *quoad effectus*<sup>509</sup>. Il compito di annullare *erga omnes* atti normativi connotati dalla generalità non può che porre la Corte dinanzi al serio problema dell'assicurare la tutela complessiva degli equilibri dell'ordinamento, che può portare al sacrificio di certi, pur fondamentali, valori, ma non cela l'esistenza del vizio di costituzionalità e, dunque, l'invalidità della legge.

In conclusione, se pare possibile riguardare la c.d. retroattività dell'illegittimità costituzionale come espressione di un principio e se, così, l'applicazione degli artt. 136 Cost. e 30 della legge n. 87 del 1953 non debba rispondere, in assoluto, al criterio del "tutto o niente", si possono ricavare alcune ulteriori considerazioni. In riferimento, per

---

<sup>508</sup> Nei casi di inoperatività della retroazione degli effetti, peraltro, l'effetto temporale della retroattività viene meno, ma ciò non equivale propriamente al sacrificio di tutti i valori connessi alla legalità costituzionale per il caso specifico. Se si pensa che vi sia, da un lato, l'esigenza di ristabilire il principio di costituzionalità in senso oggettivo e, dall'altro, in senso soggettivo, e se si conviene sul punto che il ripristino della legittimità costituzionale si può ottenere pienamente tramite il connubio tra la dichiarazione d'incostituzionalità e il suo imporsi anche sul passato, si vede come la compressione di un aspetto, per esigenze di bilanciamento, consenta comunque l'applicazione dell'altro (risultato che non si ottiene se si opta per l'utilizzo di altri strumenti di *self-restraint*). E' come se tale necessaria compressione sia funzionale alla realizzazione di un altro profilo (quello oggettivo-ordinamentale, per il futuro) dello stesso principio che la retroattività esprime e intende garantire.

<sup>509</sup> Cfr. M. RUOTOLO, *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, cit., a cui si deve il passaggio riportato (373 s.), per la più che condivisibile analisi del rapporto tra tempo ed invalidità, e così anche tra abrogazione ed invalidità, in riferimento all'ipotesi di limitazione degli effetti dell'incostituzionalità della legge (373 ss.).

esempio, all'esigenza di «capire se il rispetto delle regole processuali debba considerarsi “esterno” all'attività di bilanciamento oppure “interno” alla stessa»<sup>510</sup>, da questa prospettiva, non si può che rilevare che, essendo i principi ponderabili, le norme in questione entrino senz'altro in un bilanciamento, ma riguardante i principi coinvolti dagli effetti annullatori della sentenza costituzionale, diverso da quello che porta, in altra precedente fase, alla decisione sul se dichiarare l'incostituzionalità o non farlo. Il fatto che il giudice costituzionale debba applicare, spesso, norme di principio, naturalmente caratterizzate dalla bilanciabilità, non rende l'attività non giurisdizionale o, insomma, il controllo politico e non giuridico. Certo, sul punto influisce in maniera decisiva l'approccio rigoroso, ovvero il modo di applicare lo scrutinio “stretto”. Sino ad ora di “sconsideratezza” nell'uso della tecnica della regolazione degli effetti temporali non pensiamo si possa parlare, anche se va tenuta nella massima considerazione la necessità della *giuris-prudenzia*<sup>511</sup>. In quest'ottica si dovrebbero considerare negativamente non solo deroghe all'efficacia nel passato dell'incostituzionalità dettate da ragioni “di opportunità” o non adeguatamente motivate, ma anche, allo stesso modo, eventuali tentativi di celare il differimento degli effetti tramite l'utilizzo di altre tecniche decisorie o di altri inconferenti argomenti.

5. *La misma herramienta en otros ordenamientos jurídicos: la regulación de los efectos temporales de la inconstitucionalidad en España y Portugal*

En tema de modulación de los efectos temporales de la inconstitucionalidad, el caso español es equiparable al italiano, en el sentido de que en ambos sistemas no hay normas que confieran expresamente al juez constitucional el poder de modular la eficacia temporal típica de las sentencias estimatorias establecida por la Constitución y la ley. Entonces el Tribunal Constitucional, igual que la Corte italiana, ha deducido por vía interpretativa y ha asumido por vía jurisprudencial la posibilidad de utilizarlo. La diferencia está marcada por el hecho de que el TC estableció que la inconstitucionalidad puede declararse con eficacia *pro futuro* en 1989 y, a partir de aquella ocasión, ha decidido que así fuese en varias ocasiones, mientras que en Italia se ha afirmado con claridad la modulación de los efectos por primera vez en tiempos muy recientes y, por ahora, no se ha vuelto a hacerlo.

---

<sup>510</sup> Il riferimento è a R. ROMBOLI, *L' "obbligo" per il giudice*, cit., 3, nonché *Il principio generale di equilibrio finanziario nell'attività di bilanciamento*, cit., 198.

<sup>511</sup> Per specifiche riflessioni sulla *prudenzia* nell'uso di questo potere da parte della Corte costituzionale P. CARNEVALE, *La declaratoria di illegittimità costituzionale "differita"*, cit., 417 ss.



Las normas constitucionales sobre los efectos temporales de las sentencias que declaran la inconstitucionalidad no se refieren de forma inequívoca a la nulidad (*ex tunc*) como consecuencia de la ilegitimidad constitucional, aunque quizás se pueda deducir de los dispuestos de los artt. 161 y 164 CE<sup>512</sup>; la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional, todavía, establece que «cuando la sentencia declare la inconstitucionalidad, declarará igualmente la nulidad de los preceptos impugnados» (art. 39), salvo la imposibilidad de revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40), no dejando dudas acerca de la opción para el efecto retroactivo de la anulación decidida por el TC. Además, no hay disposiciones que permitan al juez constitucional la derogación de estos preceptos en casos en los que las consecuencias de una anulación retroactiva generalizada afectarían a otros principios constitucionales, creando una situación de inconstitucionalidad peor de la que había antes de la sentencia del Tribunal.

La primera vez en la que el Tribunal quiso declarar la ilegitimidad constitucional sin efectos en el pasado fue con la sentencia n. 45 de 1989, en cuyo Fundamento jurídico 11 afirmó que “la Ley Orgánica no faculta a este Tribunal, a diferencia de lo que en algún otro sistema ocurre, para aplazar o diferir el momento de efectividad de la nulidad. *Ni esa vinculación entre inconstitucionalidad y nulidad es, sin embargo, siempre necesaria*, ni los efectos de la nulidad en lo que toca al pasado vienen definidos por la Ley, que deja a este Tribunal la tarea de *precisar su alcance en cada caso*, dado que la categoría de la nulidad no tiene el mismo contenido en los distintos sectores del ordenamiento”<sup>513</sup>. Esta doctrina

---

<sup>512</sup> La doctrina mayoritaria ha considerado que la Constitución no vincula a que los efectos de la inconstitucionalidad sean los de la nulidad o los de la derogación; hay también estudiosos que han sostenido que el efecto retroactivo de la declaración de inconstitucionalidad se pueda deducir de los artículos de la Carta fundamental, en particular porque al establecer que las sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada el art. 161 CE parece partir del principio general de que la declaración de ilegitimidad constitucional implica la nulidad con efectos *ex tunc*. Así, entre otros, R. PUNSET BLANCO, *Canon, carácter vinculante, contenido y efectos de los pronunciamientos sobre la constitucionalidad de la ley*, en A.A.V.V., *La sentencia sobre la constitucionalidad de la ley*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, 81 ss.; más recientemente, F. J. DÍAZ REVORIO, *Tipologías y efectos de las sentencias del Tribunal Constitucional en los procedimientos de inconstitucionalidad ante la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español*, en *Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio*, disponible también en la página [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx), spec. 294 ss. No se ha faltado de subrayar la complejidad de la formulación del art. 161, cuya poca claridad habría creado problemas de interpretación y actuación: se vea, por todos, F. RUBIO LLORENTE, M. ARAGÓN REYES, *Enunciados aparentemente vacíos en la regulación constitucional del control de constitucionalidad*, en *Revista de Estudios Políticos*, n. 7/1979, 161 ss. En la doctrina italiana, sobre la regulación de los efectos de las sentencias estimatorias en España, entre CE y LOTC, se vean R. ROMBOLI, R. TARCHI, *La giustizia costituzionale in Spagna*, J. LUTHER, R. ROMBOLI, R. TARCHI (coords.), *Esperienze di giustizia costituzionale*, II, Torino, 2000, 286 ss.; M. RUOTOLO, *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, cit., 318 ss.

<sup>513</sup> Entre los muchos comentarios a la famosa sentencia se vea E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Un paso importante para el desarrollo de nuestra justicia constitucional: la doctrina prospectiva en la declaración de ineficacia de las Leyes inconstitucionales*, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 1989, 5 ss. El Autor describe la influencia de la doctrina de la *perspective overruling* estadounidense y de la jurisprudencia de los Tribunales europeos,

de la “inconstitucionalidad sin nulidad” será frecuentemente reiterada<sup>514</sup>: la modulación de los efectos de la estimación se ha debido muchas veces a los problemas financieros (tributarios, también) que habría ocasionado la nulidad retroactiva de los preceptos impugnados, pero también se ha subrayado repetidamente que la nulidad absoluta, y por eso retroactiva, no era el remedio adecuado porque afectaría de forma inaceptable al principio constitucional de seguridad jurídica o a el de continuidad. En efecto, no solo han habido pronunciamientos en los que se establecía que la inconstitucionalidad sería eficaz a partir del día siguiente a la publicación de la sentencia, sino que también el TC, desde el año 1996, ha decidido en algunas ocasiones diferir los efectos hasta un momento futuro (normalmente, por el plazo de un año a partir de la decisión)<sup>515</sup>.

No parece poderse afirmar que la grave crisis económica a la que España tuvo que enfrentarse en los últimos años haya determinado un visible incremento de las decisiones de inconstitucionalidad *pro futuro* o diferida: han habido varias ocasiones en la que el TC ha acudido a la modulación de la anulación en relación con los hechos anteriores<sup>516</sup>, pero, todo considerado (se vea también lo que hemos comentado al par. 7.1 del Capítulo II), en referencia a las cuestiones sobre las medidas de austeridad, parece prevalecer la voluntad de desestimar o inadmitir sobre la de declarar la inconstitucionalidad salvaguardando los efectos que las medidas han producidos en su periodo de vigencia.

---

subrayando de forma particular la importancia de la distinción entre “incompatibilidad” e “inconstitucionalidad con nulidad” desarrollada por el Tribunal Constitucional federal alemán, que resulta visible en los términos utilizados en el FJ 11 e incluso en el fallo de la decisión (que declara la “inconstitucionalidad y nulidad” de algunos preceptos y sólo la “inconstitucionalidad” de otros). Aunque «justifique sin reservas la capital innovación introducida por esta Sentencia en nuestro sistema de justicia constitucional», el Autor escribió que «algunas de las afirmaciones [...] no parecen rigurosamente exactas» y que, a pesar del notable esfuerzo de intentar construir una doctrina abstracta de los efectos de la nulidad en el control de las leyes, habría estado mejor contentarse en una “argumentación pragmática”, invocando «derechamente un argumento evidente: si no se admitiese el pronunciamiento prospectivo no se declararía la inconstitucionalidad de un gran número de normas [porque] la doctrina de la absoluta y retroactiva nulidad de las Leyes inconstitucionales conduce en la dirección de la *greater restraint*», págs. 10 y 14. Se vea, también, F. RUBIO LLORENTE, *La jurisdicción constitucional como forma de creación del Derecho*, en *Rev. Esp. de Derecho Constitucional*, 1988, 9 ss. (ponente de la Sentencia que comentamos).

<sup>514</sup> Entre otras, las primeras fueron SSTC nn. 13 de 1992; 180 de 2000; 52 de 2002.

<sup>515</sup> Se vean, entre otras, SSTC nn. 96 de 1996; 195 de 1998; 235 de 1999. El tiempo dejado al legislador para adecuar el ordenamiento jurídico a la declaración de inconstitucionalidad muchas veces se debe a la voluntad de evitar vacíos normativos en materia importantes o de fomentar la colaboración entre las instituciones para reestablecer la legalidad constitucional sin que el mismo Tribunal Constitucional haya que ejercer funciones “para-legislativas” rellenando los espacios quedados vacíos.

<sup>516</sup> En los últimos años el Tribunal Constitucional ha declarado que la inconstitucionalidad sólo sería eficaz *pro futuro* (inconstitucionalidad sin nulidad), por ejemplo, en las SSTC nn. 33, 38, 40 de 2014; 171 de 2014; 211 de 2015. Ha declarado la inconstitucionalidad diferida en las SSTC nn. 164 de 2013; 152 y 164 de 2014; 13 de 2015.

Naturalmente, el hecho de que no había algún precepto normativo habilitante para limitar los efectos de la inconstitucionalidad se consideraba un problema, que no todo el mundo pensaba poderse superar por el trámite de la interpretación de la Constitución, de la función del Tribunal constitucional o de la exigencia de adecuación a la praxis de otros tribunales constitucionales en otros sistemas jurídicos. La reforma de la LOTC, llevada a cabo con la ley orgánica 6/2007, parecía ser la ocasión para introducir nuevas disposiciones en su art. 39. Pues, el proyecto de reforma contemplaba tres aspectos de novedad importantes para nuestro tema de interés<sup>517</sup>: se proponía la introducción de la figura de la inconstitucionalidad sin nulidad, la de la inconstitucionalidad diferida y la de la inconstitucionalidad por insuficiencia normativa. No obstante la oportunidad de establecer un fundamento de derecho positivo para legitimar el poder de modulación de los efectos temporales de las sentencias de estimación, subrayada por parte de la doctrina, el legislador de la reforma, al final, no modificó el art. 39, dejando vigente su formulación originaria.

La situación es diferente en Portugal, porque existe una disciplina detallada de los efectos de las sentencias de inconstitucionalidad contenida en la Constitución, en el art. 282. Se define la regla general (“la declaración de inconstitucionalidad o de ilegalidad con fuerza general de obligar surte efectos desde la entrada en vigor de la norma declarada inconstitucional o ilegal [...]”), la excepción representada por la resistencia a la nulidad de los casos juzgados y la excepción a la excepción en materia penal en virtud del principio del *favor rei*; a seguir, el mismo art. 282 contempla la eventualidad de la inconstitucionalidad no originaria sino surgida por infracción de una norma constitucional o legal posterior, estableciendo que su declaración sólo surte efecto desde la entrada en vigor de esta última, y, finalmente, prevé expresamente que “cuando lo exijan la seguridad jurídica, razones de equidad o de interés público de excepcional importancia, que deberá ser motivado, el Tribunal Constitucional podrá fijar los efectos de la inconstitucionalidad o de la ilegalidad con un alcance más limitado que el previsto en los apartados 1 y 2”. El Tribunal Constitucional portugués, entonces, ha podido modular los efectos temporales de sus sentencias de inconstitucionalidad al ocurrir de las condiciones mencionadas por expresa autorización de la Carta fundamental, y ha acudido a estas declaraciones de “mera inconstitucionalidad” con regularidad. Lo que se

---

<sup>517</sup> Se vean los comentarios recogidos en M. CARRILLO, L. M. DÍEZ-PICAZO, F. J. GARCÍA ROCA, A. GARRORENA MORALES, J. GONZÁLEZ PÉREZ, L. MURILLO DE LA CUEVA, *Encuesta sobre la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, 18/2006, 11 ss.

discute es si el último apartado del art. 282 CP permita al Tribunal Constitucional ir más allá de su contenido literal, diferendo la eficacia del pronunciamiento estimatorio hasta una fecha futura (es decir declarando la ilegitimidad, por vicio de no conformidad originario, pero desplazando sus efectos).

Precisamente esto es lo que ha hecho el Tribunal portugués en el Acórdão n. 353/2012, por primera vez. Es llamativo que haya experimentado este nuevo tipo de técnica de decisión (y diferido por el plazo de un año los efectos de la estimación del recurso) en el medio de la crisis económica, en relación con un asunto de suspensión y reducción del pago de los empleados públicos: lo que se puede percibir de este caso jurisprudencial es la intención del TP de no renunciar a declarar la inconstitucionalidad (por el radical contraste de las medidas impugnadas con la Constitución) acompañada por la conciencia del impacto – en aquel momento insostenible para Portugal – que habría implicado la restitución de los pagos referidos al ejercicio financiero del año 2012. Se recordará que Portugal se había comprometido al respeto de programas de reequilibrio financiero que, si la sentencia hubiese declarado la inconstitucionalidad “retroactiva”, habría estado difícil cumplir<sup>518</sup>. De todas formas, este Acórdão ha sido criticado por parte de quienes opinan que la Constitución no contempla en absoluto la facultad de desplazar la eficacia de la inconstitucionalidad hasta un momento futuro, en los votos particulares como en los comentarios a la sentencia<sup>519</sup>. En otras ocasiones, digamos, similares, en las que se juzgaban las medidas “anti-crisis”, el Tribunal Constitucional ha vuelto a acudir a la técnica constitucionalmente prevista y bien desarrollada de la inconstitucionalidad sin nulidad, con declaración de ilegitimidad eficaz a partir de la adopción de la decisión estimatoria (se vea, p. e., Acórdão n. 413 de 2014, sobre medidas de reducción de las retribuciones en el sector público y sobre pensiones).

Como se deduce de estas breves notas, en relación con todo lo que hemos escrito hasta este punto, cuando la situación social y económica es complicada – y lo es, en consecuencia, la evolución normativa que intenta buscar soluciones – el conjunto ordinamental puede beneficiar del uso de la modulación de los efectos temporales de las

---

<sup>518</sup> Para una reflexión sobre el diferimiento de la eficacia temporal de la anulación como herramienta útil para enfrentarse a la complejidad de las consecuencias de la declaración de inconstitucionalidad, en relación con la Acórdão n. 353 de 2012, se vea B. BRANCATI, *Decidere la crisi*, cit., § 6.1.

<sup>519</sup> Sea suficiente ver el voto particular del juez J. da Cunha Barbosa (en el que se mencionan también posiciones doctrinales); J. MIRANDA, *O Tribunal Constitucional em 2012*, en *Revista Jurídica do Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes*, Portimão, n. 3/2013, 17 ss.; C. BLANCO DE MORAIS, *As mutações constitucionais implícitas e os seus limites jurídicos: autópsia de um Acórdão controverso*, en la misma *Revista*, n. 3/2013, 55 ss.

declaraciones de inconstitucionalidad, porque presentan la ventaja de conseguir la anulación de las normas contrarias a la Constitución, aunque sea para reestablecer la legalidad constitucional del día siguiente hacia adelante, no “agachando la cabeza” por la preocupación de crear más problemas al Gobierno en momentos en los que ya tiene varias cuestiones difíciles que solucionar.

#### 6. *Note sull'istruttoria nei giudizi ad alto impatto economico*

Le sentenze di cui abbiamo trattato nei paragrafi precedenti, comprese quelle relative agli anni 2012, 2013 e 2014, ridestano l'attenzione dell'osservatore anche su un altro profilo processuale del giudizio di legittimità costituzionale: l'utilizzo dei poteri istruttori da parte della Corte<sup>520</sup>. Abbiamo già tentato di sostenere, all'inizio del Capitolo II e con specifico riferimento al tema della regolazione degli effetti temporali, che il giudice costituzionale ben può assumere decisioni “policentriche”, incluse quelle che incidono sul bilancio dello Stato, ma che in presenza di certe peculiarità della questione può essere conveniente utilizzare degli accorgimenti per cercare di ridurre la complessità. Utile a tale fine può risultare la conduzione di un'istruttoria attenta alla dimensione concreta di tutti gli interessi in gioco sia per la formazione di un convincimento consapevole sull'accoglimento o sul rigetto della questione (sarebbe, in altre parole, il modo di supplire alla carenza di *expertise*) sia per la valutazione in concreto dei possibili effetti della sentenza.

Occorre al riguardo rilevare che negli ultimi anni, nonostante siano state decise diverse questioni relative a misure “anti-crisi”, la Corte non ha mai utilizzato lo strumento dell'ordinanza per disporre un'istruttoria formale rivolta a verificare il possibile impatto della sua pronuncia. Non sono stati, insomma, consultati organismi esterni competenti nelle materie di riferimento per ottenere informazioni o raccogliere pareri, pur avendo senz'altro la Corte acquisito dati utili dalla documentazione eventualmente allegata dalle parti costituite o mediante le ricerche predisposte dagli assistenti di studio dei giudici relatori. Il rilievo circa l'assenza di una più approfondita (e formale) attività istruttoria è stato proposto soprattutto in riferimento alle sentenze nn.

---

<sup>520</sup> Per dei cenni sull'istruttoria nel giudizio di legittimità costituzionale si veda, innanzitutto, A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2014, 65 ss., nonché E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2016, 123 s.; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 318.

10 e 70 del 2015<sup>521</sup>, due casi (non gli unici, invero, tra quelli analizzati in questo lavoro) in cui la valutazione *ex ante* delle conseguenze finanziarie di una eventuale decisione di accoglimento sarebbe stata importante.

Vi sono almeno due profili che vorremmo qui discutere: il primo è l'evidenza della tutto sommato scarsa utilizzazione da parte della Corte dell'istruttoria "formalizzata"<sup>522</sup>, che implica la ricerca di informazioni e documenti presso entità esterne, resa conoscibile tramite la menzione dell'ordinanza istruttoria e dei suoi esiti nella sentenza che decide il giudizio (e, un tempo, tramite la pubblicazione dell'ordinanza stessa<sup>523</sup>); il secondo è la prassi di rivolgersi a pochi soggetti istituzionali, ovvero al Governo e alle pubbliche amministrazioni, mantenendosi «sempre – nell'esercitare i propri poteri istruttori – entro i confini cognitivi della sfera del pubblico potere»<sup>524</sup>. Un più ampio e approfondito afflusso di conoscenze e informazioni riguardanti le possibili conseguenze finanziarie della decisione della Corte ci sembrerebbe invece utile, se non necessario, specie quando a venire in rilievo sia l'interesse di intere categorie sociali interessate dalle misure restrittive.

---

<sup>521</sup> In entrambe le occasioni non si sono adottati provvedimenti istruttori. Nella sentenza n. 10, invero, è stato lasciato in motivazione il segno dell'attività istruttoria informale, attraverso i richiami a quanto appreso grazie alle indagini o relazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico sulle caratteristiche del mercato petrolifero e sul fenomeno della traslazione della c.d. Robin Tax (cfr. p. 6.4 e 6.5.3); sul versante della statuizione sugli effetti della pronuncia, invece, non ci si riferisce alle risultanze istruttorie che avrebbero motivato la decisione di accogliere con efficacia *pro futuro*, ovvero al modo di identificazione dell'intollerabile buco finanziario che avrebbe determinato la necessità di manovra aggiuntiva in caso di retroattività degli effetti dell'incostituzionalità. Nella sentenza 70 non vengono fatti riferimenti all'attività istruttoria che ha preceduto l'adozione della decisione. Si vedano, su questo punto, A. MORELLI, *La Corte nel gioco dei bilanciamenti*, cit., 712 s.; M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche*, cit., 10 s.; A. LANZAFAME, *La limitazione degli effetti retroattivi delle sentenze di illegittimità costituzionale*, cit., 16 ss.; A. SGROI, *Perequazione automatica delle pensioni e vincoli di bilancio*, cit., 520 s.; M. RUOTOLO, M. CAREDDA, *Virtualità e limiti del potere di regolazione degli effetti temporali*, cit., spec. nt. 26.

<sup>522</sup> In generale, le ordinanze istruttorie non sono state molte. Fino al momento in cui si scrive, se ne contano 93 per tutta l'attività della Corte costituzionale. Per quanto riguarda il giudizio di legittimità costituzionale, mentre tra gli anni '90 e 2000 il loro utilizzo si è riferito alla necessità di appurare le conseguenze finanziarie della futura decisione (si vedano, per esempio, le ordinanze 20 dicembre 1991, R.O. 5/1991 ed altre; 5 febbraio 1991, R.O. 514/1990; 25 novembre 1997, R.O. 934/1996; 6 luglio 2000, R.O. 631/1999; 18 luglio 2003, R.O. 701/2001), possiamo notare invece che, in riferimento alle sentenze degli anni 2012-2016 trattate in questo lavoro (ricordiamo che rimangono in ambito di giudizio in via incidentale), non si sia ritenuto necessario adottare provvedimenti analoghi.

<sup>523</sup> A partire dal 1986 la Corte ha smesso di pubblicare le ordinanze istruttorie, che vengono dunque depositate in Cancelleria, per essere poi trasmesse a chi dovrà assolvere l'onere informativo, e poi menzionate nelle sentenze finali. M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche*, cit., 11, insiste sulla necessità di pubblicare tali provvedimenti, inserendo un apposito obbligo nella disciplina in materia.

<sup>524</sup> G. A. FERRO, *Modelli processuali ed istruttoria nei giudizi di legittimità costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2012, 252.

Quando si invoca l'utilizzo dell'istruttoria "formale" si fa riferimento alle modalità di esercizio di tale potere che sono previste dalla legge e dalle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, le quali offrono una disciplina di carattere generico<sup>525</sup>. L'art. 13 della legge n. 87 del 1953 riconosce, infatti, alla Corte il potere di disporre l'audizione di testimoni e, anche in deroga ai divieti stabiliti dalla legge (p.e., al divieto di violare il "segreto", anche quello di Stato), di richiedere atti o documenti; l'art. 12 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, poi, stabilisce che si ottengano tramite un'ordinanza istruttoria i mezzi di prova ritenuti opportuni e che essa indica modi e tempi da rispettarsi per l'esecuzione delle relative incombenze; gli artt. 13 e 14 prevedono, infine, l'assunzione dei mezzi di prova a cura del giudice per l'istruzione e disciplinano il deposito in cancelleria degli atti, la comunicazione alle parti costituite e la nuova convocazione del collegio<sup>526</sup>. L'istruttoria, attivata con l'ordinanza che "dispone" o "ordina" al destinatario di fornire le informazioni e/o i documenti richiesti, si svolge generalmente in forma scritta.

Il quadro normativo lascia, insomma, ampia discrezionalità al giudice costituzionale nell'esercizio del potere istruttorio. Perché, allora, questo potere è così poco esercitato? Probabilmente, ragionando sugli interessi che entrano in gioco nel giudizio costituzionale, si fa affidamento, magari implicitamente, sul fatto che è onere di chi abbia interesse al rigetto o all'accoglimento della questione provare che la concreta applicazione della norma impugnata abbia prodotto dei risultati rilevanti per la decisione della questione in una certa direzione. Facendo leva sul principio di presunzione di legittimità della legge, noto soprattutto alla giurisprudenza nord-americana, e, in particolare, sull'assenza di specifiche competenze del Collegio rispetto a questioni che presentino elevata complessità tecnica (anche di tipo "contabile" o "finanziario"), ben può giustificarsi una "interessata" collaborazione delle parti che si esprima nella messa a disposizione di documentazione rilevante per la decisione.

Gli interessi che la difesa tecnica dovrebbe portare avanti, in ogni caso, non escludono la libertà per il giudice delle leggi di predisporre autonomamente l'attività istruttoria, quando la questione lo richieda. Anche se non è possibile qui soffermarci sul

---

<sup>525</sup> «Estremamente laconica e succinta» la definisce A. CERRI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nei giudizi sulle leggi e sui conflitti*, in *Giur. cost.*, 1978, I, 1336.

<sup>526</sup> Per un'approfondita analisi delle norme sui poteri istruttori della Corte costituzionale si rinvia a T. GROPPi, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Giuffrè, Milano, 1997, 31 ss.; G. A. FERRO, *Modelli processuali*, cit., 192 ss., nonché, per qualche nota critica, si veda anche A. CERRI, *op. ult. cit.*, 1336 s.

punto, dalla disciplina normativa sembra emergere, infatti, il carattere inquisitorio di tale attività, che, per chi ha ritenuto di ricondurre questa fase del processo costituzionale a un preciso modello di istruttoria processuale, si può ricomprendere tra i “processi inquisitori a contenuto oggettivo”, in cui ogni scelta in tema di fatti e prove è demandata al giudice costituzionale<sup>527</sup>, oppure, più specificamente, al modello dell’istruttoria politica, se si dà importante rilievo alle prassi consolidate (alto tasso di segretezza, richiesta di atti quasi esclusivamente al Governo e alle sue articolazioni)<sup>528</sup>.

Ciò premesso, le situazioni nelle quali l’incidenza del “fatto” nel giudizio sulle leggi assume un rilievo determinante sono diverse, come diverso è l’elemento su cui il “fatto” può influire in maniera determinante<sup>529</sup>. Per ragioni di coerenza, vorremmo qui occuparci solamente della verifica dell’impatto finanziario della misura scrutinata oppure della pronuncia costituzionale<sup>530</sup>, con esclusivo riferimento ai giudizi in via incidentale. In entrambi i casi l’accertamento utile non riguarda il fatto principale (*caso*) ma la “complessiva realtà ordinamentale” (comprensiva dei *fatti “esterni”*), alla quale la dottrina sempre più fa riferimento anche nella definizione della concretezza del sindacato di costituzionalità tradizionalmente fondata sul legame con il giudizio *a quo*<sup>531</sup>. Tale carattere si identificherebbe, in definitiva, nella concretezza dell’oggetto della questione, il quale non va individuato nelle norme nella loro dimensione formale, bensì

---

<sup>527</sup> Così T. GROPPI, *I poteri istruttori*, cit., spec. § 6, Cap. II.

<sup>528</sup> Così G. A. FERRO, *Modelli processuali ed istruttoria*, cit., 300, che parte dalla considerazione per cui «è la stessa tensione tra principio dispositivo e principio inquisitorio che andrebbe con ogni probabilità mitigata (se non abbandonata). Nel prisma della Costituzione, infatti, sembrerebbero favoriti modelli istruttori collaborativi o “a gestione integrata”, in cui non risulti preventivamente escluso il contributo del giudice o delle parti nella ricerca della verità dei fatti rilevanti per la decisione» (261).

Altra questione connessa, assai discussa dalla dottrina e sulla quale qui non è permesso indugiare, è quella della compatibilità tra il modello processuale costituzionale e l’art. 111 Cost. (da alcuni, peraltro, ritenuta non necessaria in ragione della natura e della funzione della giustizia costituzionale), proprio per le peculiarità dello stesso rispetto agli altri intorno all’applicazione del principio dispositivo. Anche qui si rinvia, pure per i riferimenti dottrinali essenziali, a G. A. FERRO, *op. ult. cit.*, 308 ss.

<sup>529</sup> Tra gli autorevoli studi sull’ingresso del fatto nel giudizio di costituzionalità, sulla sua incidenza nella comprensione dell’oggetto o del parametro della questione, o per le motivazioni della decisione, si vedano, almeno, A. BALDASSARRE, *I poteri conoscitivi della Corte costituzionale e il sindacato di legittimità in astratto*, in *Giur. cost.*, 1973, 1497 ss.; A. CERRI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale*, cit., 1335 ss.; M. LUCIANI, *I fatti e la Corte. Sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in *Giur. cost.*, 1987, 1045 ss.; M. AINIS, *La motivazione in fatto della sentenza costituzionale*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, 172 ss.; G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, *Appunti per un diritto probatorio nel processo costituzionale: la centralità del ‘fatto’ nelle decisioni della Corte*, in P. COSTANZO (a cura di), *L’organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, 245 ss.; G. A. FERRO, *Modelli processuali ed istruttoria*, cit., spec. 153 ss.

<sup>530</sup> E’ questa, comunque sia, una ragione che, come abbiamo già detto, ha spesso determinato l’adozione di ordinanze istruttorie. Si vedano, in proposito, per tutti, F. DONATI, *Sentenze della Corte costituzionale e vincolo della copertura finanziaria ex art. 81 Cost.*, in *Giur. cost.*, 1989, 1502 ss., spec. 1553; E. GROSSO, *Sentenze costituzionali di spesa “che non costino”*, cit., spec. 58; T. GROPPI, *I poteri istruttori*, cit., 244 ss.

<sup>531</sup> Si v., per tutti, A. PIZZORUSSO, *I sistemi di giustizia costituzionale: dai modelli alla prassi*, in *Quad. cost.*, 1982, 521 ss.



considerando i “fatti” a cui le norme si applicano e il risultato prodotto da quell’applicazione<sup>532</sup>.

I fatti “esterni”, dunque, possono incidere da un lato sulla determinazione della questione di costituzionalità e dall’altro sulla scelta del tipo di decisione, poiché, per esempio, la Corte tiene ben presenti le concrete situazioni, i contesti, laddove decide di manipolare gli effetti temporali della pronuncia o di accertare l’illegittimità senza dichiararla, optando magari per il “monito” al legislatore, ovvero adottando una sentenza additiva di principio<sup>533</sup>. Per quanto riguarda il primo profilo, quei fatti possono risultare determinanti per decidere il merito della questione soprattutto nei giudizi di ragionevolezza (sia in riferimento alla quantificazione della realizzazione dell’interesse che lo Stato perseguiva tramite misure, poniamo, restrittive di prestazioni prima garantite ai cittadini, sia in riferimento alla quantificazione dei “danni” ai contrapposti diritti o legittime aspettative<sup>534</sup>) e in quelli di uguaglianza (in relazione alle norme che prevedono trattamenti differenziati per fattispecie omogenee, la valutazione degli effetti concreti delle discipline può aiutare ad illuminare sulla reale disparità tra le regolamentazioni poste a confronto)<sup>535</sup>.

Il rilievo così attribuito al “fatto”, in particolare ai dati relativi all’effetto economico e sociale di atti o provvedimenti, non implica – giova ribadirlo – che il suo “ingresso” nel giudizio di costituzionalità e il suo apprezzamento da parte dei giudici sia

---

<sup>532</sup> In questo senso A. PUGIOTTO, *La “concretezza” nel sindacato di costituzionalità: polisemia di un concetto*, in *Jus*, 1994, 91 ss.; in senso conforme sul punto, ci pare, G. ZAGREBELSKY, *La dottrina del diritto vivente*, in A.A.V.V., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988, 114 ss., laddove individua anche le “situazioni sociali” quali elementi che, condizionando il modo di essere delle disposizioni legislative, si debbono considerare nella determinazione della fattispecie sottoposta allo scrutinio di costituzionalità. Entrambi gli studi tendono alla valorizzazione del diritto vivente quale oggetto della questione di legittimità nella sua dimensione concreta. Ancora, in senso conforme richiameremmo il concetto ruggeriano, già in precedenza evocato, secondo cui oggetto della questione di costituzionalità non è la disposizione né la (pura) norma, ma la “situazione normativa”: si v. A. RUGGERI, *Vacatio sententiae, “retroattività parziale” e nuovi tipi di pronunzie*, cit., 76 s., nonché ID., *Storia di un «falso»*. *L’efficacia inter partes delle sentenze di rigetto della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1990, 107 ss. Il concetto viene ripreso anche in A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 66 s., dove, trattando proprio dei poteri istruttori del giudice delle leggi, si scrive che «se è vero, poi, che la Corte non si occupa precipuamente di “fatti”, è pur vero che essa nemmeno si occupa di norme “in astratto”, bensì di norme “in concreto”: le c.d. *situazioni normative*, inscindibilmente connesse, nell’origine e negli effetti, a situazioni di fatto».

<sup>533</sup> Questa duplice funzione dei c.d. fatti “esterni” è ben messa in luce nel lavoro di F. DAL CANTO, *La rilevanza e il valore del fatto nel giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in E. MALFATTI, R. ROMBOLI, E. ROSSI (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua “diffusione”*, Torino, 2002, 145 ss., spec. 154 ss.

<sup>534</sup> In questo senso A. CERRI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale*, cit., scrisse che «la norma contenuta in Costituzione, in sostanza, deve essere confrontata non con i soli effetti logici della norma di legge, ma con il rapporto in cui tali effetti vengono a trovarsi con eventi [...] altrimenti determinati» (1357).

<sup>535</sup> *Contra* M. LUCIANI, *I fatti e la Corte*, cit., 1063, secondo cui in caso di confronto che coinvolga non solo oggetto e parametro, ma anche il *tertium comparationis*, si configura un rapporto tra qualificazioni normative che non suppone la rilevanza dei fatti.

necessariamente condizionato dall'utilizzo dei poteri istruttori in senso "formale". Giova ripetere che al fatto si presta, comunque sia, attenzione, per il tramite degli studi preparatori curati dagli assistenti di studio dei giudici relatori e dell'acquisizione della documentazione eventualmente prodotta dalle parti o presente nei fascicoli del processo principale, che presso la Corte vengono depositati a seguito della remissione della questione. Ciò non toglie che l'istruttoria "formalizzata" possa presentare dei vantaggi, costituire un importante strumento per contribuire a definire i giudizi in cui la dimensione materiale delle questioni incida profondamente nell'identificazione del contrasto tra la situazione oggetto di scrutinio e il parametro costituzionale, rafforzando, almeno sotto il profilo motivazionale, la pronuncia della Corte, specie in caso di regolazione temporale degli effetti dell'incostituzionalità.

«A nostro sommo avviso» – ha scritto Augusto Cerri – «il trapasso da una conoscenza informale ad una formalizzata attraverso espliciti atti istruttori diviene necessario o quando il documento di cui si tratta è nella disponibilità esclusiva di un ente od un organo non abilitato a comunicarlo senza esplicito e formale ordine; oppure quando si tratta di notizia che le parti non danno per conosciuta nei loro atti difensivi e non può essere facilmente appresa dalle medesime, non rientrando nell'ambito del notorio»<sup>536</sup>. Di più, in riferimento alle questioni trattate in questo lavoro, l'attivazione dell'istruttoria "formale", che, sia detto per inciso, trarrebbe ulteriori giovamenti dal ritorno alla pubblicazione delle ordinanze che la dispongono, presenta per lo meno i seguenti vantaggi: *a)* la conoscibilità delle indagini effettuate e, dunque, la trasparenza sulla fase precedente alla decisione da cui trarrebbe beneficio il rapporto con le parti, da un lato, e con l'opinione pubblica, dall'altro (si potrebbe riguardare questo elemento anche sotto il profilo della legittimazione della Corte sia verso l'interno sia verso l'esterno, agevolata dalla completezza e dalla coerenza della motivazione della sentenza)<sup>537</sup>; *b)* l'acquisizione di dati, documenti, pareri, relazioni da parte di soggetti altamente qualificati nel trattamento e nella valutazione (possibilmente imparziale) del dato tecnico-finanziario, anche nella sua incidenza su certe realtà o categorie, che supplirebbe l'inevitabile carenza di *expertise* della Corte costituzionale in particolari settori della conoscenza; *c)* il raggiungimento di un adeguato margine di "certezza" circa il dato finanziario, nel senso che, forse, l'istruttoria formale consente anche di ampliare

---

<sup>536</sup> A. CERRI, *op. ult. cit.*, 1350.

<sup>537</sup> In questo senso M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche*, cit., 11; già, ID., *I fatti e la Corte*, cit., 1071; G. A. FERRO, *Modelli processuali ed istruttoria*, cit., 257.

le fonti di informazione e questo può essere un bene se si ammette che «la comprovata opinabilità dei dati economico-finanziari e della loro lettura suggerisce di procedere a un loro confronto incrociato»<sup>538</sup>; *d*) l'instaurazione di una relazione “aperta” con gli altri poteri o organi dello Stato, nel duplice senso di prendersi la libertà di rivolgersi a soggetti tecnicamente qualificati anche diversi dal Governo e dai Ministeri<sup>539</sup>, consentendo al contempo a questi ultimi di seguire il percorso istruttorio della Corte ed eventualmente, se e quando possibile, preconizzarne gli esiti (evitando, cioè, quegli “shock” da pronuncia inaspettata, a cui abbiamo accennato commentando, ad esempio, la sentenza n. 70 del 2015).

L'utilizzo dell'istruttoria formale, invero, quando le informazioni “dall'esterno” non siano seriamente rilevanti per l'adozione della decisione, può anche rappresentare solamente un modo per “prendere tempo”. Quando si tratta di «elemento inessenziale», infatti, «le informazioni che la Corte ritiene opportuno procacciarsi dovrebbero essere preferibilmente acquisite o attraverso le notizie di fatto allegate dalle parti o in via assolutamente informale. Poiché, se così non fosse, la richiesta formale di dati potrebbe avere il senso di un ingiustificato atto dilatorio, che, in certi casi, potrebbe essere di pregiudizio al godimento di taluni diritti fondamentali, senza avere la contropartita della sua rilevanza essenziale per il giudizio»<sup>540</sup>, come è già stato scritto con ineguagliabile chiarezza.

Deve pure rilevarsi che l'apposito Ufficio presso la Corte costituzionale deputato alla valutazione degli oneri derivanti dalle sentenze costituzionali, pur previsto, non ha mai funzionato ed esso è stato soppresso. Non è chiaro, peraltro, se le sue attività avrebbero potuto svilupparsi nelle forme dell'istruttoria “pubblica” oppure se l'Ufficio sarebbe potuto divenire centro di richiesta e studio di dati ed informazioni ottenuti in via informale<sup>541</sup>.

Ritornando sui punti *c*) e *d*), ci esprimiamo anche in ordine al secondo profilo messo in luce in apertura del paragrafo, cioè all'opportunità di ampliare il novero di destinatari delle richieste istruttorie della Corte. I “fatti” da considerare a seguito della proposizione di una questione di legittimità costituzionale possono essere i più diversi,

---

<sup>538</sup> Ancora, M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali*, cit., 11.

<sup>539</sup> Così T. GROPPi, *I poteri istruttori*, cit., 151 s. e 250 ss.

<sup>540</sup> A. BALDASSARRE, *I poteri conoscitivi della Corte costituzionale*, cit., 1499 s.

<sup>541</sup> Pone l'accento sulla alterazione che detto Ufficio avrebbe creato nei rapporti tra il collegio e il suo Presidente, «che diviene il *dominus* assoluto di tale istruttoria informale», essendo tale servizio posto alle sue dipendenze, T. GROPPi, *I poteri istruttori*, cit., 249.

per cui non possiamo che limitarci a indicare alcune figure che potrebbero, a seconda dei casi, fungere da interlocutori qualificati: le Pubbliche amministrazioni, certo, rimangono tra quelli principali, cui si potrebbero affiancare l'ISTAT, le Autorità amministrative indipendenti, l'Ufficio parlamentare di bilancio e la Corte dei conti<sup>542</sup>, nonché, se necessario, la Banca d'Italia o perfino le istituzioni europee (e non è, evidentemente, un elenco esaustivo: altri enti pubblici o agenzie, che siano connotati da autonomia nell'attività e indipendenza nei giudizi). Si potrebbe (dovrebbe?) oggi anche considerare che l'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012 attribuisce alle Camere l'esercizio di una "funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni". Si tratta di attività che rientrano nelle funzioni già attribuite alle Camere nell'ambito della funzione di indirizzo e controllo dell'azione dell'esecutivo o dell'assegnazione di ulteriori prerogative alle Camere in questa specifica materia? Non è possibile dare una risposta precisa, anche se occorre interrogarsi sul fatto se una tale previsione, contenuta in una fonte di rango costituzionale, non implichi «che la Corte sia

---

<sup>542</sup> L'art. 18 della legge n. 243 del 2012 attribuisce al nuovo Organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio delle funzioni che lasciano presumere una particolare attitudine a poter fornire, se richiesto, diversi tipi di informazioni di carattere economico o finanziario: "L'Ufficio, anche attraverso l'elaborazione di proprie stime, effettua analisi, verifiche e valutazioni in merito a: a) le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica; b) l'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo; c) gli andamenti di finanza pubblica, anche per sottosettore, e l'osservanza delle regole di bilancio; [...] e) l'attivazione e l'utilizzo del meccanismo correttivo di cui all'articolo 8 e gli scostamenti dagli obiettivi derivanti dal verificarsi degli eventi eccezionali di cui all'articolo 6; f) ulteriori temi di economia e finanza pubblica rilevanti ai fini delle analisi, delle verifiche e delle valutazioni di cui al presente comma". All'art. 16, II co., sono indicati i requisiti di indipendenza, competenza ed esperienza dei suoi componenti e all'art. 20 si richiama l'attività di controllo sui bilanci pubblici a cui è chiamata la Corte dei conti, a integrazione dei compiti che già le spettano in materia. «E' ragionevole immaginare, dunque, che, nell'esercizio del sindacato di legittimità costituzionale si tenderà a fare affidamento sui dati tecnici (economico-contabili) forniti dall'Ufficio», ha scritto M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., 37.

Va anche dato conto del fatto che il d.d.l., a firma di Lanzillotta et al., che propone "Modifiche alla legge 11 marzo 1953, n. 87, e alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di istruttoria e trasparenza dei giudizi di legittimità costituzionale", intende aggiungere un secondo comma all'art. 13 della legge n. 87, nel quale si stabilirebbe che "la Corte dispone altresì ordinanze istruttorie ai fini dell'acquisizione di dati e informazioni. Nell'ipotesi in cui la soluzione della questione di legittimità costituzionale possa comportare maggiori oneri o minori entrate per la finanza pubblica, la Corte, anche su richiesta dell'Avvocatura generale dello Stato o del rappresentante della Regione interessata, ha facoltà di chiedere all'Ufficio parlamentare di bilancio di cui all'articolo 16 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, una relazione sugli effetti finanziari dell'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni oggetto dell'istanza o del ricorso". Non possiamo qui dilungarci nel commento della proposta, per cui ci limitiamo a condividere con A. Turturro la considerazione sullo scarso valore innovativo della stessa e rinviando a *Una proposta di seguito legislativo straordinario (e sistemico) alla sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale: "nuovi" poteri istruttori*, cit., 7 ss.

gravata di un'obbligazione di confronto con le risultanze del controllo parlamentare e – quindi – di un onere motivazionale supplementare e qualificato»<sup>543</sup>.

Come appare evidente alla luce delle considerazioni sin qui proposte, la disponibilità di informazioni varie e qualificate potrebbe solamente essere di aiuto alla Corte nelle decisioni su questioni dai risvolti complessi. Eccessiva appare, infatti, la preoccupazione per cui l'acquisizione di un quadro istruttorio ricco, in materia di ricadute finanziarie, porterebbe inevitabilmente ad un *self-restraint* da parte della Corte, la quale, prudentemente, rinunciarebbe alla dichiarazione di incostituzionalità ogni qual volta questa potrebbe determinare rilevanti conseguenze sul piano dei conti pubblici. Piuttosto, la Corte potrebbe avere, in via diretta, maggiore consapevolezza di elementi importanti per la decisione. In particolare, ove fosse orientata per l'accoglimento di una questione dall'importante impatto finanziario, otterrebbe dall'istruttoria tutte le conoscenze che le servono per decidere il merito e per valutare se sia strettamente necessario operare una modulazione degli effetti della sua pronuncia, avendo riguardo ai principi costituzionali coinvolti. Neanche ci pare che il più ampio esercizio dei poteri istruttori possa arrecare pregiudizio all'imparzialità della Corte, nel senso che le sue decisioni sarebbero vincolate dalle risultanze dell'istruttoria. «Si tratta», sembra anche a noi, «di poteri che quasi sempre non impegnano in una tesi, che non presuppongono una scelta di merito [...]: la richiesta di informazioni ai vari organi dello Stato lascia la Corte pienamente neutrale ed indifferente rispetto a quello che può essere il risultato dell'indagine intrapresa»<sup>544</sup>.

---

<sup>543</sup> Questo si chiede M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit., 39.

<sup>544</sup> Così A. CERRI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale*, cit., 1360.

È difficile condensare in sintetiche riflessioni conclusive gli esiti di una ricerca che ha coinvolto un tema vasto e complesso qual è quello del rapporto tra esigenze finanziarie e tutela dei diritti, riguardato nella sua dimensione sostanziale e, soprattutto, nelle sue implicazioni dal punto di vista del processo costituzionale.

Nel cercare di tirare le fila del discorso, seguiremo alcuni “inviti alla riflessione” proposti nel 2013 dal Prof. Silvestri, all’epoca Presidente della Corte costituzionale, nella sua introduzione al Seminario di studi su *Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*.

Quegli inviti, infatti, racchiudono i punti fondamentali attorno ai quali si è sviluppato il presente lavoro. È opportuno richiamarli, riprendendo alcuni passi del discorso introduttivo di Silvestri.

(a) Una questione «che impegnerà la Corte nel prossimo futuro è quell[a] delle modalità con cui rendere compatibile il vincolo più stretto dell’equilibrio di bilancio, legato anche al vincolo euro-unitario, con la tutela dei diritti fondamentali di natura sociale»; «vincolo dell’equilibrio di bilancio che ha uno sfondo europeo molto forte, molto preciso, ribadito ora anche in due nuove norme costituzionali». Da qui siamo partiti nella presente trattazione: dal legame tra la tematica che si è preteso di affrontare nelle sue dinamiche attuali e l’impegno dell’Italia in Europa e nel sistema dell’Euro (Capitolo I). La costituzionalizzazione della (erroneamente detta) regola aurea e, ancor prima, l’entrata in vigore della disciplina europea sui limiti e sui controlli delle politiche macroeconomiche (che non solo è direttamente efficace, ma diviene parametro di legittimità costituzionale per via dell’art. 117, primo comma, Cost.) hanno modificato il modo di impostare il bilanciamento tra tutela dei diritti, anche costosi, e salvaguardia degli interessi di Stato. Il riequilibrio dei conti pubblici ha rappresentato, infatti, la ricetta per superare la crisi e salvare dal *default* alcuni Paesi a grave rischio: obiettivo da raggiungere per consentire di prefissarne altri per il futuro, per evitare una violentissima caduta degli apparati statali più deboli.

In un ordinamento, come è quello dell’Unione, che, da un lato, promuove la protezione dei diritti sociali, ma, dall’altro, propugna o impone la realizzazione di politiche che vanno nel segno opposto, abbiamo osservato che il giudice europeo,

quando ha potuto, ha evitato di pronunciarsi sul tema della legittimità delle restrizioni imposte dalla reazione alla crisi. È giudice dei diritti, lo sappiamo, e nell'evoluzione della sua giurisprudenza si rintracciano occasioni in cui, per il tramite della protezione delle libertà di circolazione e di stabilimento, ha indirettamente tutelato situazioni giuridiche legate ai diritti a prestazione nel territorio dell'Unione. Quel segno forte nel senso dell'attenzione alle istanze sociali del popolo europeo, però, ancora non si è manifestato: la Carta di Nizza, infatti, non viene applicata in modo da svilupparne tutte le virtualità e quando, da ultimo, la Corte di Giustizia si è posta nella prospettiva di bilanciare esigenze finanziarie degli Stati membri e diritti di natura sociale dei cittadini europei hanno prevalso le prime (ci riferiamo alla giurisprudenza della sent. *Garvia Nieto* e suoi precedenti, su cui, ovviamente, v. *supra* Cap. I, par. 6.2). Non va sottovalutato, tuttavia, questo passaggio importante: sono stati messi su un piano paritario e ponderati i due termini. La Corte, cioè, si è fatta giudice dei diritti di carattere sociale (che rappresentano pur sempre il precipitato delle “mitiche” quattro libertà fondamentali) e li ha posti in relazione con gli interessi di natura finanziaria, in un bilanciamento che, chissà, trascorsa la crisi, potrebbe cambiare esiti.

Le legislazioni dei Paesi europei, lo abbiamo visto, si sono allineate nel ricorso alle politiche di austerità promosse a livello sovranazionale per combattere la crisi economica; i giudici costituzionali, invece, hanno avuto reazioni diverse nel decidere la conformità a Costituzione delle misure di riequilibrio dei conti che al contempo risultavano restrittive di diritti e garanzie, anche sulla base del diverso rilievo attribuito nelle Costituzioni ai diritti a prestazione in materia socio-economica.

(b) «Un altro problema che mi permetto di porre all'attenzione», diceva Silvestri, «è quello del rapporto tra il controllo delle Camere sull'osservanza delle regole introdotte dall'art. 81 Cost. ed il controllo della Corte costituzionale», introducendo la delicata questione degli equilibri istituzionali coinvolti da questo genere di decisioni, nell'ambito della quale, al fianco delle Camere, porremmo anche il Governo. Proprio affrontando il tema del “peso” dell'equilibrio di bilancio nelle decisioni del giudice delle leggi (II Capitolo), abbiamo sottolineato la “policentricità” di questo tipo di scelte, che pongono la Corte costituzionale in una posizione difficile, pur non potendo essere esentate dal suo sindacato. «Infatti, la tutela dei diritti fondamentali di natura sociale implica, sempre, sentenze che costano, perché se viene irragionevolmente diminuita la

tutela di un diritto sociale, è chiaro che ripristinare la legalità costituzionale costa qualcosa».

La Corte ha dimostrato già in passato di tenere in considerazione l'equilibrio dei conti pubblici come interesse dello Stato da far entrare nel bilanciamento con la tutela dei diritti costituzionalmente garantiti, lasciando in eredità la definizione dei diritti a prestazione come diritti finanziariamente condizionati e forgiando degli strumenti decisori che, pur esprimendo un giudizio di costituzionalità, intendevano non incidere in modo troppo profondo sulle prerogative degli altri organi costituzionali (sentenze monito, sentenze additive di principio o di "meccanismo", riconoscimento di vizi di illegittimità costituzionale sopravvenuti). La giurisprudenza recente ha dovuto in varie occasioni giudicare della costituzionalità di misure ispirate al modello di austerità. È così riemersa la tensione tra l'indefettibile protezione del nucleo essenziale dei diritti e le necessità di ridurre la spesa pubblica, in un quadro nuovo, segnato dalla crisi economica e dalla copertura costituzionale del fine dell'azione di governo, a seguito dell'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio nella Carta fondamentale. È vero, allora, che la depressione economica e finanziaria ha influito come fattore legittimante dell'adozione di misure restrittive, forse anche di più della riforma costituzionale in sé, e che, in un clima di questo tipo, non si è ritenuto possibile sposare teorie come quelle della irriducibilità della legislazione in materia sociale, che interessa il più ampio tema della intangibilità dei diritti acquisiti. D'altro canto, ciò non mette necessariamente in discussione la natura fondamentale dei diritti costituzionali, anche quelli più "costosi", di cui è doverosa la protezione nella misura essenziale alla loro esistenza. A livello tendenziale, non ci sembra che la nostra Corte costituzionale abbia intrapreso un cammino in direzione univoca, verso la preponderanza delle esigenze finanziarie o verso il ripristino di ogni garanzia ridotta; ciò ci sembra testimoniato dall'altalena giurisprudenziale tra rigetto e accoglimento nelle decisioni sulla c.d. legislazione della crisi, in cui non è mancata occasione per affermare una rinnovata attenzione al concetto di nucleo essenziale dei diritti.

Anche a livello teorico, come abbiamo cercato di precisare nel lavoro, l'elevazione a principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio può avere più significati. Da un punto di vista relazionale, infatti, i principi costituzionali sono bilanciabili su un piano paritario con altri principi. Da questo punto di vista, è stato interessante affiancare all'analisi giurisprudenziale un'indagine teorica volta a verificare il possibile



inquadramento dell'equilibrio di bilancio tra le norme di principio, basato su considerazioni relative al suo modo di "funzionare". Se, come abbiamo cercato di dimostrare, anche l'art. 81 Cost. esprime un principio e non delle regole di applicazione necessaria, al pari delle norme costituzionali che fondano la garanzia dei diritti, anche sociali, ne deriva l'astratta derogabilità di entrambi i termini del bilanciamento. Abbiamo, quindi, sostenuto che la ponderazione tra entità formalmente omogenee, tuttavia, non oscura la diversità di contenuti sostanziali da esse recati, che non può non avere delle conseguenze circa i possibili esiti del bilanciamento stesso. Ciò equivale a dire che vi sono tutte le ragioni per metterle a confronto, sapendo, però, che il loro diverso contenuto sostanziale ha un "peso": ai diritti costituzionali fondamentali è, infatti, applicabile la teoria dell'inderogabilità del nucleo essenziale della tutela, che non è concepita affatto per i principi di efficienza o sostenibilità economica. Abbiamo concluso, allora, che l'esito di una ponderazione favorevole all'applicazione del principio di rigore finanziario potrà ben incidere, con metodi ragionevoli, sui livelli di tutela ulteriori rispetto a quello essenziale; che l'art. 81 Cost., insomma, può rappresentare un principio meritevole di attuazione, nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali, e non in assoluto a questi subordinato. Ma abbiamo altresì precisato che ciò non significa, ancora, che detto principio possa, a livello sostanziale, incidere sul contenuto minimo della tutela dei diritti né, a livello metodologico, determinare l'efficacia di misure concepite in maniera irragionevole.

*(b.1)* Nell'affrontare tali questioni, la Corte costituzionale ha utilizzato lo strumento della regolazione degli effetti temporali dell'incostituzionalità come mezzo che consente di dichiarare l'illegittimità costituzionale, contenendo allo stesso tempo le conseguenze pregiudizievoli della retroazione dell'incostituzionalità sulla programmazione finanziaria e su altri valori costituzionali. Ci è sembrato interessante notare come abbia, in altri termini, sperimentato l'idea di un "secondo" bilanciamento, quello che riguarda tutti i valori di rilievo costituzionale che possono risultare intaccati dagli effetti della sua pronuncia. Invece di utilizzare la tecnica dell'additiva di principio o di fare leva sull'incostituzionalità sopravvenuta, la Corte ha, infatti, accolto o rigettato le questioni di legittimità costituzionale vertenti sulle misure di austerità, ponendo nuove basi, con la sentenza n. 10 del 2015, per l'esercizio del potere di regolare l'efficacia temporale dell'incostituzionalità, di cui servirsi nei casi in cui la sua tipica retroattività determinerebbe una situazione di incostituzionalità maggiore di quella esistente prima dell'annullamento della norma. Abbiamo tentato di condurre un discorso articolato sulla

natura, sulla funzione, sulle potenzialità, sui limiti e sulle criticità poste dalla modulazione dell'efficacia temporale delle sentenze di accoglimento, consapevoli che può tutt'al più servire come riflessione "della prima ora" e che occorre attendere gli sviluppi della prassi giurisprudenziale sul tema per poterci ritornare con maggiore cognizione di causa. A nostro avviso, comunque sia, non era possibile ragionare in questi termini ove non si fosse verificata la natura di norma di principio (e non di regola processuale) della (c.d.) retroattività dell'incostituzionalità: abbiamo, allora, tentato di dimostrare che si tratta di un principio generale in tema di efficacia delle sentenze costituzionali che è espressione della necessità di ristabilire pienamente, in senso oggettivo e soggettivo, la legalità costituzionale. A questo si è giunti sempre per via dell'analisi del suo modo di essere e di funzionare nell'ordinamento, in considerazione di tutte le possibili deroghe alla sua operatività, da valutarsi con criteri rigorosi ma indeterminabili *ex ante*.

In definitiva, abbiamo cercato di sostenere che buona parte delle questioni che la presente trattazione ha affrontato trovano una ragione teorica se si attribuisce la natura giuridica di principi a quelle che sono più comunemente individuate come regole e che, come preconizzavamo già in apertura, è possibile spiegare alcuni fenomeni cui assistiamo, sia nelle dinamiche sostanziali che processuali, avendo riguardo alla natura delle norme che il giudice costituzionale si trova ad applicare piuttosto che all'atteggiamento politico o politicizzato del giudice stesso. Ci è sembrato, insomma, importante comprendere se la ponderazione tra esigenze finanziarie e diritti, o tra retroattività dell'incostituzionalità e altri principi costituzionali, fosse una creazione arbitraria della Corte oppure se fosse implicata dalla natura bilanciabile delle norme applicate.

(c) Nell'art. 81 Cost. - continua Silvestri - «è stato introdotto il concetto di equilibrio di bilancio, legato all'andamento del ciclo economico, cioè è stato riversato direttamente nella Costituzione un concetto di ciclo economico a cui i giuristi non sono granché abituati e comunque bisognoso di essere identificato, delimitato, precisato, perché se questo concetto entra nel parametro [o nella *ratio* delle misure scrutinate] deve poter essere poi utilizzato eventualmente anche in sede di giudizio di legittimità costituzionale». Ecco un ultimo punto che offre alla nostra riflessione, che ruota attorno alle difficoltà tecniche nell'approccio del giurista a questi temi, di cui, pure, abbiamo cercato di dare conto in chiusura del presente lavoro. Si è ragionato sul fatto che le

difficoltà di comprensione del dato finanziario non dovrebbero determinare il *self-restraint* del giudice costituzionale dinanzi a questioni di questo genere, di cruciale importanza per la vita della comunità; si è suggerita l'opportunità di ampliare i canali di confronto e di acquisizione di informazioni qualificate nella fase istruttoria del processo costituzionale, come a dire che, al pari di qualsiasi altro giudice, anche quello delle leggi può aver bisogno di "consulenza tecnica". Occorrerebbe poter correttamente valutare, dunque anche quantificare, da un lato, gli obiettivi perseguiti dal legislatore e, dall'altro, il danno derivante dalla riduzione delle prestazioni connesse ad alcuni diritti, per ben individuare, specie nei giudizi di ragionevolezza, il contrasto delle norme e dei fenomeni fattuali da esse determinati con la Costituzione, così come per verificare la necessità di modulare gli effetti della decisione.

Si è trattato di rapporti di prevalenza, di relazioni tra termini in materiale contrasto di cui, però, occorre una sintesi, all'interno di uno Stato che si definisca sociale. È il principio di solidarietà, da cui siamo partiti nei cenni introduttivi della presente trattazione, che necessita della convivenza tra i diritti e della disponibilità delle risorse necessarie al loro finanziamento. Di ciò si è cercato di tenere sempre conto nel presente lavoro, così come del dato di realtà – assunto come presupposto – per cui lo Stato sociale è intrinsecamente "condizionato".

Se poi possa esistere ("nel mondo della vita vera") uno Stato sociale non condizionato, un sistema che possa prescindere dalla salvaguardia delle fonti finanziarie del suo sostentamento, è domanda alla quale non abbiamo neanche cercato di dare risposta, perché estranea ad uno studio che intenda guardare alla realtà, pure giurisprudenziale, del rapporto tra esigenze finanziarie e tutela dei diritti.<sup>545</sup> Limitandoci alla sua definizione minima, di carattere descrittivo, secondo cui «lo "Stato sociale" è un'espressione connotativa» per indicare quello «Stato in cui sono costituzionalizzati i diritti sociali»<sup>546</sup>, potremmo dire che esso verrebbe meno solamente se questi ultimi non venissero più protetti dal legislatore, se si eliminasse dall'agenda politica la tutela dei contenuti essenziali dei diritti costituzionali. «Essi sono enunciati generali di norme (principi normativi) giusta i quali la legge ordinaria non può qualificare interessi legittimi

---

<sup>545</sup> Queste brevissime note sono state ispirate dalla lettura di alcune pagine in cui, diversamente, si traccia la «caduta di normatività dello Stato sociale (relativamente) autonomo» e l'inverarsi di «un inedito Stato sociale condizionato», a nostro avviso non esattamente convincenti nell'impostazione, ma frutto di ampie riflessioni che è possibile approfondire in: F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2016.

<sup>546</sup> Come noto, queste sono riflessioni da attribuire a M. S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, 1977, 141 ss. I passaggi riportati nel testo si trovano alle pagine 159 e 160.

(e meno ancora interessi di fatto) le situazioni giuridiche dei fruitori dei servizi di protezione sociale, e le situazioni soggettive di diritto dei fruitori sono garantite giurisdizionalmente sia verso l'erogatore dei servizi, sia verso il legislatore inosservante», ed è chiaro che «se il legislatore resta a contemplare gli astri [...], gli enunciati costituzionali finiscono in misteriosi mari dei sargassi».

Tutto sommato, la realizzazione degli obiettivi di giustizia sociale e di protezione dei diritti costituzionali non si vedrebbe fatalmente pregiudicata dalla considerazione degli aspetti legati alla loro sostenibilità, almeno non in maniera irrimediabile. La Corte costituzionale, come ci ha spiegato Silvestri, dovrà continuare a intervenire nella definizione del rapporto, costituzionalmente compatibile, tra diritti incompressibili ed esigenze finanziarie, non dovendo per forza sentirsi complice di una qualche erosione dello Stato sociale (in una presunta accezione pura ed incondizionata). È, come tutto, questione di misure.

## BIBLIOGRAFIA

- ABBIATE T., *Ancora in materia di misure anti-crisi: il distinguishing della Corte*, in *federalismi.it*, 7/2014
- ABBIATE T., *Le Corti e la crisi: la giurisprudenza dei "PIIGS"*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2014
- AHUMADA RUIZ A., *El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas*, in *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 8/1991
- AINIS M., *La motivazione in fatto della sentenza costituzionale*, in A. Ruggeri (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994
- ALBERTÍ ROVIRA E., *La reforma del artículo 135 CE. Encuesta sobre la reforma constitucional*, in *Revista española de derecho constitucional*, núm. 93/2011
- ALEXY R., *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, 1993
- ALFANO G., *L'art. 81 della Costituzione e la "legge finanziaria". Sistemática disapplicazione della norma da parte dei suoi naturali destinatari*, in *Forum Quaderni costituzionali*, novembre 2008
- ÁLVAREZ CONDE E., *La reforma del artículo 135 CE. Encuesta sobre la reforma constitucional*, en *Revista española de derecho constitucional*, núm. 93/2011
- ANZON A., *La Corte costituzionale "esce allo scoperto" e limita l'efficacia retroattiva delle proprie pronunzie di accoglimento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2015
- ANZON A., *Un'additiva di principio con termine per il legislatore*, in *Giur. cost.*, 1993
- ANZON A., *Un'inedita altalena nella giurisprudenza della Corte sul principio dell'equilibrio di bilancio*, Commenti del num. 3/2015 di *Quaderni costituzionali*
- ARAGÓN REYES M., *La reforma del artículo 135 CE. Encuesta sobre la reforma constitucional*, en *Revista española de derecho constitucional*, núm. 93/2011
- BALAGUER CALLEJÓN F., *Crisis económica y crisis constitucional en Europa*, in *Rev. Española de derecho constitucional*, mayo-agosto 2013
- BALBONI E., *A ciascuno il suo: Corte e governo intervengono sul blocco della perequazione pensionistica*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2015
- BALDASSARRE A., *Diritti sociali*, in *Enc. giuridica Treccani*
- BALDASSARRE A., *I poteri conoscitivi della Corte costituzionale e il sindacato di legittimità in astratto*, in *Giur. cost.*, 1973
- Banca d'Italia, *Supplementi al Bollettino Statistico, Finanza pubblica, fabbisogno e debito*, dal n. 14 di marzo 2010 al n. 14 di marzo 2013
- BARAK A., *Proportionality*, Cambridge Univ. Press, 2012

- BARATTA R., *I vincoli imposti dal fiscal compact ai bilanci nazionali*, in *www.federalismi.it*, n. 17/2014
- BARBERA A., *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista Aic*, 2/2015
- BENVENUTI M., *Brevi considerazioni intorno al ricorso all'argomento della crisi economica nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2013
- BERNAL PULIDO C., *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales. El principio de proporcionalidad como criterio para determinar el contenido de los derechos fundamentales vinculante para el legislador*, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2007
- BIANCHI P., *I diritti sociali dopo Lisbona: prime risposte dalla Corte di giustizia*, in A.A.V.V., *Diritto di Welfare*, Campedelli, Carrozza, Pepino (a cura di), Il Mulino, 2010
- BIFULCO R., CARTABIA M., CELOTTO A. (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Il Mulino, 2001
- BIFULCO R., *Il pareggio di bilancio in prospettiva comparata: un confronto tra Italia e Germania*, in *Il Filangeri*, Quaderno 2011
- BIGNAMI M., *Cenni sugli effetti temporali della dichiarazione di incostituzionalità in un'innovativa pronuncia della Corte costituzionale*, in *www.questionegiustizia.it*, 18 febbraio 2015
- BILANCIA F., *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e unione monetaria*, in *Rivista Aic*, 2/2014
- BILANCIA F., *Note critiche sul c.d. Pareggio di bilancio*, in *Rivista Aic*, n. 2/2012
- BIN R., BERGONZINI C., *La Corte costituzionale in Parlamento*, in A.A.V.V., "Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), Napoli, ESI, 2006
- BIN R., *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992
- BIN R., *Quando i precedenti degradano a citazioni e le regole evaporano in principi*, in *Forum Quad. cost.*, 2015
- BIN R., *Taricco, una sentenza sbagliata: come venirme fuori?*, in *Diritto penale cont.*, luglio 2016
- BLANCO DE MORAIS C., *As mutações constitucionais implícitas e os seus limites jurídicos: autópsia de um Acórdão controverso*, en *Revista Jurídica do Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes*, Portimão, n. 3/2013
- BOBBIO N., *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Roma-Bari, 2007
- BOGNETTI G., *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit. (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)*, in *Forum Quaderni costituzionali*, giugno 2010

- BOZZAO D., *L' 'adeguatezza retributiva' delle pensioni: meccanismi perequativi e contenimento della spesa nella recente lettura della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*
- BRANCATI B., *Decidere sulla crisi: le Corti e l'allocazione delle risorse in tempi di "austerità"*, in *Federalismi.it*, n. 16/2015
- BRUNELLI G., PUGIOTTO A., *Appunti per un diritto probatorio nel processo costituzionale: la centralità del 'fatto' nelle decisioni della Corte*, in P. Costanzo (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996
- BRUNETTI G., *Norme e regole finali nel diritto*, Torino, 1913 (ristampa anastatica Camerino, 1979)
- BUTTURINI D., *Il diritto della crisi economico-finanziaria tra ragioni dell'emergenza e giudizio di costituzionalità*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2016
- BUTTURINI D., NICOLINI M. (a cura di), *Tipologie ed effetti temporali delle decisioni di incostituzionalità. Percorsi di diritto costituzionale interno e comparato*, Napoli, 2014
- CABRAS D., *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2/2012
- CALVANO R., *"Cattivi consigli" sulla "buona scuola"? La Corte esclude il risarcimento del danno per i docenti precari della scuola in violazione della sentenza della Corte di giustizia sul caso Mascolo*, in *Rivista Aic*, 4/2016
- CALVANO R., *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 3/2013
- CALZAVARA F., *La sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 2012 e la sua implicita potenzialità "espressiva"*, in *Federalismi.it*, 8/2013
- CÁMARA VILAR G., *La reforma del artículo 135 CE. Encuesta sobre la reforma constitucional*, en *Revista española de derecho constitucional*, núm. 93/2011
- CANNATA F., *La sentenza n. 116/2013: luci ed ombre del "no" della Corte costituzionale al contributo sulle pensioni d'oro*, in *Riv. dir. trib.*, 2/2014
- CANOTILHO M., *Austeridad y derechos sociales en Portugal: episodios de una crisis interminable*, in *Impacto de la crisis económica en las instituciones de la UE y de los Estados miembros*, M. Azpitarte, F. Balaguer Callejón, J. F. Barrilao Sánchez (a cura di), 2015
- CAPONI R., *La Corte costituzionale tedesca e la crisi dell'eurozona*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2014
- CARAVITA B., *Il federalizing process europeo*, in *federalismi.it*, editoriale del 17/09/14
- CARAVITA B., *Oltre l'eguaglianza formale*, Padova, 1984

- CARBONI G. G., *La risposta della Spagna alla crisi: economia e istituzioni scelgono la strada delle riforme costituzionali*, in G. Cerrina Feroni, G.F. Ferrari (a cura di), *Crisi economico-finanziaria. Modelli comparati e prospettive*, Giappichelli, 2012
- CAREDDA M., *La retroattività bilanciabile. Ragionando intorno alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2014
- CAREDDA M., *Una responsabilizzazione sociale per l'Europa*, in *Diritto e società*, 3/2015
- CARETTI P., *Globalizzazione e diritti fondamentali*, in *Dir. e soc.*, 1/2013
- CARETTI P., *I diritti e le garanzie*, Relazione al Convegno annuale di Salerno, novembre 2012, in *Rivista AIC*
- CARLASSARE L., *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015
- CARLASSARE L., *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2013, nonché in *Studi in onore di Antonio D'Atena*, 2014
- CARNEVALE P., *La declaratoria di illegittimità costituzionale 'differita' fra l'esigenza di salvaguardia del modello incidentale e il problema dell'auto-attribuzione di potere da parte del giudice delle leggi*, in *Diritto Pubblico*, 2/2015
- CARNEVALE P., PISTORIO G., *Il principio di tutela del legittimo affidamento del cittadino dinanzi alla legge fra garanzia costituzionale e salvaguardia convenzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2014
- CARNEVALE P., *Vizio della condizione soggettiva del legislatore e invalidità della legge*, Roma, 1999
- CARRILLO M., *Constitución y control de las finanzas públicas*, in *Revista española de derecho constitucional*, mayo-agosto 2014
- CARRILLO M., Díez-PICAZO L. M., GARCÍA ROCA F. J., GARRORENA MORALES A., GONZÁLEZ PÉREZ J., MURILLO DE LA CUEVA L., *Encuesta sobre la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, 18/2006
- CARTABIA M., *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, disponibile all'indirizzo [www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/RI\\_Cartabia\\_Roma2013.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/RI_Cartabia_Roma2013.pdf)
- CARTABIA M., *La crisi come declino o come nuovo inizio*, in *Le libertà spaventate. Contributo al dibattito sulle libertà in tempi di crisi*, Pisa University Press, 2016
- CARTABIA M., *Omissioni del legislatore, diritti sociali e risarcimento dei danni (A proposito della sentenza Francovich della Corte di Giustizia delle Comunità europee)*, in *Giur. cost.*, 1992
- CARUSO G. M., *Diritti sociali, risorse e istituzioni: automatismi economici e determinismo politico di un sistema complesso*, in *Diritti sociali e crisi. Problemi e prospettive*, a cura di S. Gambino, Milano, 2015



- CASAS BAAMONDE, RODRÍGUEZ-PIÑERO, PERÉZ MANZANO, BORRAJO INIESTA, *Comentarios a la Constitución española*, Wolters Kluwer, 2009
- CASELLA R., *Il Consiglio costituzionale francese e il Trattato sul Fiscal Compact*, in *Forum Quad. cost.*, 2012
- CASTELLI AVOLIO G., *L'esame in Parlamento del bilancio dello Stato*, in Atti parlamentari Camera, 1955, nn. 1603-A e 1603-bis-A
- CAVASINO E., *La flessibilità del diritto alla salute*, Ed. scientifica, 2013
- CERIONI M., *Un'ulteriore fattispecie di superamento giurisprudenziale della rigidità del riparto di competenze*, in *Giur. it.*, 2010
- CERRI A., *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2012
- CERRI A., *I poteri istruttori della Corte costituzionale nei giudizi sulle leggi e sui conflitti*, in *Giur. cost.*, 1978, I
- CERRI A., *Il 'principio' come fattore di orientamento interpretativo e come valore 'privilegiato': spunti ed ipotesi per una distinzione*, in *Giur. cost.*, 1987
- CERRI A., *Ragionevolezza delle leggi*, in *Enc. giur.*, XXV, Roma, 1991
- CERRI A., *Sindacabilità da parte della Corte costituzionale dei presupposti della legge e degli atti aventi forza di legge*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1965
- CERVATI A. A., *Incostituzionalità delle leggi ed efficacia delle sentenze delle Corti costituzionali austriaca, tedesca ed italiana*, in A.A.V.V., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche in riferimento alle esperienze straniere*, Milano, 1989
- CICCONETTI S. M., *Dipendenti pubblici e principio di uguaglianza: i possibili effetti a catena derivanti dalla sentenza n. 223 del 2012 della Corte costituzionale*, disponibile in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2012
- CICCONETTI S. M., *Il rinnovo del contributo di solidarietà sulle pensioni: una più che probabile violazione del giudicato costituzionale*, in Osservatorio AIC, gennaio 2014
- CIOLLI I., *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2012
- CIOLLI I., *I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, 1/2012
- CIOLLI I., *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in *Forum Quaderni costituzionali*, maggio 2015
- CIOLLI I., *L'equilibrio di bilancio è il convitato di pietra nelle sentenze nn. 10 e 70 del 2015*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2015
- COCOZZA F., *La Corte costituzionale "vestale" dei conti pubblici tra i guasti del funambolismo finanziario ed il miraggio di politiche pro-concorrenziali*, in *Forum Quad. cost.*, 2016

- COLAPIETRO C., *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996
- Commissione europea, *Staff Working Document*, 2014, 410 final, giugno 2014
- Commissione europea, *The quality of public expenditure in the EU. Occasional Paper 125*, dicembre 2012
- Conseil Constitutionnel, *Commentaire*, Décision n° 2012-653DC du 9 août 2012, disponibile all'indirizzo <http://www.conseil-constitutionnel.fr>
- Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, *Rapporto sul welfare 2012-2013*, Aprile 2014
- CORDERO GONZÁLES E., *La reforma de la Constitución financiera alemana. En particular, el nuevo límite al endeudamiento de la Federación y de los Länder*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, 2012
- Corte costituzionale italiana, *Diritti sociali e vincoli di bilancio*, Servizio Studi (STU 272), C. Marchese (a cura di), 2015
- Corte costituzionale italiana, *Vincoli di bilancio, finanza pubblica e diritti sociali. Prospettive comparate: Germania, Spagna, Portogallo e Grecia*, Servizio Studi, a cura di C. Marchese, 2016
- Corte costituzionale, *I vincoli derivanti dal diritto comunitario nella giurisprudenza costituzionale in materia economica*, Serv. Studi, M. Fierro, R. Nevoia, D. Diaco (a cura di), 2014
- Corte costituzionale, *Il quadro delle tipologie decisorie nelle pronunce della Corte costituzionale*, Serv. Studi, 2010
- Corte costituzionale, *Relazione del Presidente Gaetano Silvestri sulla giurisprudenza costituzionale del 2013*
- Corte dei Conti, *Rapporto 2013 sul Coordinamento della Finanza Pubblica*, maggio 2013
- Corte dei Conti, *Rapporto sul Coordinamento della Finanza Pubblica*, 2015
- COSTANZO P. (a cura di), *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2011-2012*, disponibile in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)
- COSTANZO P., *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea*, in [giurcost.org](http://www.giurcost.org)
- COSTANZO P., MEZZETTI L., RUGGERI A., *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Giappichelli, 2014
- CRAIG P. P., *The stability, coordination and governance treaty: principles, politics and pragmatism*, in *European Law Review*, 2012
- CRISAFULLI V., *In tema di instaurazione dei giudizi di legittimità costituzionale*, in A.A.V.V., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, IV, Padova, 1972
- CRISAFULLI V., *La continuità dello Stato*, in *Stato, Popolo, Governo*, Milano, 1985

- CRISAFULLI V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, oggi in *Prima e dopo la Costituzione*, Collana Costituzionalisti del XX secolo, Ed. Scientifica, Napoli, 2015
- D'AMICO M., *Giudizio sulle leggi ed efficacia temporale delle decisioni d'incostituzionalità*, Milano, 1993
- D'AMICO M., *Riuscirà la Corte costituzionale a trovare una strada coerente per conoscere i costi delle sue decisioni e modularne gli effetti anche nel tempo?*, in *Quad. cost.*, 3/2015
- D'AMICO N., *Oplà, il pareggio di bilancio non c'è più*, in Istituto B. Leoni, [www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it), n. 107
- D'ANDREA L., *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005
- D'ORAZIO G., *Il legislatore e l'efficacia temporale*, in *Giur. cost.*, 1988, II
- D'ORAZIO G., *Una vacatio per le sentenze costituzionali?*, in *Giur. cost.*, 1975
- DAL CANTO F., *La rilevanza e il valore del fatto nel giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in E. Malfatti, R. Romboli, E. Rossi (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua "diffusione"*, Torino, 2002
- DE MICHELE V., GALLEANO S., *La sentenza "Mascolo" della Corte costituzionale sui precari della scuola*, in [europeanrights.eu](http://europeanrights.eu), 2016
- DE PETRIS A., *Un compromesso responsabile: la risposta del Tribunale Costituzionale Federale tedesco alla sentenza della Corte di Giustizia sul rinvio pregiudiziale di Karlsruhe*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 13/2016
- DÍAZ REVORIO F. J., *Tipologías y efectos de las sentencias del Tribunal Constitucional en los procedimientos de inconstitucionalidad ante la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español*, en *Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio*, disponibile también en la página [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)
- DICKMANN R., *La Corte costituzionale torna a derogare al principio di retroattività delle proprie pronunce di accoglimento per evitare "effetti ancor più incompatibili con la Costituzione. Nota a Corte cost. 11 febbraio 2015, n. 10*, in [federalismi.it](http://federalismi.it)
- DIRINDIN N., *Un ticket che porta alla sanità privata*, 2011, disponibile online all'indirizzo [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)
- DONATI F., *Sentenze della Corte costituzionale e vincolo della copertura finanziaria ex art. 81 Cost.*, in *Giur. cost.*, 1989
- DOWELL-JONES M., *The Economics of the Austerity Crisis: Unpicking Some Human Rights Arguments*, in *Human Rights Law Review*, 2015
- DWORKIN R., *Taking rights seriously*, I diritti presi sul serio, trad. it., Bologna, 1982
- ELIA L., *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Milano, 1958

- ESPARZA AROZ M., *El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria en España*, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 26/2012
- ESPOSITO C., *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia (1950)*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954
- Eurostat, *Social Protection Statistics*, January 2015, [www.eurostat.com](http://www.eurostat.com)
- EWING K., *The human rights act and parliamentary democracy*, in *The modern law review*, 1/1999
- FAGNANI E., *Tutela dei diritti fondamentali e crisi economica: il caso dell'istruzione*, Milano 2014
- FANTACCI L., PAPERETTI A., *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2013
- FARAGUNA P., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul caso OMT/Gauweiler*, in *Working Paper di Diritti comparati*, 1/2016
- FARAGUNA P., PERINI P., *L'insostenibile imprescrittibilità del reato. La Corte d'Appello di Milano mette la giurisprudenza "Taricco" alla prova dei controlimiti*, in *Diritto penale contemporaneo*, marzo 2016
- FERNÁNDEZ SEGADO F., *La solidaridad como principio constitucional*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 30/2012
- FERRAJOLI L., *Democrazia y garantismo*, Ed. Trotta, Madrid, 2008
- FERRANTE V., *Diritto al giusto salario e lavoro pubblico, ovvero del fascino dell'antico*, in *Forum Quad. cost.*, 2014
- FERRARO L., *La crisi finanziaria e lo Stato autonomico spagnolo*, in *Rivista Aic*, 4/2012
- FERRERES COMELLA V., *La crisis del euro y la regla de oro: problemas constitucionales*, in *Boletín Menéndez*, 2012
- FERRERES COMELLA V., *The Constitution of Spain*, *Constitutional systems of the world*, 2013
- FERRO G. A., *Modelli processuali ed istruttoria nei giudizi di legittimità costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2012
- FONTANA G., *I giudici europei di fronte alla crisi economica*, in W.P.C.S.D.L.E. Massimo D'Antona, 2014
- GABRIELE F., *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della prima parte della Costituzione*, in *Rivista Aic*, 3/2013
- GABRIELE F., *Molto rumore per nulla? La "zona franca" elettorale colpita ma non affondata (anzi ...)* *Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in [giurcost.org](http://giurcost.org), 2014
- GALLETTA D. U., *La tutela dei diritti fondamentali (in generale, e dei diritti sociali in particolare) nel diritto UE dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2013

- GALLINO L., *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Einaudi, 2013
- GALLO F., *Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio e il tramonto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rassegna tributaria*, 6/2014
- GARBAGNATI E., *Sull'efficacia delle decisioni della Corte costituzionale*, in AA. VV., *Scritti giuridici in onore di F. Carnelutti*, Padova, 1950, vol. IV
- GARCÍA DE ENTERRÍA E., *Un paso importante para el desarrollo de nuestra justicia constitucional: la doctrina prospectiva en la declaración de ineficacia de las Leyes inconstitucionales*, in *Revista Española de Derecho Administrativo*, 1989
- GARCIA VITORIA I., *STC 157/2011, de 18 de octubre, SSTC 195, 196, 199/2011, de 13 de diciembre y STC 203/2011, de 14 de diciembre: la reforma del artículo 135 de la Constitución refuerza la competencia del Estado para imponer la estabilidad presupuestaria*, in *Crónica presupuestaria*, 1/2013
- GIANNINI M. S., *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, 1977
- GIORGIS A., *Diritti sociali*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, 2006
- GIORGIS A., *La costituzionalizzazione dei diritti all'eguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999
- GONZÁLEZ PASCUAL M., *Austerity measures and welfare rights: the Spanish constitutional system under stress*, in *European journal of social law*, june 2014
- GONZÁLEZ PASCUAL M., *Social rights protection and financial crisis in Europe. The right to housing in Spain: a cautionary tale*, in *Inter-American and European Human Rights Journal*, vol. 9, n. 1/2016
- GONZÁLEZ PASCUAL M., *Spanish Constitutional Court's jurisprudence of crisis*, in corso di pubblicazione
- GORLANI M., *Sindacato di costituzionalità sulle c.d. "pensioni d'oro" e responsabilità istituzionale della Corte nel favorire il contenimento del debito pubblico*, in *Giur. cost.*, 4/2013
- GROPPI T., *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Giuffrè, Milano, 1997
- GROSSO E., *Sentenze costituzionali di spesa "che non costino"*, Giappichelli, Torino, 1991
- GUARINO G., *Diritto ed economia. L'Italia, l'Europa, il mondo*, in *Quaderni di economia italiana*, 2011
- GUARINO G., *Saggio di verità sull'Europa e sull'euro*, 2014, disponibile in [www.giuseppegarino.it](http://www.giuseppegarino.it)
- GUASTINI R., *Distinguendo: studi di teoria e metateoria del diritto*, Torino, 1996
- GUASTINI R., *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milano, 1993

- GUASTINI R., *Produzione e applicazione del diritto. Lezioni sulle "preleggi"*, Torino, 1989
- GUAZZAROTTI A., *Giurisprudenza CEDU e giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali a confronto*, disponibile alla pagina [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2012
- GUIGLIA G., *Le prospettive della Carta sociale europea*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010
- HEINTZEN M., *Il principio di proporzionalità*, Modena, 2015
- HELLER H., *La sovranità ed altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1987
- HELLER H., *Stato di diritto o dittatura? E altri scritti*, Ed. Scientifica, 1998
- ISTAT, *La soddisfazione dei cittadini per le condizioni di vita*, 22 novembre 2016
- ISTAT, *Pil e indebitamento AP, Prodotto interno lordo, indebitamento netto e saldo primario delle Amministrazioni pubbliche*, 1 marzo 2013
- ISTAT, *Pil pro-capite*, novembre 2014
- ISTAT, *Rapporto sulla competitività dei settori produttivi*, 2014
- ISTAT, *Trattamenti pensionistici e beneficiari*, dicembre 2014
- IUSI F., *Analisi comparata (Italia-Spagna) delle disposizioni costituzionali in materia di vincoli di bilancio e di equità fiscale*, Relazione per il Seminario Diritti sociali, forma di Stato, regionalismo fra garanzie costituzionali e innovazione normativa, Univ. della Calabria, 2014
- JAKAB A., *Concept and function of principles. A critique of Robert Alexy*, in *On the nature of legal principles*, Stuttgart: Steiner, 2009
- JIMENA QUESADA L., *Immigrati e altre persone vulnerabili: crisi umanitaria e necessaria ottimizzazione degli strumenti che garantiscono i diritti sociali*, in *Democrazia e sicurezza*, 1/2016
- JIMENA QUESADA L., *La sostenibilidad de los derechos sociales*, Convegno su Diritti sociali e regionalismo in Spagna ed in Italia, Milano, 31 marzo - 1 aprile 2011
- JIMÉNEZ BLANCO A., MAYOR MENÉNDEZ, OSORIO ITURMENDI, *Comentario a la Constitución. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Ed. Universitaria Ramón Areces, 1993
- KENTIKELIS A., KARANIKOLOS M., REEVES A., MCKEE M., STUCKLER D., *Greece's health crisis: from austerity to denialism*, in *The Lancet*, vol. 383, 22 febbraio, 2014
- KING J., *Judging Social Rights*, New York, 2012
- KRUGMAN P., LAYARD R., *Manifesto for economic sense*, 2012
- LANZAFAME A., *La limitazione degli effetti retroattivi delle sentenze di illegittimità costituzionale tra tutela sistemica dei principi costituzionali e bilanciamenti impossibili. A margine di Corte costituzionale n. 10/2015*, in *Rivista Aic*, 2/2015

- LASA LÓPEZ A., *La ruptura de la constitución material del estado social: la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria como paradigma*, en *Revista de derecho político*, 90/2014
- LIETO S., *Trattare in modo eguale i diseguali? Nota alla sentenza n. 70/2015*, in *Forum di Quad. Cost.*, n. 5/2015
- LOPEZ AGUILAR J. F., *De la Constitución «irreformable» a la reforma constitucional «exprés»*, en *Teoría y realidad constitucional*, 29/2012
- LOPEZ GUERRA L., *Crisis económica y derechos humanos. Una nota de jurisprudencia*, in *Teoría y realidad constitucional*, 36/2015
- LOSURDO F., *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2016
- LUCIANI M., *Art. 81 della Costituzione e decisioni della Corte costituzionale*, in A.A.V.V., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1993
- LUCIANI M., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, disponibile alla pagina [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it), 2012
- LUCIANI M., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, Relazione al Convegno "Per i sessant'anni della Corte costituzionale". Roma, 19-20 maggio 2016, presso la sede della Corte costituzionale, anche in *Rivista Aic*, 3/2016
- LUCIANI M., *Generazioni future e distribuzione temporale della spesa pubblica*, in *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Bifulco - D'Aloia (a cura di), 2008
- LUCIANI M., *I controlimiti e l'eterogenesi dei fini*, destinato agli *Scritti in onore di G. Silvestri* e anticipato in *Questione Giustizia*, 1/2015
- LUCIANI M., *I fatti e la Corte. Sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in *Giur. cost.*, 1987
- LUCIANI M., *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in A.A.V.V., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Seminario presso Palazzo della Consulta, novembre 2013
- LUCIANI M., *Lo spazio della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Atti del seminario svoltosi presso il Palazzo della Consulta, 13-14 ottobre 1992, Milano, 1994
- LUCIANI M., *Sui diritti sociali*, in *Scritti in onore di M. Mazzanti di Celso*, Padova, 1995

- LUPO N., *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in *Amministrazione in cammino*, 2011
- LUPO N., *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangeri*, Quaderno 2011
- MAINARDIS C., *Limiti agli effetti retroattivi delle sentenze costituzionali e principio di proporzionalità (un'osservazione a C. cost. n. 10/2015)*, in *Forum Quad. cost.*, 2015
- MALFATTI E., PANIZZA S., ROMBOLI R., *Giustizia costituzionale*, Torino, 2016
- MANCINI M., *Le prestazioni di fine servizio dei dipendenti pubblici alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 223/2012*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2/2013
- MARCON G., PIANTA M., *Sbilanciamo l'economia. Una via d'uscita dalla crisi*, 2013
- MARINI F. S., *Il principio di continuità degli organi costituzionali*, Milano, 1997
- MARTINES T., *Considerazioni sul tema*, in A.A.V.V., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche in riferimento alle esperienze straniere*, Milano, 1989
- MARTINES T., *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957
- MARTÍNEZ LAGO M. A., *La ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: naturaleza, función y principios generales. Instrumentación de las reglas numéricas*, in *Crónica presupuestaria*, 1/2013
- MASSA GALLERANO G., *Crisi economica, spesa pubblica e protezione sociale. L'esperienza italiana nel panorama europeo*, in *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Milano, 2015
- MASSA PINTO I., *La sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015 tra irragionevolezza come conflitto logico interno alla legge e irragionevolezza come eccessivo sacrificio di un principio costituzionale: ancora un caso di ipergiusdizionalismo costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2015
- MASTROIANNI R., *Supremazia del diritto dell'Unione e "controlimiti" costituzionali: alcune riflessioni a margine del caso Taricco*, in *Dir. pen. cont.*, novembre 2016
- MAZZIOTTI M., *Osservazioni sulla natura dei rapporti fra Camera e Giunta per le elezioni*, in *Giur. Cost.*, 1958
- MEDINA GUERRERO M., *La riforma del artículo 135 CE*, in *Teoria y realidad constitucional*, 2012
- MENGONI L., *I principi generali del diritto e la scienza giuridica*, in *I principi generali del diritto*, Atti del Convegno, Roma, Accademia dei Lincei, 27-29 gennaio 1991
- MESSINA M., *La nuova governance economica e finanziaria dell'Unione: aspetti giuridici e possibili scenari per la sua integrazione nell'ordinamento giuridico UE*, in *www.federalismi.it*, n. 23/2013
- MESSINEO D., *Il contenuto essenziale dei diritti fondamentali nella giurisprudenza costituzionale*, disponibile alla pagina [eprints.unife.it](http://eprints.unife.it)



- MEZZANOTTE C., *Il contenimento della retroattività degli effetti delle sentenze di accoglimento come questione di diritto costituzionale sostanziale*, in A.A.V.V., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche in riferimento alle esperienze straniere*, Milano, 1989
- MIDIRI M., *Diritti sociali e vincoli di bilancio nella giurisprudenza costituzionale*, in *Studi in onore di F. Modugno*, 2011
- MILL J. S., *Principi di economia politica con alcune applicazioni alla filosofia sociale*, Parker, London, 1848
- Ministério das Finanças, Relatório do Orçamento do Estado, anni 2012, 2013 e 2014, reperibili in <http://www.portugal.gov.pt>
- MIRANDA J., *O Tribunal Constitucional em 2012*, en *Revista Jurídica do Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes*, Portimão, n. 3/2013
- MIRIELLO C., *La sentenza n. 310 del 2013 della Corte costituzionale e l'adeguamento retributivo dei docenti universitari: quantum mutatus ab illo!*, in *Forum Quad. cost.*, 2014
- MOCHEGANI M., *La sentenza 70 del 2015: natura e limiti di ipotesi decisorie alternative*, in *Forum Quad. cost.*, 2015
- MODUGNO F., *Ancora una riflessione sulle sentenze costituzionali di "accoglimento datato"*, in *Liber amicorum in onore di Augusto Cerri*, Napoli, Ed. Scientifica, 2016
- MODUGNO F., *Considerazioni sul tema*, in A.A.V.V., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche in riferimento alle esperienze straniere*, Milano, 1989
- MODUGNO F., *Effetti della declaratoria di incostituzionalità in tema di rapporti tributari progressivi*, in *Diritto pubblico*, 1998
- MODUGNO F., *I principi costituzionali supremi come parametro nel giudizio di legittimità costituzionale*, in F. Modugno, A. S. Agrò (a cura di), *Il principio di unità del controllo sulle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, 1991
- MODUGNO F., *Il diritto tra vecchie e nuove concezioni*, in *Dir. e soc.*, 1974
- MODUGNO F., *L'invalidità della legge*, II, Milano, 1970
- MODUGNO F., *La Corte costituzionale italiana oggi*, in G. Lombardi (a cura di), *Costituzione e giustizia costituzionale nel diritto comparato*, Rimini, 1985
- MODUGNO F., *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2007
- MODUGNO F., *Principi generali dell'ordinamento*, in *Enc. Giur.*, XXIV, Roma, 1991
- MODUGNO F., *Ragione e ragionevolezza*, Napoli, 2009
- MODUGNO F., *Una questione di costituzionalità inutile: è illegittimo il penultimo capoverso dell'art. 30 l. 11 marzo 1953, n. 87?*, in *Giur. cost.*, 1966

- MOLA L., *Carta sociale europea e riforme strutturali del mercato del lavoro in tempi di crisi economica*, in *Osservatorio diritti economici, sociali e culturali, Diritti Umani e Diritto Internazionale*, vol. 7 del 2013, n. 1
- MONTICELLI E., *Il complesso dibattito in materia di diritti previdenziali e vincoli di bilancio: un commento alla sentenza n. 70/2015*, in *Osservatorio costituzionale*, luglio 2015
- MORELLI A., *La Corte nel gioco dei bilanciamenti*, in *Quad. cost.*, 3/2015
- MORELLI A., *Principio di totalità e “illegittimità della motivazione”: il seguito giurisprudenziale della sentenza della Corte costituzionale sulla Robin Tax*, in *Consulta Online*, 2/2015
- MORELLI M. R., *Esiti del Seminario. La sent. n. 50 del febbraio 1989 e l'accoglimento del nuovo modello decisorio di declaratoria di incostituzionalità «sopravvenuta» a seguito di precedente pronuncia monitoria*, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche in riferimento alle esperienze straniere*, Milano, 1989
- MORGANTE D., *Note in tema di Fiscal Compact*, in *Federalismi.it*, 7/2012
- MORRONE A., *Constitutional courts and economic crisis*, in occasione della Conference on the Portuguese Constitutional Court's Jurisprudence of Crisis, CIDP-Centro de Investigação em Direito Público, Lisbona, Marzo 2016
- MORRONE A., *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2014
- MORRONE A., *Il bilanciamento nello Stato costituzionale*, Torino, 2014
- MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001
- MORRONE A., *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista Aic*, 1/2014
- MORRONE A., *Ragionevolezza a rovescio. L'ingiustizia della sentenza n. 70 /2015 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 2015
- NUNIN R., *Precariato scolastico: la Consulta dice basta agli abusi (ma non scioglie tutti i nodi)*, in *Lavoro giur.*, 10/2016
- OCSE, *Rapporto biennale “Society at a glance 2014”*, trad. it. a cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali
- ONIDA V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969
- ONIDA V., *Pensioni “d'oro” e contributo di solidarietà*, in *Osservatorio Aic*, 2014
- ONIDA V., *Una pronuncia costituzionale problematica: limitazione degli effetti nel tempo o incostituzionalità sopravvenuta?*, in *Rivista Aic*, 1/2016
- PACE A., *Effetti temporali delle decisioni di accoglimento e tutela costituzionale del diritto di agire nei rapporti pendenti*, in A.A.V.V., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche in riferimento alle esperienze straniere*, Milano, 1989

- PACE L., *La Corte costituzionale fa proprie le "ragioni della crisi" e rinnega se stessa*, in *Giur. cost.*, 2013
- PACE L., *La Corte costituzionale tra permanenza e superamento delle "meccaniche del giudizio di ragionevolezza"*, in *Giur. it.*, 2012
- PADELLETTI M. L., *Protocollo n. 1 - Art. 1: Protezione della Proprietà*, in S. Bartole, P. De Sena, V. Zagrebelsky (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2012
- PALADIN L., *Conclusioni*, in AA. VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1993
- PALADIN L., *Esiste un «principio di ragionevolezza» nella giurisprudenza costituzionale?*, in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Atti del seminario svoltosi presso il Palazzo della Consulta, 13-14 ottobre 1992, Milano, 1994
- PALADIN L., *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. Dir.*, Aggiornamento, I, Milano, 1997
- PANUNZIO S. P., *Incostituzionalità «sopravvenuta», incostituzionalità «progressiva» ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Milano, 1989
- PANZERA C., *Interpretare. Manipolare. Combinare*, Napoli, 2013
- PARODI G., *Commento all'art. 136 della Costituzione*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006
- PEDULLÀ L., *Le "pensioni d'oro" quale paradigma del difficile bilanciamento tra diritti di prestazione sociale ed equilibrio economico-finanziario*, in *Forum Quaderni costituzionali*, settembre 2016
- PEPE G., *La solidarietà intergenerazionale quale strumento di giustizia redistributiva. Commento a Corte costituzionale n. 173 del 2016*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it), 2016
- PEPE G., *Necessità di un'adeguata motivazione per la legge che incide restrittivamente sulla sfera giuridica dei cittadini?*, in *Lexitalia.it, Rivista di diritto pubblico*, 2015
- PÉREZ ROYO J., *La reforma del artículo 135 CE. Encuesta sobre la reforma constitucional*, in *Revista española de derecho constitucional*, núm. 93/2011
- PERONE G., *Gli effetti dell'austerità: un confronto internazionale*, disponibile in [economiaepolitica.it](http://economiaepolitica.it), 31.07.2014
- PERSIANI M., *Ancora incertezze su adeguatezza e proporzionalità delle prestazioni pensionistiche*, in *Giur. it.*, 5/2015
- PERSIANI M., *L'irragionevole confusione tra prelievo fiscale e solidarietà previdenziale*, in *Argomenti Dir. Lav.*, 2013

- PICCIONE D., *Una manovra governativa di contenimento della spesa “tra il pozzo e il pendolo”*, in *Giur. cost.*, 2012
- PIN A., LONGO E., *Dalla sentenza n. 10 alla n. 70 del 2015: quando la giustizia costituzionale diventa imprevedibile*, in *Quad. costituzionali*, 3/2015
- PINARDI R., *La Consulta ed il blocco degli stipendi pubblici: una sentenza di «incostituzionalità sopravvenuta?»*, in *Forum Quad. cost.*, 1 settembre 2015
- PINARDI R., *La Corte e la crisi tra bilanciamenti di interessi ed «impatto macroeconomico» delle pronunce d'incostituzionalità*, in *Forum Quad. cost.*, aprile 2015
- PINARDI R., *La Corte, i giudici e il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze di incostituzionalità*, Milano, 1993
- PINARDI R., *La modulazione degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità e la logica del giudizio in via incidentale in una decisione di accoglimento con clausola di irretroattività*, in *Consulta Online*, 1/2015
- PINELLI C., *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in Id., *Nel lungo andare. Una costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti 1985-2011*, Napoli, 2012
- PINELLI C., *I limiti legislativi dell'autonomia collettiva: un indirizzo solo apparentemente consolidato*, in *Giur. cost.*, 4/2014
- PINELLI C., *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2014
- PINELLI C., *Le Corti europee (nella crisi dell'Unione)*, disponibile all'indirizzo [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu)
- PITRUZZELLA G., *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Rivista AIC*, 4/2013
- PIZZORUSSO A., *I principi generali del diritto: l'esperienza pubblicistica*, in *I principi generali del diritto*, Atti dei convegni lincei, Roma, 1992
- PIZZORUSSO A., *I sistemi di giustizia costituzionale: dai modelli alla prassi*, in *Quad. cost.*, 1982
- PIZZORUSSO A., *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale: comandi o consigli?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963
- PIZZORUSSO A., *Soluzioni tecniche per graduare gli effetti nel tempo delle decisioni di accoglimento della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Milano, 1989
- POLESE M., *L'equilibrio di bilancio come limite alla retroattività della sentenza di accoglimento*, in *Rivista Aic*, 2015

- POLITI F., *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale. Contributo ad una teoria dell'invalidità costituzionale della legge*, Padova, 1997
- POLITI F., *Il "costo" delle sentenze della Corte costituzionale nella recente riflessione dottrinale*, in *Scritti in memoria di L. Paladin*, IV, 2004
- PONCE SOLÉ J., *El Estado social y democrático de derecho ante la austeridad y los recortes sociales: la jurisprudencia del Tribunal constitucional portugués y su interés para el caso español*, en *ReDCE*, núm. 23/2015
- PORCHIA O., *Il ruolo della Corte di Giustizia dell'Unione europea nella governance economica europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 3/2013
- PROCOPIO M. A., *La legittimità costituzionale delle pensioni d'oro: il singolare "dietrofront" operato dal giudice delle leggi*, in *Giur. tribut.*, 11/2016
- PROSPERETTI G., *Alla ricerca di una ratio del sistema pensionistico italiano*, disponibile alla pagina [www.csdllex.unict.it](http://www.csdllex.unict.it)
- PUGIOTTO A., *La "concretezza" nel sindacato di costituzionalità: polisemia di un concetto*, in *Jus*, 1994
- PUGIOTTO A., *Un inedito epitaffio per la pregiudizialità costituzionale*, in *Forum Quad. cost.*, 2015
- PUNSET BLANCO R., *Canon, carácter vinculante, contenido y efectos de los pronunciamientos sobre la constitucionalidad de la ley*, in A.A.V.V., *La sentencia sobre la constitucionalidad de la ley*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997
- REQUEJO RODRÍGUEZ P., *El papel de la crisis económica en la argumentación del Tribunal Constitucional. Comentario a la STC 119/2014*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 36/2015
- RICCI G., *La retribuzione in tempi di crisi: diritto sociale fondamentale o variabile dipendente?*, in *Working Papers*, CSDLE M. D'Antona, 113/2014
- RIVOSECCHI G., *Il Meccanismo Europeo di Stabilità ed il Fiscal Compact tra Karlsruhe e Lussemburgo*, in *Quad. cost.*, 2/2014
- ROA ROA J. E., *El incidente de impacto fiscal y la legitimidad democrática de los tribunales constitucionales*, in *Serie Documentos de trabajo n. 26*, Departamento de derecho constitucional, Universidad Externado de Colombia, 2015
- ROGOFF K., REINHART C., *Growth in a time of debt*, in *American Economic Review*, 2010
- ROMBOLI R., *Il principio generale di equilibrio finanziario nell'attività di bilanciamento dei valori costituzionali operata dalla Corte*, in A.A.V.V., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, ultimo comma, della Costituzione*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 8 e 9 novembre 1991, Milano, 1993

- ROMBOLI R., *L'“obbligo” per il giudice di applicare nel processo a quo la norma dichiarata incostituzionale ab origine: natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti*, in *Forum Quad. cost*, 2015
- ROMBOLI R., TARCHI R., *La giustizia costituzionale in Spagna*, J. Luther, R. Romboli, R. Tarchi (a cura di), *Esperienze di giustizia costituzionale*, II, Torino, 2000
- ROSSI F., *La sentenza Taricco della Corte di giustizia e il problema degli obblighi di disapplicazione in malam partem della normativa penale interna per contrasto con il diritto UE*, in *Dir. pen. e processo*, 2015
- RUBIO LLORENTE F., ARAGÓN REYES M., *Enunciados aparentemente vacíos en la regulación constitucional del control de constitucionalidad*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 7/1979
- RUBIO LLORENTE F., *La jurisdicción constitucional como forma de creación del Derecho*, in *Rev. Esp. de Derecho Constitucional*, 1988
- RUGGERI A. (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994
- RUGGERI A., *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*, 2015
- RUGGERI A., *Storia di un «falso». L'efficacia inter partes delle sentenze di rigetto della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1990
- RUGGERI A., *Vacatio sententiae, “retroattività parziale” e nuovi tipi di pronunzie della Corte costituzionale*, in A.A.V.V., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche in riferimento alle esperienze straniere*, Milano, 1989
- RUGGERI A., SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2014
- RUOTOLO M., *Ambiguità della Corte o arbitrio del giudice? Il 'seguito' anormale e contraddittorio della sentenza n. 10 del 2015 della Corte costituzionale (osservazione a Commissione Tributaria provinciale di Reggio Emilia, 12 maggio 2015 n. 217/15)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2015
- RUOTOLO M., CAREDDA M., *Virtualità e limiti del potere di regolazione degli effetti temporali delle decisioni d'incostituzionalità. A proposito della pronuncia sulla c.d. Robin Tax*, in *Rivista AIC*, 2/2015, nonché in *Rivista di diritto tributario*, 11/2014
- RUOTOLO M., *Eguaglianza e pari dignità sociale. Appunti per una lezione*, in *Lex social, Revista de derechos sociales*, Univ. Pablo de Olavide, Sevilla, 2/2013
- RUOTOLO M., *La Costituzione ha sessant'anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, Quaderni di Costituzionalismo.it, Napoli, 2008
- RUOTOLO M., *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, Cedam, Padova, 2000

- RUOTOLO M., *Povert  e diritto*, in *Liber amicorum in onore di Augusto Cerri*, Napoli, Ed. Scientifica, 2016
- RUOTOLO M., *Sicurezza, dignit  e lotta alla povert *, Ed. Scientifica, Napoli, 2012
- SAITTA A., *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Milano, 1996
- SAITTO F., *Economia e Stato costituzionale, Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, Giuffr , Milano, 2015
- SAITTO F., *La 'solitudine' delle corti costituzionali? Sindacato sulle misure di austerit  e protezione dei diritto sociali tra giudici nazionali e Corte EDU*, in *Diritto pubblico*, 1/2016
- SAITTO F., *Quando l'esigenza di tutela della dignit  fonda, nell'emergenza economica, la competenza statale*, in *Giur. cost.*, I, 2010
- SAIZ-ARNAIZ A., *La interacci n entre los tribunales que garantizan derechos humanos: razones para el diálogo*, in *Lo Stato*, 5/2015
- SALAZAR C., *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 4/2013
- SALAZAR C., *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Giappichelli, Torino, 2000
- SALERNO G. M., *Costituzione, Unione Europea e mercati globali: proposte e riflessioni*, in *Federalismi.it*, n. 12/2010
- SALERNO G. M., *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in *federalismi.it*, 10/2015
- SALERNO N., *La Costituzione, le pensioni e l'equit *, in *Forum Quaderni costituzionali*, settembre 2013
- SALERNO N., *Irrazionalit  tributaria del contributo di solidariet  a carico delle pensioni di importo elevato*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 3/2013
- SANDRI A., *Il Vorbehalt des Möglichen nella giurisprudenza delle Corti tedesche*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2012
- SANDULLI P., *Il ruolo degli enti bilaterali nel sostegno al reddito degli apprendisti*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2/2013
- SANDULLI P., *La Corte costituzionale distingue fra equit  fiscale ed equit  previdenziale: a proposito della sentenza n. 116/2013*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it)
- SANZ-ARCEGA E., *Los rostros constitucionales de la redistribución: la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad*, in *Revista de derecho político*, n. 93/2015
- SCACCIA G., *Controllo di ragionevolezza delle leggi e applicazione della Costituzione*, in *Nova juris interpretatio*, Roma, 2007

- SCACCIA G., *Gli «strumenti» della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000
- SCACCIA G., *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2013
- SCACCIA G., *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012
- SCACCIA G., *Ragionevolezza*, in *Dizionario di diritto pubblico* (a cura di S. Cassese), Milano, 2006
- SCAGLIARINI S., *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2012
- SCAGLIARINI S., *L'incostituzionalità sopravvenuta sfuggita alla Corte*, in *Forum Quad. cost.*, 2015
- SCAGLIARINI S., *La Corte tra Robin Hood Tax e legislatore "senz'aterra"*, in *Consultaonline*, 1/2015
- SCHEFOLD D., *Contributi comparatistici in fase di crisi finanziaria*, Brema, 2013
- SCHMITT C., *Teologia politica. Quattro capitoli sulla teoria della sovranità*, in *Le categorie del politico*, trad. it., Il Mulino, Bologna, 1972
- SCIOLA F., *Dalla legge finanziaria alla legge di stabilità, Premesse*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2010
- SERGES G., *I trattati internazionali diversi dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano*, in A. Di Blase (a cura di), *Convenzioni sui diritti umani e Corti nazionali*, Roma TrE-Press, Roma, 2014
- SERGES G., *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014
- SERGES GIU., *Norme "tecniche" e norme ideologiche. Una riflessione sulle regole dell'austerità e sull'art. 81 Cost.*, in G. Grasso (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", svoltosi a Como il 20 novembre 2015, Napoli, 2016
- SGROI A., *La perequazione automatica delle pensioni e i vincoli di bilancio: il legislatore e la Corte costituzionale*, in [giurcost.org](http://giurcost.org), giugno 2015
- SICLARI M., *Effetti temporali delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale*, in *Giur. It.*, 1999
- SILVESTRI G., *Apertura lavori*, in *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*. Atti del Seminario (Roma, 22 novembre 2013)
- SILVESTRI G., *Effetti normativi ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale: due aspetti dello stesso problema*, in A.A.V.V., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche in riferimento alle esperienze straniere*, Milano, 1989



- SORRENTINO F., *Considerazioni sul tema*, in A.A.V.V., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche in riferimento alle esperienze straniere*, Milano, 1989
- SPADARO A., *I diritti sociali di fronte alla crisi*, in *Rivista Aic*, 4/2011
- STERPA A., *Una 'lettura intergenerazionale' della sent. n. 70 del 2015*, in *federalismi.it*
- TEGA D., *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e politiche e crisi economica*, Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa, Trapani, 8-9 giugno 2012
- TORCHIA L., *Lezioni di diritto amministrativo progredito*, Bologna, 2010
- TOSATO G. L., *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *Apertacontrada*, luglio 2012
- TOSATO G. L., *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Riv. dir. internaz.*, 1/2014
- TROJSI A., *Il difficile bilanciamento tra diritto alla retribuzione dei dipendenti pubblici ed esigenze finanziarie*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2015
- TRUCCO L., *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, Gruppo di Pisa, Atti del Convegno di Trapani, 8/9 giugno 2012
- TURTURRO A., *Una proposta di seguito legislativo straordinario (e sistemico) alla sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale: "nuovi" poteri istruttori, introduzione del dissent e potere di modulazione degli effetti temporali delle decisioni di accoglimento. Prime osservazioni*, in *Forum Quad. cost.*, dicembre 2015
- VERONESI P., *La coerenza che non c'è: sugli effetti temporali delle pronunce d'accoglimento (e sulla sorte dell'«equilibrio di bilancio») dopo le sentenze nn. 10 e 70 del 2015*, Commenti del num. 3/2015 di *Quaderni costituzionali*
- VIGANÒ F., *Prescrizione e reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE: la Corte d'appello di Milano sollecita la Corte costituzionale ad azionare i 'controlimiti'*, in *Diritto penale contemporaneo*, settembre 2015
- VILLAVERDE MENÉNDEZ I., *El control de constitucionalidad de las reformas constitucionales. ¿Un oxímoron constitucional? Comentario al ATC 9/2012*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 30/2012
- VIVALDI E., *Garanzia dei diritti sociali e ruolo degli enti non profit. alcune considerazioni a margine del disegno di legge delega per la riforma fiscale e assistenziale (ddl n. 4566) e dei primi provvedimenti di un governo tecnico*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012
- VON BOGDANDY A., *I principi fondamentali dell'Unione europea*, Ed. Scientifica, 2011
- VON STEIN L., *Storia del movimento sociale in Francia dal 1789 ai nostri giorni*, 1850

ZAGREBELSKY G., *Il controllo da parte della Corte costituzionale degli effetti temporali delle pronunce di incostituzionalità: possibilità e limiti*, in A.A.V.V., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Milano, 1989

ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite*, Einaudi, 1992

ZAGREBELSKY G., *La dottrina del diritto vivente*, in A.A.V.V., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988

ZAGREBELSKY G., *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. cost.*, 2014

ZAGREBELSKY G., MARCENÒ V., *La giustizia costituzionale*, Bologna, 2012

ZAGREBELSKY G., *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, in A.A.V.V., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1993

*Un sentito ringraziamento al Prof. Marco Ruotolo, per la gentile e costante disponibilità al confronto, che è stato ispirazione e stimolo di questo lavoro*

*A G., grazie, per tutto.*