

**CORTE COSTITUZIONALE**

SERVIZIO STUDI

**STAGE 2014**

**DIRITTI SOCIALI E VINCOLI DI BILANCIO**  
**Ricerca di dottrina**

\*\*\*

*a cura di Claudia Marchese*

Marzo 2015



**DIRITTI SOCIALI E VINCOLI DI BILANCIO**  
**Ricerca di dottrina**

**ESTRATTO CONTENENTE L'INTRODUZIONE E L'INDICE**

Per le richieste al centro stampa:

**STU 272 – Estratto**

**STU 272 – Versione integrale (3 volumi)**



## DIRITTI SOCIALI E VINCOLI DI BILANCIO

SOMMARIO: Introduzione. - 1. Dalla *governance* economica europea all'art. 81 Cost.: la necessità di trovare un equilibrio di bilancio. - 2. Un *excursus* attraverso la giurisprudenza costituzionale più recente: la posizione della Consulta. - 3. Ragionevolezza, livelli essenziali delle prestazioni, sussidiarietà orizzontale: quale strada seguire al fine di garantire i diritti sociali? - 4. Diritti sociali, Unione Europea e trattati internazionali: un rapporto complicato.

### Introduzione.

La crisi del debito sovrano ha imposto una rimodulazione della spesa pubblica e delle politiche di bilancio dei singoli Stati facenti parte dell'Unione Europea. In particolare, siffatta rimodulazione rappresenta, da un lato, il portato dei trattati internazionali siglati dagli Stati membri dell'Unione, quale intervento necessario al fine di porre un argine alle summenzionate contingenze economiche, e, dall'altro lato, essa costituisce la base in ragione della quale operare i c.d. tagli alla spesa pubblica. La riduzione della spesa ha riguardato segnatamente i diritti sociali, ragion per cui occorre interrogarsi su quale possa essere il punto di equilibrio tra esigenze di bilancio e garanzia dei diritti in esame.

Tale è lo scopo del presente studio: indagare sull'equilibrio di bilancio, intendendo con tale espressione non solo il tendenziale equilibrio dei conti pubblici, bensì il ben più delicato bilanciamento tra le esigenze della spesa pubblica e soddisfacimento dei diritti *de quibus*. Siffatti diritti, come noto, costituiscono situazioni giuridiche che necessitano di un'attuazione legislativa e che comportano un costo per l'erario. La questione, dunque, diviene quella di verificare sino a che punto sia possibile imporre sacrifici e quali altre strade possano essere seguite. A tal fine, sarà possibile suddividere la presente indagine in quattro fasi.

In via preliminare, occorrerà delineare il contesto giuridico-economico alla luce del quale è maturata la presente disciplina di bilancio e la legislazione nazionale volta a contingentare la spesa pubblica. Allo stesso tempo, sembrerà utile operare una breve ricostruzione della categoria dei diritti sociali, esaminandone le peculiarità e tenendo presente il progressivo riconoscimento di un numero sempre più elevato di siffatte situazioni giuridiche. Ciò posto, sarà possibile verificare a livello di ordinamento interno quale strada sia stata seguita dalla Corte costituzionale al fine di contemperare le diverse esigenze.

Conclusa la disamina introduttiva sarà possibile entrare in *medias res*. La terza parte del presente scritto sarà dedicata agli strumenti giuridici predisposti dall'ordinamento interno al fine di bilanciare il rapporto tra finanza pubblica e diritti sociali. Svolta tale trattazione, per una pluralità di ragioni, non si potrà prescindere da un'indagine a livello sovranazionale. In primo luogo, infatti, l'imposizione di rigide regole di bilancio discende da vincoli posti da fonti sovranazionali. In

secondo luogo, la crisi economica ha mostrato come nel contesto europeo le sorti dei singoli Stati membri siano legate le une alle altre, ragion per cui le difficoltà economiche necessitano di una risposta comune e tendenzialmente unitaria.

Più nello specifico, occorrerà interrogarsi su quale sia, ad oggi, il ruolo dei diritti sociali nel contesto europeo e su quali siano gli strumenti di tutela, considerando, altresì, il rapporto tra diritto dell'Unione Europea e trattati internazionali, quali il TMES ed il c.d. *Fiscal Compact*, soprattutto in relazione alle funzioni di controllo affidate alle istituzioni europee<sup>1</sup>.

### **1 - Dalla *governance* economica europea all'art. 81 Cost.: la necessità di trovare un equilibrio di bilancio.**

Ogni crisi, sia essa economica o di altra natura, ha un inizio ed una fine<sup>2</sup>. La crisi economica, che ancora ad oggi attanaglia i Paesi dell'Eurozona, ha una precisa data di inizio riconducibile alla dichiarazione di fallimento della società *Lehman brothers*. Tale avvenimento ha determinato una serie di effetti a catena che hanno dimostrato la debolezza dei sistemi di regolamentazione e controllo del settore bancario e finanziario, con la conseguente necessità di intervento da parte del soggetto statale al fine di operare il salvataggio degli istituti creditizi. Da simili operazioni nazionali ne è derivata una considerevole esposizione debitoria, la quale ha mostrato come i singoli Stati europei non costituiscano delle monadi, ben potendo propagarsi le situazioni di *deficit* pubblico da un soggetto ad un altro<sup>3</sup>.

L'Unione Europea ed i singoli Stati sono stati colti impreparati da una simile congiuntura economica, non riuscendo a dare una risposta unitaria. A tal riguardo, è sufficiente ricordare che nel corso del 2008 gli Stati membri hanno adottato una serie di piani nazionali di rilancio, che hanno costituito degli strumenti isolati e privi di coordinamento, sino all'adozione da parte del Consiglio europeo del dicembre 2008 di un piano europeo di rilancio economico. Mediante quest'ultimo piano

---

<sup>1</sup> Svolta l'indagine a livello sovranazionale, al fine di rendere la disamina completa, occorre affrontare i profili comparatistici del rapporto tra vincoli di bilancio e diritti sociali. Per tale ragione si rinvia al seguente quaderno della Corte costituzionale: "*Diritti sociali e vincoli di bilancio. Profili comparatistici*". Quest'ultima rassegna di dottrina e giurisprudenza è volta a delineare le problematiche emerse in relazione al tema oggetto della presente indagine in Germania, Grecia, Spagna e Portogallo, nonché le modalità attraverso le quali esse sono state affrontate.

<sup>2</sup> Suggestiva la nozione di crisi elaborata da S. ROMANO secondo cui la crisi sarebbe frutto dell'inadeguatezza dell'istituzione statale nel tenere il passo con i cambiamenti che portano al disfacimento dello Stato (così, S. ROMANO, *La crisi dello Stato*, Milano, 1969, 23). Costituisce, invece, un utile incoraggiamento quanto sostenuto da I. CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, 2012, secondo cui la crisi sarebbe un'opportunità di cambiamento, per scegliere ciò che si intende salvare della tradizione giuridica e ciò che è opportuno cambiare. Dello stesso avviso, G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quad. cost.*, 2014, 1, 29, secondo cui crisi economica e cambiamento sono termini coestensivi.

<sup>3</sup> Per una ricostruzione della reazione degli Stati dell'Eurozona al propagarsi della crisi economica, si veda G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 1/2012, 9. Interessante la ricostruzione di A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, 2014, 1, 84, secondo cui il ricorso a meccanismi di salvataggio reciproci tra gli Stati avrebbe ingenerato lo sviluppo di un principio di solidarietà responsabile.

è stata manifestata la volontà di adottare una reazione organica, idea successivamente consolidata dal Consiglio Ecofin del 9 giugno 2009, nel corso del quale è stata sollecitata una sorveglianza multilaterale continua. L'adozione di tali piani di rilancio è, però, risultata inadeguata, come ha dimostrato l'aggravarsi della crisi economica e l'indebitamento eccessivo nel quale è incorsa la Grecia. Per tale ragione si è ritenuto necessario prevedere degli aggiustamenti strutturali nei singoli Stati, nonché rafforzare le politiche preventive di sorveglianza. In relazione agli aggiustamenti strutturali, l'art. 126 TFUE ha rappresentato il primo strumento al fine di realizzare una riduzione dei disavanzi pubblici eccessivi<sup>4</sup>.

Tralasciando per un momento i rilievi giuridici, occorre evidenziare che la crisi greca è stata nei mesi successivi seguita dalla crisi irlandese, portoghese e spagnola. A fronte del propagarsi di una simile emergenza, le istituzioni europee e gli Stati membri hanno dovuto adottare soluzioni maggiormente incisive, per illustrare le quali appare utile ripercorrere le principali tappe seguendo il criterio cronologico. In data 9-10 maggio 2010 è stata approvata dal Consiglio la creazione di un meccanismo di assistenza finanziaria composto da due elementi: il Meccanismo europeo di stabilità finanziaria (MESF) ed il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF)<sup>5</sup>. A tali strumenti è seguita l'adozione, in data 29 settembre 2010, del c.d. *Six Pack*<sup>6</sup>. A cui è seguito, a distanza di solo un mese di tempo, l'accordo del Consiglio europeo per stabilire un meccanismo europeo permanente di stabilizzazione finanziaria, istituito mediante la firma di un trattato internazionale siglato, in data 2 febbraio 2012, da venticinque Stati europei con la denominazione di Trattato sul Meccanismo europeo di stabilità (TMES) e volto a sostituire, a partire dal 2013, il MESF ed il FESF<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Sino alla crisi greca del debito sovrano tale previsione non ha trovato alcuna applicazione. In particolare, essa prevede che il Consiglio possa domandare allo Stato sottoposto a sorveglianza di presentare dei rapporti secondo un calendario prestabilito, al fine di verificare gli sforzi compiuti per porre riparo alla situazione di squilibrio strutturale. Occorre rilevare, tuttavia, che nel caso della Grecia tale rimedio non è stato sufficiente, essendo dovuti ricorrere a procedure di sorveglianza *ad hoc* e ad ulteriori obblighi di comunicazione. A tal riguardo, in dottrina, è stato rilevato come il sovrapporsi di strumenti di intervento abbia determinato un quadro confuso, in quanto tendono a sovrapporsi procedure disciplinanti il bilancio, procedure di correzione degli squilibri macroeconomici e procedure di approvazione degli strumenti di assistenza finanziaria. Tutti meccanismi che prevedono in capo allo Stato interessato la sussistenza di obblighi di comunicazione.

<sup>5</sup> Il MESF è stato istituito con Regolamento (UE) n° 407/2010 del Consiglio dell'Unione, adottato in data 11 maggio 2010 sulla base dell'art. 122 TFUE. Il FESF, creato con decisione del Consiglio dell'Unione, è annesso al processo verbale della riunione del Consiglio dell'Unione europea 9614/10/ECOFIN 265 UEM 179.

<sup>6</sup> Tale denominazione è dovuta all'adozione di un pacchetto di misure comprendente cinque regolamenti ed una direttiva europea. In particolare, si tratta del Regolamento n. 1173/2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio della zona euro; del Regolamento n. 1174/2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; del Regolamento n. 1175/2011 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; del Regolamento n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; del Regolamento n. 1177/2011 per l'accelerazione ed il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; infine, della Direttiva 2011/85/UE del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

<sup>7</sup> Con il MES è venuto a costituirsi un meccanismo di assistenza finanziaria permanente avente la natura di «istituzione finanziaria permanente», così come riconosciuto dallo stesso art. 1° del summenzionato Trattato. Tale istituzione presenta propri organi, quali un consiglio dei governanti ed un consiglio di amministrazione in cui ha diritto di sedere un membro per ogni Stato, liberamente revocabile in qualsiasi momento. Le decisioni sono assunte di comune accordo,

Il ricorso allo strumento dei trattati internazionali, tuttavia, non ha esaurito qui il suo corso, posto che in data 2 marzo 2012 è stato siglato il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* (TSCG), che sarà oggetto di analisi più approfondita nel prosieguo del presente studio<sup>8</sup>.

Inoltre, in data 28-29 giugno 2012 è stato adottato il «Patto per la crescita e l'impiego», nonché sono state disposte modifiche al MES ed attribuiti poteri di controllo prudenziale alla BCE.

In tale *iter* si inseriscono ulteriori tappe che non possono essere tralasciate, quali: la modifica dell'art. 136 TFUE (secondo la procedura di revisione semplificata), l'adozione del Patto *Euro Plus*<sup>9</sup> e l'adozione da parte della Commissione europea del c.d. *Two-pack*<sup>10</sup>.

Brevemente ripercorso l'*excursus* normativo mediante il quale gli Stati hanno reagito alla crisi economica ed alla crisi del debito sovrano, occorre muovere due rilievi prima di addentrarsi nell'esame della disciplina posta dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance*. In primo luogo, occorre rilevare come la reazione all'eccessivo indebitamento abbia per lo più assunto le forme di trattati internazionali, seppure in vario modo collegati all'attività delle istituzioni dell'Unione<sup>11</sup>. In secondo luogo, è opportuno precisare che la politica monetaria

---

eccetto in taluni casi in cui è richiesta la maggioranza qualificata. Gli strumenti di assistenza finanziaria, mediante i quali è possibile intervenire, possono essere di varia natura. In particolare, ai sensi del Capitolo IV del Trattato è possibile: concedere il credito in via preventiva, erogare un prestito ai fini della ricapitalizzazione, erogare un prestito allo Stato conformemente all'art. 16 del Trattato ed, infine, intervenire nel mercato primario e secondario dello Stato acquistando titoli di debito sovrano. L'erogazione di siffatti prestiti è subordinata al rispetto di una stretta condizionalità. Lo Stato beneficiario è, infatti, tenuto ad assumere impegni di politica economica al fine di realizzare un risanamento dei conti e qualora tali impegni non siano rispettati, cesserà l'erogazione dei finanziamenti. La Commissione, unitamente alla BCE e al FMI, è chiamata a vegliare sul rispetto degli impegni assunti.

<sup>8</sup> Il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione Europea è stato siglato da venticinque Stati membri, quali: il Belgio, la Bulgaria, la Danimarca, la Germania, l'Estonia, l'Irlanda, la Grecia, la Spagna, la Francia, l'Italia, Cipro, la Lettonia, la Lituania, il Lussemburgo, l'Ungheria, Malta, i Paesi Bassi, l'Austria, la Polonia, il Portogallo, la Romania, la Slovenia, la Slovacchia, la Finlandia, la Svezia.

<sup>9</sup> Il *Patto Euro Plus* costituisce un patto di convergenza economica rafforzata mediante il quale gli Stati aderenti intendono realizzare un rafforzamento dell'attuale *governance* economica europea attraverso l'adozione di programmi nazionali di riforma e di programmi di stabilità, stimolando la competitività e la convergenza nei settori economici prioritari e prevedendo, altresì, incontri periodici tra i Capi di Stato

<sup>10</sup> In particolare, la modifica dell'art. 136 TFUE è stata adottata con decisione del Consiglio europeo 2011/199/UE del 25 marzo 2011. In relazione a tale modifica, come si avrà modo di verificare in seguito, è stata sollecitata l'attenzione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, la quale si è espressa con la nota sentenza *Pringle*.

<sup>11</sup> Come rilevato da attenta dottrina, il ricorso allo strumento di trattati internazionali che si collocano al di fuori del quadro del diritto dell'Unione europea appare, più che il frutto di una scelta consapevole o dell'inesistenza di strumenti giuridici europei adeguati al raggiungimento dello scopo, come il frutto dell'esigenza di agire con rapidità anche in assenza dell'accordo di tutti gli Stati membri. Peraltro, i vari Trattati stipulati al fine di fronteggiare l'indebitamento degli Stati membri si presentano strettamente connessi gli uni agli altri. A tal riguardo, è sufficiente considerare come il quinto considerando del MES statuisca: «*Il presente Trattato e il TSCG sono complementari nella promozione di politiche di bilancio responsabili e della solidarietà in seno all'Unione economica e monetaria*» e prosegue, altresì, statuendo che l'assistenza finanziaria nel quadro del MES sarà condizionata, a partire dal 1° marzo 2013, alla ratifica del TSCG da parte dello Stato membro interessato.

Più nello specifico, invece, sul rapporto tra TSCG e TFUE si rinvia a F. ALLEMAND – F. MARTUCCI, *La nouvelle gouvernance économique européenne*, in *Cahier de droit européen*, 2012, 79, essendo qui sufficiente rilevare come l'art. 3, par. 1, del TSCG statuisca che le regole del Patto di bilancio saranno applicate senza pregiudizio per le obbligazioni discendenti dal diritto dell'Unione Europea. *Contra*, in dottrina, v. D. DE GRAZIA, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, in *Giur. cost.*, 2012, 2513, il quale riconosce al *Fiscal Compact* la natura di strumento di cooperazione rafforzata, che andrebbe tenuto ben distinto dal sistema di regole dell'Unione europea.



dell'Unione non si riduce al perseguimento di finanze stabili e sane. Tale situazione, infatti, non costituisce un obiettivo a sé stante, bensì è configurabile come lo strumento mediante il quale perseguire la coesione sociale, la crescita economica ed un più elevato livello di impiego.

Svolte tali precisazioni, occorre soffermarsi sulla disciplina posta dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance*, in quanto da siffatto trattato discende in capo agli Stati firmatari l'obbligo di introdurre, preferibilmente, in Costituzione la regola del (tendenziale) pareggio di bilancio<sup>12</sup>, prevedendo altresì all'art. 5 una procedura di sorveglianza specifica in relazione allo Stato che sia stato riconosciuto in una posizione di *deficit* eccessivo<sup>13</sup>. In un simile caso lo Stato membro deve produrre un programma di partenariato *budgetario* ed economico che comporti una dettagliata descrizione delle riforme strutturali che intende operare. Tale programma deve essere presentato per l'approvazione al Consiglio ed alla Commissione che provvedono alla sorveglianza, tenuto presente che siffatta procedura si inserisce nel quadro di vigilanza previsto dal Patto di Stabilità e Crescita<sup>14</sup>. Peraltro, il richiamo al Patto di Stabilità e Crescita appare costante, considerando che al fine di verificare se la regola dell'equilibrio di bilancio sia stata rispettata occorre far riferimento all'obiettivo di bilancio a medio termine definito dal summenzionato Patto. I singoli Stati, dunque, rimangono pienamente liberi di adottare le proprie scelte di politica

---

Per quanto concerne, invece, il rapporto tra TMES e diritto dell'Unione, occorre rilevare che tale meccanismo è stato in qualche modo "costituzionalizzato" rinvenendo il proprio fondamento all'art. 136 TFUE. Diversamente, invece, il meccanismo del MESF rinveniva il proprio fondamento nell'art. 122, par. 2, TFUE. Per quanto concerne, la natura di diritto internazionale del meccanismo, essa è stata definita dalla dottrina quale una conseguenza del riparto delle competenze, giacché il MES necessariamente implica un'incidenza sulle materie della politica economica (così F. ALLEMAND – F. MARTUCCI, *La nouvelle gouvernance économique européenne*, cit., 428).

<sup>12</sup> Nel presente scritto si è preferito ricorrere all'espressione "equilibrio di bilancio", piuttosto che al pareggio di bilancio in quanto, sebbene la L. cost. n. 1/2012 rechi il titolo di "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale", il testo costituzionale ai novellati artt. 81, cc. 1 e 6, 97, c. 1, e 119, c. 1, compie riferimenti esclusivamente all'equilibrio dei bilanci. Analogamente, la L. n. 234/2012 fa riferimento all'equilibrio dei bilanci non solo in generale, ma anche in relazione agli enti territoriali, alle amministrazioni pubbliche non territoriali, oltre che allo Stato. Sul punto, v. T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 2014, 1, 58.

<sup>13</sup> L'introduzione del principio del pareggio di bilancio negli ordinamenti interni con norme di rango costituzionale non è espressione di un obbligo puntuale. Il TSCG, infatti, prevede esclusivamente una preferenza per norme di tale rango. Come si avrà modo di osservare in seguito, nell'ordinamento italiano si è deciso di dare seguito a tale vincolo mediante una revisione dell'art. 81 Cost. Una simile scelta è tutt'altro che priva di conseguenze, in quanto mediante la stessa si è conferita valenza giuridica ad un obbligo di carattere eminentemente politico, determinando, altresì, la possibilità che il vincolo del pareggio di bilancio sia evocato quale parametro dei giudizi di legittimità costituzionale (per tutti, v. T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, op. ult. cit., 2014, 1, 54).

<sup>14</sup> Tale procedura è automaticamente superata là dove siano applicabili forme di sorveglianza rafforzata, quale quella di cui alla proposta COM (2011) 819 da applicare nel caso in cui gli Stati membri incontrino delle serie difficoltà in termini di stabilità finanziaria o che già beneficino di assistenza finanziaria accordata a titolo precauzionale. Qualora risulti applicabile tale procedura, verrà automaticamente meno l'applicabilità delle altre procedure di sorveglianza, quali la disciplina *budgetaria*, il semestre europeo, la disciplina degli squilibri macroeconomici, nonché la normativa di cui al TSCG. Tale forma di controllo, infatti, si presenta particolarmente articolata, prevedendo l'intervento della Commissione in maniera congiunta alla BCE ed all'Autorità bancaria europea.

economica ed, in particolare, di allocazione delle risorse. Tuttavia, qualsiasi scelta deve essere rispettosa di vincoli di bilancio<sup>15</sup>.

Brevemente enunciato il quadro delle risposte formulate dall'Unione Europea e dai singoli Stati membri, è importante evidenziare sin da ora come gli strumenti di diritto internazionale mediante i quali si è deciso di affrontare l'emergenza si presentano strettamente connessi al diritto dell'Unione e sono vincolati al rispetto dello stesso. In relazione al TMES è stata la Corte di Giustizia a statuire, con la decisione *Pringle*<sup>16</sup>, che le norme del Trattato sono tenute al rispetto del diritto dell'Unione; invece, per quanto riguarda il TSCG, è la stessa normativa all'art. 3, par. 1, a statuire che i vincoli del Trattato saranno applicabili nel rispetto dei vincoli derivanti dal diritto dell'Unione. Ancor più incisiva è la previsione dell'art. 2, secondo cui «*il presente trattato è applicato ed interpretato dalle parti contraenti conformemente ai trattati sui quali si fonda l'Unione europea*» e trova, altresì, applicazione nella misura in cui sia compatibile con i trattati sui quali si fonda l'Unione Europea. Peraltro, all'art. 16 se ne prevede, entro cinque anni dall'entrata in vigore, l'integrazione nel quadro del diritto europeo. La fase attuale, quindi, dovrebbe configurarsi quale fase temporanea e di transizione.

Ricostruito il rapporto tra diritto dell'Unione e *Fiscal compact* e considerate le reciproche interrelazioni, ai nostri fini occorrerebbe chiedersi: cosa potrebbe accadere nel caso in cui uno Stato membro non rispettasse i vincoli discendenti dal TSCG al fine di garantire, tra l'altro, il soddisfacimento dei diritti sociali? Sarebbe attivabile la procedura di cui all'art. 126 TFUE? Sino a che punto è possibile comprimere sul piano normativo interno siffatti diritti? E sul piano del diritto europeo, qual è il ruolo che essi giocano? Quali sono le prospettive di tutela ed, in definitiva, qual è il punto di equilibrio nel rapporto tra diritti sociali ed esigenze di bilancio?

Lasciando tali interrogativi al prosieguo della presente ricerca, occorre rilevare che, in attuazione degli obblighi imposti dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance*,

---

<sup>15</sup> In relazione alla regola del pareggio di bilancio, occorre dire che essa non rappresenta una novità assoluta, in quanto già il Trattato di Amsterdam del 1997 aveva integrato nel Patto di stabilità e crescita l'obiettivo di bilancio a medio termine di raggiungimento di una posizione vicina all'equilibrio di bilancio. Del pari, il Regolamento n. 1466/97 statuiva che lo Stato membro «*deve presentare, nel suo programma di stabilità o di convergenza, l'obiettivo a medio termine di una posizione di bilancio vicina all'equilibrio o in eccedenza*». A tal punto, sembrerebbe opportuno interrogarsi su quali siano gli aspetti di novità del c.d. *Fiscal Compact*. Tali aspetti risiedono nei limiti entro i quali è possibile discostarsi dall'equilibrio di bilancio, che, ad oggi, sono divenuti più stringenti e nell'obbligo per gli Stati firmatari di introdurre tale vincolo nella normativa interna, preferibilmente di rango costituzionale. Peraltro, la *golden clause* non costituisce l'unica regola di bilancio introdotta dal Trattato. In particolare, l'art. 4 statuisce che quando il rapporto tra il debito pubblico ed il prodotto interno lordo di una parte contraente supera il valore di riferimento del 60% di cui all'art. 1 del Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, tale parte contraente opera una riduzione ad un ritmo medio di un ventesimo all'anno. Anche questa previsione non costituisce un'innovazione assoluta, in quanto essa era già prevista nell'ambito del *Six Pack* dal Regolamento n°1177/2011.

<sup>16</sup> Cfr. Corte di Giustizia, sentenza del 27 novembre 2012, *Thomas Pringle/Government of Ireland, Ireland and Attorney General* (Causa C-370/12).

si è provveduto alla revisione del testo dell'art. 81 Cost. introducendo, con L. cost. n. 1/2012, la regola del pareggio di bilancio<sup>17</sup>.

L'attuale art. 81, c. I, Cost. statuisce che «*Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico*». Tale inciso garantisce una certa flessibilità della regola di bilancio, consentendo l'adozione di politiche anticicliche «*in modo che nelle fasi di recessione, nelle quali il gettito delle entrate fiscali si riduce ed aumentano in maniera automatica le spese dovute agli ammortizzatori sociali, l'equilibrio tra entrate e spese sia costruito rendendo le seconde eccedenti rispetto alle prime, mentre nelle fasi di espansione economica, in cui il gettito fiscale aumenta e gli ammortizzatori sociali generano minore spesa, l'equilibrio sia costruito in maniera esattamente opposta*»<sup>18</sup>.

Rispetto all'odierna disciplina, i principali limiti che si riscontravano nella previgente normativa erano quelli secondo cui «*con la legge di approvazione del bilancio non si potevano stabilire nuovi tributi e nuove spese*» e «*ogni legge che importasse nuove o maggiori spese doveva indicare i mezzi per farvi fronte*»<sup>19</sup>.

Al fine di comprendere l'esatta portata innovativa dell'art. 81 Cost., occorre proseguire nella esegesi della lettera dell'articolo. In primo luogo, occorre verificare in quali casi sia possibile discostarsi dal pareggio e ricorrere all'indebitamento, giacché dalla misura in cui sia possibile ricorrervi sarà possibile desumere anche i limiti entro i quali sia stringente la regola del pareggio di bilancio<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Sull'introduzione in Costituzione del principio del pareggio di bilancio, v. F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 2/2012; D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 2/2012; G. BOGNETTI, *Il pareggio di bilancio nella carta costituzionale*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 2/2012; N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it); A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2012, 1, 198; D. DE GRAZIA, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, in *Giur. cost.*, 2012, 2513; I. CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, cit., 11. Peraltro, la L. cost. n. 1/2012 non si è limitata solo ad innovare la lettera dell'art. 81; essa ha apportato modifiche anche ad altre disposizioni costituzionali, quali gli artt. 97, 117 e 119.

<sup>18</sup> Così, A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in [osservatoriosullefonti.it](http://osservatoriosullefonti.it).

<sup>19</sup> Da tale previsione taluni Autori avevano ritenuto insito nella formulazione originaria dell'art. 81 Cost. il principio del pareggio di bilancio (così, G. DI GASPARE, *Innestare un sistema di equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della Costituzione*, in *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, a cura di G. DI GASPARE – N. LUPO, Milano, 2006, 201). Tale tesi, tuttavia, era già stata smentita dalla Corte costituzionale con sent. 10 gennaio 1966, n. 1, in *Giur. cost.*, 1966, 1-1, 1, con nota di V. ONIDA, *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della «copertura» finanziaria nelle leggi che importano «nuove o maggiori spese»*. Per un approfondimento sull'originaria formulazione dell'art. 81 Cost., v. A. BARTOLE, *Art. 81*, in *Comm. alla Cost.*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1979; V. ONIDA, *Le leggi di spesa in Costituzione*, Milano, 1969; N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'articolo 81 della Costituzione tra attuazione, interpretazione e aggiramento*, Roma, 2007. Per un excursus storico della disciplina nazionale ed europea della finanza pubblica, v. G. DELLA CANANEA, *Lex Fiscalis Europea*, in *Quad. cost.*, 2014, 1.

<sup>20</sup> *Ex multis*, in dottrina, v. A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, cit., 99, il quale ritiene che il pareggio di bilancio non costituisca una regola rigida, quanto piuttosto un processo di controllo stringente dei conti pubblici attraverso il quale porre un freno all'indebitamento.

L'art. 81 statuisce che «*il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali*». Si tratta di una regola abbastanza rigida in quanto, da un lato, la dottrina maggioritaria ha interpretato la norma in questione quale divieto di presentare un saldo negativo tra entrate finali e spese finali al netto di quelle di natura meramente finanziaria, tra cui quelle per il rimborso dei prestiti già contratti. In breve, si intende evitare l'indebitamento, se non per quanto necessario al fine di rinnovare i prestiti già contratti. Dall'altro lato, invece, si consente espressamente di ricorrervi in presenza di eventi eccezionali ed al fine di considerare gli effetti sul ciclo economico. In relazione a tale previsione, la dottrina si è mostrata divisa.

Un primo orientamento ritiene che per ricorrere all'indebitamento debbano sussistere contestualmente entrambe le situazioni considerate dalla normativa<sup>21</sup>. Altra parte della dottrina ritiene che richiedere contestualmente la presenza dei due presupposti limiterebbe troppo la possibilità di scostamenti tra entrate e uscite, ragion per cui si accontenta, ai fini del ricorso all'indebitamento, della presenza o di eventi eccezionali o di valutazioni sul ciclo economico<sup>22</sup>. Peraltro, la definizione degli eventi eccezionali *de quibus* è rimessa all'adozione di una legge rinforzata, ai sensi dell'art. 81, c. VI, Cost<sup>23</sup>. Atto normativo successivamente adottato con L. n. 243/2012.

Alla luce di queste coordinate, emerge come i vincoli introdotti nell'ordinamento interno sulla base degli obblighi sovranazionali incidano sotto il profilo dei limiti di spesa, ma non in relazione all'allocazione delle risorse. Le scelte di politica economica continuano ad essere di spettanza statale<sup>24</sup>. Ciò non toglie che lo Stato sia fortemente vincolato nell'ammontare di spese che gli è consentito compiere, a tal punto che in dottrina è stato evidenziato come la nuova normativa

---

<sup>21</sup> Di questo avviso, D. DE GRAZIA, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, cit., 2497.

<sup>22</sup> In questo senso, A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit.; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in [www.astrid-online.it/rassegna](http://www.astrid-online.it/rassegna).

<sup>23</sup> Interessante la tesi sostenuta da A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, cit., 100, secondo cui alla locuzione eventi eccezionali sarebbero riconducibili anche le spese necessarie al fine di garantire la tutela dei diritti e la coesione sociale.

<sup>24</sup> Significativo è il riferimento compiuto da F. ALLEMAND – F. MARTUCCI, *La nouvelle gouvernance économique européenne*, cit., 40, a quanto osservato da Pierre Werner nel 1969 in occasione della Conferenza dei Capi di Stato o di governo secondo cui «*la politique budgétaire est le dernier bastion de la souveraineté*». Occorre, tuttavia, notare che le scelte dei singoli Stati risultano, altresì, vincolate dalla disciplina del Semestre europeo, quale procedura che si instaura nei primi sei mesi dell'anno al fine di definire, con il coordinamento del Consiglio e della Commissione, le politiche economiche degli Stati membri, sia dal lato delle politiche di bilancio sia dal lato delle riforme e degli interventi strutturali. Gli Stati membri, infatti, sono obbligati a tenere conto degli indirizzi predisposti dai Programmi di stabilità e convergenza elaborati nell'ambito del Patto di stabilità e crescita e dovranno anche elaborare dei Programmi di riforma nazionali. Sembra, dunque, che colga nel segno G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, cit., 35, là dove afferma che «*le politiche pubbliche nazionali devono muoversi nell'ambito di un quadrilatero i cui lati sono la lealtà dei cittadini, la fiducia dei mercati finanziari, il rispetto dei vincoli europei e l'impegno nelle sedi sovranazionali*».

precluderebbe al soggetto pubblico di effettuare anche gli indebitamenti necessari al fine di trarne un vantaggio in termini di crescita economica per le prossime generazioni<sup>25</sup>.

Illustrata in maniera generale la disciplina, occorre notare come essa abbia indotto il legislatore ad adottare diversi provvedimenti mediante i quali si è andati ad incidere su diritti il cui soddisfacimento comporta un costo per l'erario<sup>26</sup>. Tra tali diritti incontriamo i diritti sociali, quali diritti a prestazione che, ai fini della loro attuazione, necessitano di un intervento del legislatore<sup>27</sup>.

Prima di procedere ad un rapido esame dei maggiori interventi normativi e della giurisprudenza costituzionale che in relazione agli stessi si è formata, occorre soffermarsi sulla categoria dei diritti in esame al fine di delinearne talune caratteristiche.

I diritti sociali tradizionalmente sono stati ricostruiti quali diritti a prestazione vantati dal singolo nei confronti dello Stato o di altre strutture del potere pubblico<sup>28</sup>. Tale nozione nel corso del tempo è stata oggetto di molteplici riflessioni ed, attualmente, è particolarmente vivo il dibattito inerente alla possibilità di vantare pretese al soddisfacimento dei diritti in questione anche nei confronti di privati<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> V. D. DE GRAZIA, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, cit., 2513; I. CIOLLI, *I diritti sociali*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit., 110. Il problema, tuttavia, può essere affrontato anche in termini diametralmente opposti. Infatti, può porsi il problema del nocimento arrecato alle future generazioni in ragione di un elevato debito pubblico (v. 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*, a cura di R. BIFULCO-A. D'ALOIA, Napoli, 2008; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *rivistaaic.it*).

<sup>26</sup> Da un lato, in dottrina vi è chi giunge a paventare il rischio dell'ineffettività del riconoscimento normativo dei diritti, ragion per cui ammette la possibilità di discostarsi dall'equilibrio di bilancio «per assicurare garanzia dei diritti e coerenza sociale» (v. A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, cit., 79). Dall'altro lato, vi è chi ritiene che l'obbligo di rispettare il pareggio di bilancio non necessariamente implica un sacrificio per i diritti sociali, in quanto esso potrebbe condurre più che altro ad una razionalizzazione della spesa (v. T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, cit., 68).

<sup>27</sup> Sulla necessità di un'attuazione legislativa, per tutti, v. V. ONIDA, *Eguaglianza e diritti sociali*, in *Corte Costituzionale e principio di eguaglianza*, Padova, 2002, 105. Sul rapporto tra attuazione legislativa e riconoscimento da parte della Corte costituzionale di "nuovi diritti" v. S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in *www.gruppodipisa.it.*, 53.

<sup>28</sup> Numerosi sono gli scritti in materia di diritti sociali. Sulla nozione di diritti sociali, v. *ex multis* P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I diritti sociali*, in *Noviss. Dig. It.*, Torino, 1968; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, Roma, 1989, XI; G. CICALA, *Diritti sociali e crisi del diritto soggettivo nel sistema costituzionale italiano*, Napoli, 1967; E. CHELI, *Classificazione e protezione dei diritti economici e sociali nella Costituzione italiana*, in *Scritti in onore di Luigi Mengoni*, Milano, 1995, 1774; B. CARAVITA, *Oltre l'uguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3, c. 2, Cost.*, Padova, 1984; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, a cura di R. ROMBOLI, Torino, 1994; ID, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, vol. II, Padova, 1995; P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, II ed., Torino, 2005; L. PRINCIPATO, *I diritti sociali nel quadro dei diritti fondamentali*, in *Giur. cost.*, 2001; C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Torino, 2000; B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Milano, 2001; A. ROVAGNATI, *Sulla natura dei diritti sociali*, Torino, 2009; S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 7.

<sup>29</sup> Sul punto, v. G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 5; E. FERRARI, *Lo stato sussidiario: il caso dei servizi sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 99; G. RAZZANO, *Lo "Statuto" costituzionale dei diritti sociali*, in *www.gruppodipisa.it*.

Lasciando tale profilo al prosieguo della trattazione, occorre dare brevemente conto delle ricostruzioni maggiormente consolidate in merito alla natura ed all'oggetto dei diritti sociali<sup>30</sup>.

Questi ultimi rinvergono il primigenio fondamento normativo nella parte prima della Costituzione, tra i principi fondamentali. La stessa Corte costituzionale ha statuito, in più occasioni, che si tratta di diritti inviolabili ed inalienabili della persona, anche se condizionati dalla possibilità di disporre di risorse per la relativa attuazione<sup>31</sup>. Tale natura condizionata, come si avrà modo di vedere, è sottoposta anch'essa a dei limiti. Il punto, infatti, è quello di verificare se ed entro quali termini sussista un nucleo di soddisfacimento dei diritti sociali che debba essere sempre garantito.

La sussistenza di un simile nucleo appare avallata in maniera costante dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Essa, infatti, sin dagli anni Ottanta è ricorsa alla nozione del «contenuto minimo essenziale» dei diritti sociali, nozione che, poi, è in parte confluita nei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Il richiamo al nucleo essenziale dei diritti, peraltro, è tornato in primo piano nelle sentenze della Consulta inerenti alle questioni di legittimità costituzionale sollevate avverso il D.l. n. 78/2010<sup>32</sup>.

Posti tali presupposti, la base sulla quale ricostruire l'essenza dei diritti sociali si rinviene, secondo la dottrina maggioritaria, nella pari dignità sociale riconosciuta dalla Repubblica, che si impegna «*a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*».

Da una simile disposizione, la dottrina ne ha fatto discendere l'idea che lo Stato debba mettersi ed essere al servizio della persona e che la protezione costituzionale dei diritti sociali costituisca espressione del principio di uguaglianza<sup>33</sup>. Ad una simile interpretazione, è stato

---

<sup>30</sup> In dottrina, la natura dei diritti sociali è stata oggetto di un acceso dibattito che in questa sede non può essere approfondito, ragion per cui si rinvia allo scritto di L. PERFETTI, *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in *Dir. pubbl.*, 2013, 1. È possibile solo brevemente affermare la sussistenza sia di tesi che hanno ricondotto i diritti soggettivi al novero degli interessi legittimi o degli interessi diffusi sia di orientamenti che hanno ricostruito i diritti sociali quali posizioni soggettive con pluralità di regimi (nel primo senso P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I diritti sociali*, cit., 1968; per la seconda interpretazione, invece, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Diritti sociali*, cit., 802).

<sup>31</sup> Sulla controversa categoria dei diritti fondamentali, v. per tutti L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali*, in *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, a cura di VITALE, Bari, 2001.

<sup>32</sup> Tra le molteplici sentenze in cui si fa riferimento al "nucleo essenziale dei diritti", v. sent. n. 10/2010. In dottrina, v. per tutti V. ONIDA, *Eguaglianza e diritti sociali*, in *Corte costituzionale e principio di eguaglianza*, Padova, 2001, 101.

<sup>33</sup> Sulla protezione dei diritti sociali quale espressione del principio di eguaglianza, v. C. PINELLI, «*Social card*» o del ritorno della carità di Stato, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassarre. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, vol. III, Napoli, 2009, 1177; ID, *Dei diritti sociali e dell'eguaglianza sostanziale. Vicende, discorsi, apprendimenti*, in *Nel lungo andare. Una costituzione alla prova dell'esperienza*, Napoli, 2012, che pone l'accento sull'effettività quale condizione di esistenza dei diritti sociali; A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'eguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, cit., 101; G. RAZZANO, *Lo "Statuto" costituzionale dei diritti sociali*, cit.; I. CIOLLI, *I diritti sociali*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. ANGELINI e M. BENVENUTI, Napoli, 2012, secondo cui l'art.

obiettato che essa rischierebbe di privare di autonoma dignità il diritto sociale, in quanto esso diverrebbe meramente funzionale all'eguaglianza sostanziale<sup>34</sup>. A prescindere dall'orientamento che si intende seguire, questa disposizione costituisce la base sulla quale fondare il *welfare State*: infatti, sebbene in Costituzione non si rinvenga mai l'espressione Stato sociale, si pongono dei vincoli finalistici al soggetto pubblico, lasciandolo libero nella scelta dei mezzi con i quali perseguirli<sup>35</sup>.

Proprio tale libertà di scelta consente di ipotizzare diversi modelli. In particolare, proseguendo nello svolgimento della presente indagine, si potrà verificare entro quali termini le prestazioni debbano essere erogate dal soggetto pubblico e quale possa essere, invece, lo spazio rimesso all'intervento privato. Quest'ultimo, infatti, sembra assumere uno spazio sempre maggiore a seguito della riforma dell'art. 118 Cost. e dell'affermarsi del principio di sussidiarietà orizzontale<sup>36</sup>.

Peraltro, anche in relazione all'intervento statale, occorre distinguere due distinte tipologie di intervento: da un lato, è possibile rivolgere l'attenzione ad interventi di stampo assistenziale, e, dall'altro lato, ad interventi di programmazione.

Tale profilo sarà approfondito in seguito, ciò che rileva in questa sede è come l'intervento del soggetto pubblico nella garanzia dei diritti sociali sia divenuto, nel corso del tempo, sempre più oculato. Una simile modulazione della spesa pubblica è stata più volte portata all'attenzione della Corte costituzionale, la quale, a fronte di un primo momento in cui è ricorso in maniera più ampia alle pronunzie di incostituzionalità con sentenza additiva di prestazione, ha poi preferito optare per sentenze additive di garanzia<sup>37</sup>.

---

3 Cost. garantirebbe un modello di diritti sociali sempre *in fieri*. Quest'ultimo rilievo è condiviso anche da S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in [gruppodipisa.it](http://gruppodipisa.it).

<sup>34</sup> Tale critica è mossa da L. PERFETTI, *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, cit., 1.

<sup>35</sup> Sulla nozione di Stato sociale, v. F. RIMOLI, *Stato sociale*, in *Enc. giur. Treccani*, XX, Roma, 2004.

<sup>36</sup> Sul rapporto tra sussidiarietà orizzontale e diritti sociali, v. L. PERFETTI, *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, cit., 1; G. RAZZANO, *Lo "Statuto" costituzionale dei diritti sociali*, cit.; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, cit., 6.

<sup>37</sup> L'argomento del rapporto tra tenuta dei conti pubblici e spesa sociale è stato ampiamente esplorato dalla dottrina, tra gli altri v. V. CAIANIELLO, *Corte costituzionale e finanza pubblica*, in *Giur. it.*, 1984, IV, 284; L. ELIA, *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Scritti Crisafulli*, I, Padova, 1985, 320; E. GROSSO, *Sentenza costituzionali di spesa "che non costino"*, Torino, 1991; AA.VV., *Sentenze della Corte costituzionale e art. 81*, Atti del seminario Corte cost., 8-9 novembre 1991, Milano, 1993; C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996; C. PINELLI, *Diritti costituzionalmente condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in *La motivazione delle decisioni della Corte Costituzionale*, a cura di A. RUGGERI, Torino, 1994, 548; D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003, 20; F. POLITI, *Il "costo" delle sentenze della Corte costituzionale nella recente riflessione dottrinale*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Napoli, 2004, 1753. Sul ricorso da parte della Corte alle sentenze additive, v. L. ELIA, *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 320; F. MODUGNO, *Ancora sui controversi rapporti tra Corte costituzionale e potere legislativo*, in *Giur. cost.*, 1988, II; I. CIOLLI, *I diritti sociali*, cit., 97; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in [rivistaaic.it](http://rivistaaic.it).

Nelle sentenze della Corte è, altresì, apparso il principio di gradualità, quale principio che impone al legislatore di seguire un criterio di gradualità nel rimodulare la spesa pubblica e di prevedere una disciplina transitoria che assicuri il passaggio progressivo al trattamento meno favorevole<sup>38</sup>.

Tra gli argomenti ai quali la Corte costituzionale ha fatto più ampio ricorso vi è il criterio di ragionevolezza, fondato sull'art. 3, c. II, Cost. Ad oggi, tuttavia, il bilanciamento svolto dalla Consulta appare aver assunto dei profili ancor più delicati in ragione, da un lato, del contesto di crisi economica nella quale essa è costretta a muoversi e, dall'altro lato, della presenza di vincoli sovranazionali. In particolare, è possibile rilevare come nella giurisprudenza costituzionale numerose siano ormai le pronunzie nelle quali ricorre l'argomento della crisi economica, quale circostanza eccezionale tale da legittimare la rimodulazione delle spese e da consentire, come evidenziato in dottrina, eventuali ridefinizioni delle competenze legislative<sup>39</sup>.

Si tratta di una questione delicata che sarà approfondita nei prosieguo del presente scritto, accontentandosi per il momento del tentativo di delineare in maniera chiara il contesto nel quale è maturata la problematica relativa al rapporto tra diritti sociali e vincoli di bilancio.

## **2. Un *excursus* attraverso la giurisprudenza costituzionale più recente: la posizione della Consulta.**

Svolto tale inquadramento generale inerente all'introduzione di vincoli di bilancio nell'ordinamento interno ed alle peculiarità della categoria dei diritti sociali, occorre ricostruire gli interventi legislativi maggiormente significativi al fine di realizzare il risanamento dei conti pubblici e verificare come in relazione agli stessi si sia pronunziata la Corte costituzionale, là dove sia stata sollevata questione di legittimità costituzionale.

La prima considerazione che è necessario compiere è quella secondo la quale l'intervento del legislatore statale sembra essersi mosso nel solco di una razionalizzazione della spesa, piuttosto che di un'introduzione di tagli indiscriminati.

Il quadro emerso dagli interventi normativi, infatti, è abbastanza composito: seppure le riduzioni della spesa pubblica hanno svolto un ruolo preponderante, non mancano casi, per esempio,

---

<sup>38</sup> Il richiamo al summenzionato principio appare nelle sentt. nn. 356/1992; 243/1993; 240/1994; 99/1995; 205/1995; 218/1995; 416/1996; 125/1998; 30/2004. In dottrina, su tale principio v. A. MORRONE, *Crisi economica ed integrazione politica in Europa*, in *www.rivistaaic*, 2014, 3, 13, secondo cui «il criterio di gradualità costituisce una misura della legittimità costituzionale sufficientemente ampia, che lascia al legislatore spazi di manovra coerenti con politiche di revisionismo permanente alla ricerca del meglio, specie in situazioni di crisi economica o di contenimento del deficit pubblico».

<sup>39</sup> Sul punto, v. I. CIOLLI, *I diritti sociali*, cit., 104; M. BENVENUTI, *Corte costituzionale*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. ANGELINI e M. BENVENUTI, Napoli, 2012, 394, secondo cui la crisi economica in atto avrebbe legittimato una lettura dinamica del riparto di competenze tra Stato e Regioni.



in cui sono stati istituiti piani di edilizia pubblica residenziale o sono stati destinati fondi in favore del trasporto pubblico locale<sup>40</sup>. Ciò posto, iniziamo a verificare quali siano le misure di stabilizzazione finanziaria in relazione alle quali la Consulta ha avuto modo di pronunciarsi.

La normativa posta dal D.l. 31 maggio 2010 n. 78, convertito con modificazioni in L. 20 luglio 2010, n. 122, è stata oggetto di varie pronunzie costituzionali, mediante le quali sono stati decisi sia giudizi instaurati in via principale che incidentale<sup>41</sup>. Quest'ultimo rilievo non è privo di importanza, giacché la tipologia di parametri di cui è possibile denunciare la violazione, come noto, varia a seconda della tipologia di instaurazione del procedimento.

La disciplina recata dal D.l. n. 78/2010 ha introdotto una serie di misure volte a riequilibrare i conti pubblici. Limitandoci ai profili che hanno inciso sui diritti sociali, è possibile rilevare come essa abbia operato una riorganizzazione del trattamento economico del personale dipendente da pubbliche amministrazioni, introducendo sia blocchi ai meccanismi di adeguamento retributivo sia blocchi degli automatismi stipendiali, quali classi e scatti, correlati all'anzianità di servizio e di ogni effetto economico delle progressioni di carriera, comunque denominate, conseguite nel periodo 2011-2013<sup>42</sup>.

Sono stati, altresì, introdotti limiti al trattamento economico complessivo ed al trattamento accessorio dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, prevedendo che non possa essere superato il corrispondente importo previsto per il 2010. Nella stessa ottica si collocano i limiti imposti alla possibilità per la P.A. di procedere ad assunzioni a tempo determinato ed alla stipula di contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nonché restrizioni alla spesa per i contratti di formazione-lavoro. Peraltro, la possibilità di procedere a trattenimenti in servizio è stata espressamente equiparata, in relazione al trattamento, alle nuove assunzioni.

Le tipologie di provvedimenti adottati sono, dunque, diverse, andando ad incidere su vari profili del trattamento economico-retributivo di soggetti che, a vario titolo, intrattengano rapporti

---

<sup>40</sup> In relazione, ai provvedimenti di contingentamento e razionalizzazione della spesa pubblica, gli interventi maggiormente significativi si rinvengono nel D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, dalla L. 30 luglio 2010, n. 122, nonché nel D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla L. 15 luglio 2011, n.201 e nel D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla L. 14 settembre 2011, n. 148. La finalità di un risparmio di spesa è presente anche nella disciplina volta a riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari operata dalla L. 14 settembre 2011, n. 148. Per quanto concerne, invece, gli investimenti nel settore dell'edilizia pubblica residenziale, v. D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, co. 1, della L. 6 agosto 2008, n. 133.

<sup>41</sup> Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale formatasi in relazione al D.l. n. 78/2010, v. M. BENVENUTI, *Corte costituzionale*, cit., 402.

<sup>42</sup> Per l'analisi delle questioni di legittimità costituzionale promesse in relazione a tali profili, con riguardo alla categoria dei professori universitari e dei ricercatori, si rinvia alla sent. n. 310/2013.

lavorativi con la P.A.<sup>43</sup>. Ciò posto, simili provvedimenti hanno avuto una differente incidenza a seconda delle categorie professionali considerate e diverse sono state le problematiche sollevate.

Quest'ultimo rilievo assume importanza in quanto, per esempio, i tagli al trattamento retributivo dei magistrati e la riduzione dell'indennità integrativa speciale agli stessi spettante hanno sollevato problematiche e profili di illegittimità costituzionale che in altri casi non sono stati posti<sup>44</sup>.

Da ciò ne consegue che nei giudizi innanzi alla Consulta, i parametri in relazione ai quali sono stati lamentati asseriti vizi di legittimità costituzionale sono differenti sia a seconda delle modalità di instaurazione del giudizio sia in ragione delle peculiarità del caso considerato. Ciò impone, di svolgere un'analisi che si soffermi prima sui profili generali e, poi, sulle fattispecie puntuali.

Procedendo con ordine, occorre partire dai giudizi di legittimità costituzionale instaurati in via principale. In relazione a tale tipologia di giudizi, bisogna registrare una prevalenza di ricorsi instaurati dalle Regioni nei confronti dello Stato, anche se non mancano ipotesi in cui lo Stato ha denunciato la normativa regionale in quanto non conforme ai principi di coordinamento della finanza pubblica posti dal D.l. n. 78/2010 e dalla regolamentazione successiva<sup>45</sup>.

In quest'ultimo periodo già è possibile cogliere il nocciolo della questione, posto che nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale i parametri che possono essere evocati dalle Regioni attengono esclusivamente al riparto di competenze e non ad ulteriori profili di rilievo costituzionale che si assumano violati. Risulta, dunque, esclusa in tale tipo di giudizio ogni valutazione in ordine alla ragionevolezza, là dove una simile valutazione potrebbe essere utile. Ciononostante, non sono mancati casi in cui le Regioni nel ricorso introduttivo hanno denunciato la violazione dell'art. 3 Cost<sup>46</sup>. A fronte di simili doglianze, si è provveduto con una declaratoria di inammissibilità, ribadendo i limiti entro i quali le Regioni possono sollevare questioni di legittimità costituzionale.

Il ricorso al criterio della ragionevolezza recupera la propria centralità nei giudizi in via incidentale, là dove esso non può essere considerato quale criterio esclusivo mediante il quale

---

<sup>43</sup> Ovviamente, i provvedimenti adottati tramite il D.l. n. 78/2010 non si esauriscono in una riorganizzazione dei profili retributivi di soggetti che intrattengano rapporti lavorativi con la P.A. Le manovre volte al consolidamento dei conti pubblici, infatti, sono variegate. Tuttavia, non incidendo prettamente su diritti sociali, in questa sede non se ne terrà conto.

<sup>44</sup> Si rinvia alla sent. n. 223/2012.

<sup>45</sup> Quest'ultima situazione si è posta in relazione al giudizio definito con sentenza n. 221/2013 in relazione alla Legge finanziaria 2011 adottata dalla Provincia autonoma di Bolzano per violazione dei principi generali di coordinamento della finanza pubblica posti dal D.l. n. 78/2012, in quanto le norme recate dalla legge provinciale *«pur non imponendo alle Regioni di adottare i puntuali tagli alle singole voci di spesa da essa considerate, richiedono che esse, attraverso una diversa rimodulazione delle percentuali di riduzione, conseguano comunque, nel complesso un risparmio pari a quello che deriverebbe dall'applicazione di quelle percentuali»*. Problematiche analoghe si sono poste in relazione al contenimento della spesa pubblica sanitaria ed allo sfioramento da parte di alcune Regioni dei piani di rientro dei disavanzi. Sul punto, v. le sentt. nn. 163/2011; 91/2012; 180/2013.

<sup>46</sup> In questo senso, v. le sentt. nn. 151/2012; 215/2012

operare un contemperamento tra esigenze di bilancio e soddisfacimento dei diritti sociali. Tale profilo sarà approfondito nel seguente paragrafo, in questa sede è sufficiente rilevare il differente spazio operativo dei parametri.

Tornando al giudizio in via principale, il “campo di battaglia” è dato dalle competenze legislative e tra queste un ruolo primario è stato svolto dal “coordinamento della finanza pubblica”. In tale materia è competenza dello Stato fissare i principi di carattere generale, mentre alle Regioni spettano le norme di dettaglio.

La questione è, quindi, verificare quali siano i casi in cui si sia in presenza di un principio generale di coordinamento della finanza pubblica, giacché è chiaro che l’elencazione presente nell’art. 117 Cost. può consentire di ascrivere una medesima previsione normativa a diversi titoli competenziali.

In relazione ai tagli alla spesa pubblica operati, dapprima, dal summenzionato D.l. n. 78/2010 e, successivamente, dal D.l. n. 138/2011, le Regioni hanno lamentato la lesione della potestà legislativa residuale in materia di “organizzazione interna e del personale”<sup>47</sup>, la lesione dell’autonomia organizzativa e finanziaria delle Regioni e degli enti locali e, parallelamente, l’esorbitare dalla competenza statale concorrente in materia di “coordinamento della finanza pubblica”, nei casi in cui sono stati posti limiti puntuali alle voci di spesa regionali<sup>48</sup>. Occorre, inoltre, ricordare che là dove il legislatore statale è intervenuto ad apportare dei tagli alla spesa nel settore sanitario, le Regioni hanno invocato la lesione della competenza in materia di “tutela della salute”. Infine, le Regioni ad autonomia differenziata hanno lamentato la violazione delle norme statutarie e di quelle di attuazione per quanto concerne il potere di determinazione delle entrate erariali tributarie riscosse nel territorio della Regione<sup>49</sup>.

A fronte di queste doglianze, la Corte ha, in primo luogo, operato una ridefinizione della materia del “coordinamento della finanza pubblica”, giacché a seconda dell’ampiezza di

---

<sup>47</sup> Sent. n. 151/2012 in relazione alle riduzioni di spesa che possano essere deliberate dalle Regioni con riferimento ai trattamenti economici degli organi indicati nell’art. 121 Cost., ossia il Consiglio regionale, la Giunta ed il suo Presidente.

<sup>48</sup> Sent. n. 173/2012 in merito ai limiti imposti alla possibilità di avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nonché in relazione alla possibilità di ricorrere a contratti formativi ed ai trattenimenti in servizio. Ulteriore questione ha riguardato la possibilità per i titolari di incarichi dirigenziali di percepire un’ulteriore retribuzione derivante dall’espletamento di incarichi aggiuntivi. V. la sent. n. 215/2012 in relazione alla determinazione da parte del legislatore statale dei limiti al trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti delle pubbliche amministrazioni ed alla determinazione dell’ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale di ciascuna amministrazione.

Sent. n. 187/2012, con tale pronuncia si è statuita l’infondatezza delle censure mosse avverso la previsione nella legislazione statale di forme di compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie (c.d. *ticket*) a fronte delle doglianze mosse dalla Regione Veneto che aveva lamentato, da un lato, la lesione della materia concorrente della «tutela della salute» e del «coordinamento della finanza pubblica» e, dall’altro, l’incisione sull’autonomia finanziaria delle Regioni.

<sup>49</sup> Sent. n. 241/2012 relativa all’introduzione di un c.d. «contributo di solidarietà» per i redditi eccedenti l’importo di 300.000 euro lordi annui.

quest'ultima è possibile ritenere che un determinato intervento sia stato legittimamente operato dallo Stato senza invadere competenze regionali ed, altresì, senza che sia possibile ascriverlo ad ulteriori materie.

In particolare, la Consulta ha ribadito il costante orientamento secondo cui: *«norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi»*<sup>50</sup>.

Alla luce di tale definizione, si è ritenuto di ricondurre alla materia della definizione dei principi del coordinamento della finanza pubblica: la regolamentazione statale in materia di assunzioni di personale, siano esse a tempo determinato ovvero si ricorra alla stipula di convenzioni o di contratti di collaborazione coordinata e continuativa o ancora si tratti di contratti di formazione-lavoro, nonché l'equiparazione del regime dei trattenimento in servizio a quello delle assunzioni e le restrizioni riguardanti il regime dei doppi incarichi dei titolari di cariche elettive. Sono state, altresì, ricondotte alla medesima competenza legislativa i limiti imposti al trattamento economico complessivo ed a quello accessorio.

Tali previsioni, infatti, sono state assunte nel perseguimento del comune obiettivo di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale, costituito da tutti coloro che collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di rapporti lavorativi diversi dal rapporto di impiego a tempo determinato.

In altre ipotesi, l'infondatezza delle censure sollevate avverso la normativa statale è stata motivata ricorrendo alla competenza statale in materia di "ordinamento civile". È questo il caso della disciplina inerente all'istituto dell'incompatibilità e degli incarichi aggiuntivi dei dirigenti pubblici, nonché delle disposizioni che impongono un limite massimo agli aumenti retributivi che possono essere disposti dalla contrattazione collettiva in sede di rinnovo e di quelle in tema di assunzioni da parte delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni<sup>51</sup>.

Tale ricostruzione delle competenze legislative, tuttavia, appare sorretta da più di una ragione. Infatti, se è vero che simili previsioni sono riconducibili ai principi generali in materia di

---

<sup>50</sup> In questo senso, sentt. nn. 120/2008; 289/2008; 139/2009; 237/2009; 205/2013.

<sup>51</sup> In relazione alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni, infatti, la Consulta ha in più occasioni statuito che il loro regime giuridico deve essere ricondotto alla materia dell'ordinamento civile tutte le volte in cui non concerne lo svolgimento di attività amministrativa (così, v. sentt. nn. 326/2008; 173/2012).

“coordinamento della finanza pubblica”, è pur vero che la loro espansione ed incisività sulle competenze legislative regionali rinviene il fondamento nel contesto di crisi economica.

Quest’ultima costituisce un argomento presente in varie pronunzie costituzionali degli ultimi anni<sup>52</sup>. Tuttavia, esso non può di per sé legittimare l’esercizio di una competenza che non rinvienga il proprio fondamento in Costituzione. È stato, infatti, affermato che lo Stato non ha «*il potere di derogare al riparto di competenze fissate dal Titolo V della Parte II della Costituzione, neppure in situazioni eccezionali. In particolare, il principio *salus rei publicae suprema lex esto* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale*»<sup>53</sup>.

Ciò non toglie che in presenza di un’adeguata base normativa ed in ragione dell’attuale grave crisi finanziaria, tali pronunzie riconoscono un campo d’azione abbastanza ampio alla legislazione statale, così come era accaduto in precedenza in relazione alle problematiche inerenti all’erogazione dei servizi sociali. In quest’ultimo ambito, infatti, la Corte già aveva avuto modo di statuire un’ampia sfera di intervento per il legislatore statale, anche a discapito della competenza legislativa residuale delle Regioni<sup>54</sup>.

Quindi, se da un lato la crisi finanziaria non consente interventi che non siano sorretti da un’adeguata copertura costituzionale, in presenza di quest’ultima è possibile assistere ad un ampliamento della sfera di intervento, purché si tratti di una situazione eccezionale e contingentata nel tempo.

L’ambito di intervento rimesso al legislatore statale non è, tuttavia, privo di limiti in quanto volto al raggiungimento del pareggio di bilancio, quale vincolo costituzionalizzato ex art. 81 Cost. La Consulta, infatti, ha individuato degli argini ben precisi. A tal riguardo, occorre partire dalle statuizioni della stessa Corte secondo cui «*il raggiungimento del pareggio di bilancio è alla base di qualsiasi misura finanziaria adottata dallo Stato e perché, nella visione unitaria del bilancio statale, tutto concorre al pareggio. Va, inoltre, considerato che il suddetto impegno di ridurre il*

---

<sup>52</sup> Per una ricostruzione dell’argomento dell’emergenza economica nella giurisprudenza della Corte costituzionale, v. I. CIOLLI, *I diritti sociali*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit., 93; M. BENVENUTI, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. ANGELINI e M. BENVENUTI, Napoli, 2012; F. BILANCIA, *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e unione monetaria*, in *www.rivistaaic.it*, 5. Peraltro, in dottrina vi è chi rileva «*la totale assenza, da parte della Corte, di qualsiasi riferimento a dati e studi sulla reale entità della crisi volti a supportare la decisione*» (così, F. SAITTO, *Quando l’esigenza di tutela della dignità fonda, nell’emergenza economica, la competenza statale*, in *Giur. cost.*, 2010, 1, 182).

<sup>53</sup> Il riferimento è alla sentenza n. 151/2012.

<sup>54</sup> Il riferimento è alla sent. n. 10/2010 relativa alla c.d. *social card*. Il punto è, però, ripreso anche dalla sent. n. 121/2010 in cui si precisa che «*il bilanciamento effettuato dal legislatore è il portato temporaneo della perdurante inattuazione dell’art. 119 Cost. e di imperiose necessità sociali, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale e internazionale, che questa Corte ha ritenuto essere giustificazioni sufficienti, ma contingenti per leggi statali di tutela di diritti sociali limitative della competenza legislativa residuale delle Regioni nella materia dei diritti sociali*».

*bilancio al pareggio ha natura meramente politica e non si è tradotto in norme giuridiche vincolanti»<sup>55</sup>.*

Partendo da un simile presupposto, è possibile ricostruire quali possano essere gli argini al perseguimento del pareggio di bilancio. In tale ricostruzione, il giudizio azionato in via incidentale risulta di maggiore ausilio in ragione della pluralità di parametri evocabili.

Tra questi un ruolo primario è assunto dall'art. 3 Cost. ed, in particolare, dal canone della ragionevolezza. La Corte è stata, infatti, sollecitata più volte ad adoperare il criterio del *tertium comparationis* in relazione a misure legislative volte ad incidere in maniera differente sul trattamento economico retributivo a seconda della professione considerata<sup>56</sup>.

In relazione a tale profilo, emerge quanto brevemente illustrato al principio del presente paragrafo, ossia l'impossibilità di ridurre *ad unum* le differenti tipologie di provvedimenti adottati in relazione alle varie professioni. Queste ultime presentano delle peculiarità che in molti casi non consentono di accomunarle.

Qualora, invece, l'art. 3 Cost. sia richiamato ai fini di una valutazione intrinseca di ragionevolezza, il discorso diviene più complicato. Il contingentamento della spesa pubblica allo scopo di perseguire l'obiettivo del pareggio di bilancio è, infatti, considerato legittimo là dove siano rispettate determinate condizioni. Queste ultime attengono alla valutazione della ragionevolezza di una previsione legislativa, in primo luogo, sotto un profilo temporale.

La compressione dei diritti sociali non contrasta con il criterio di ragionevolezza nel caso in cui essa sia *«eccezionale, transeunte, non arbitraria, consentanea allo scopo prefissato, nonché temporalmente limitata»<sup>57</sup>*. In maniera ancora più precisa è stato affermato che *«il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso cui può attuarsi una politica di riequilibrio del bilancio, 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,*

---

<sup>55</sup> Così, la sent. n. 142/2012, successivamente ripresa testualmente dalla sent. n. 241/2012. Occorre segnalare, però, che statuizioni di segno opposto sono presenti nelle sentt. nn. 70/2012; 115/2012; 192/2012 secondo cui l'art. 81 Cost. è ritenuto espressivo dei *«principi costituzionali della corretta copertura della spesa e della tutela degli equilibri di bilancio»*, nonché *«una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la gestione finanziaria e contabile»*.

<sup>56</sup> Per tale tipologia di controllo, v. sent. n. 116/2013 in relazione alla quale appare significativo il passaggio in cui è statuito che: *«Se da un lato l'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è suscettibile di consentire 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 i cittadini necessitano, dall'altro ciò non può e non deve determinare ancora una volta un'obliterazione dei fondamentali canoni di uguaglianza, sui quali si fonda l'ordinamento costituzionale»*.

<sup>57</sup> Così, v. le sentt. nn. 245/1997; 299/1999; 223/2012; 310/2012; 304/2013.

ma più lunghi rispetto a quelli presi in considerazione dalle richiamate sentenze pronunciate da questa Corte con riguardo alla manovra economica del 1992»<sup>58</sup>.

Dunque, la prima declinazione che sembra assumere la ragionevolezza è quella temporale. Oltre a tale valenza, la ragionevolezza assume l'ulteriore significato di criterio di contemperamento tra perseguimento dei vincoli di bilancio e salvaguardia del nucleo fondamentale dei diritti.

Infatti, se è vero che il contesto di crisi economica e la conseguente introduzione di stringenti vincoli di bilancio consentono di imporre sacrifici alle situazioni giuridiche facenti capo ai singoli, anche in virtù di un principio solidaristico<sup>59</sup>, è altresì vero che tali sacrifici incontrano il limite del “nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana”<sup>60</sup>. Dunque, senza che la Corte possa sostituirsi in valutazioni spettanti al legislatore, occorre verificare quale sia il nucleo intangibile in relazione ai diritti sociali.

La risposta si può ricercare nella giurisprudenza costituzionale. Quest'ultima, in talune pronunzie, sembra individuare il nucleo intangibile nei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali<sup>61</sup>.

Un simile problema si è posto in maniera pressante per quanto concerne l'erogazione delle prestazioni sanitarie. In tale ambito convergono una pluralità di competenze: in primo luogo la competenza regionale in materia di “tutela della salute” e, successivamente, le competenze in materia di “coordinamento della finanza pubblica” e di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali”.

In un simile contesto occorre procedere con ordine, cominciando a prendere in considerazione i rapporti tra “tutela della salute” e “coordinamento della finanza pubblica”. In relazione a questo ambito, la Corte ha ripetutamente statuito che: «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi di finanza pubblica e del contenimento della spesa»<sup>62</sup>. Pertanto, «il legislatore statale può legittimamente imporre alle

---

<sup>58</sup> V. sent. n. 310/2013.

<sup>59</sup> Il principio solidaristico, quale forma di legittimazione dei sacrifici imposti, è richiamato nella sent. n. 116/2013.

<sup>60</sup> In questo senso, v. sent. n. 222/2013. Singolare la posizione sostenuta in dottrina da S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 57, secondo cui sarebbe, invece, l'eguaglianza sostanziale «il controlimito al limite delle risorse disponibili».

<sup>61</sup> Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, v. M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regione (a proposito dell'art. 117 co. 2 lett. m) della Costituzione*, in *San. Pubbl.*, 2002, 1025; C. PINELLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m), Cost.*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 887; A. ANZON DEMMIG, *Potestà legislativa regionale residuale e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Giur. cost.*, 2010, 155; L. TRUCCO, *I livelli essenziali delle prestazioni e la sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *www.gruppodipisa.it.*; A. D'ALOIA, *Diritto e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2003, VI; I. CIOLLI, *I diritti sociali*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit., 101; A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo modello sociale europeo: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2011.

<sup>62</sup> Così, sentt. nn. 193/2007; 91/2012; 163/2011.

*Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari»<sup>63</sup>. Ciò in quanto «le norme statali che fissano limiti alla spesa di enti pubblici regionali sono espressione della finalità di coordinamento finanziario»<sup>64</sup>. Sciolto il primo nodo, occorre sciogliere il secondo, ossia il rapporto tra “coordinamento della finanza pubblica” e “livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali”. In relazione a tale profilo, bisogna evidenziare come la necessità di contemperare le esigenze di spesa con un minimo garantito dei diritti sociali, imponga il rispetto dei summenzionati livelli essenziali<sup>65</sup>.*

Dall'esame della giurisprudenza costituzionale sembra che le chiavi di volta siano da rinvenirsi nel principio di ragionevolezza, nella valorizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali, nonché nel principio solidaristico<sup>66</sup>. Resta, però, da vedere a quali conclusioni sia giunta la dottrina, interrogandosi sia sui profili interni che sovranazionali.

### **3. Ragionevolezza, livelli essenziali delle prestazioni, sussidiarietà orizzontale: quale strada seguire al fine di garantire i diritti sociali?**

La necessità di trovare un contemperamento tra vincoli di bilancio e soddisfacimento dei diritti sociali ha indotto la dottrina ad un'attenta indagine del testo costituzionale al fine, da un lato, di verificare la rispondenza delle soluzioni fornite dalla giurisprudenza costituzionale, e, dall'altro, di elaborare risposte che possano trovare nel testo costituzionale una solida base.

La dottrina più consolidata è giunta a trovare un appiglio nel principio di ragionevolezza, anche se quest'ultimo richiede particolari cautele nel proprio impiego<sup>67</sup>. Tali cautele sono legate, in primo luogo, alla definizione dei ruoli e dei compiti, rispettivamente, della Corte costituzionale e del legislatore. L'allocazione delle risorse, infatti, è frutto di una scelta discrezionale del legislatore,

---

<sup>63</sup> V. sentt. nn. 52/2010; 163/2011; 91/2012; 163/2011; 180/2013.

<sup>64</sup> V. sentt. nn. 139/2009; 237/2009; 180/2013.

<sup>65</sup> V. sentt. nn. 187/2012; 222/2013.

<sup>66</sup> Tali strumenti si sono dimostrati decisivi anche là dove la Corte è intervenuta con declaratorie di illegittimità costituzionale inerenti alla normativa di revisione della spesa pubblica. In tal senso, v. la sent. n. 116/2013 relativa all'art. 18, co. 22-bis, del D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito, con modificazioni, dalla L. 15 luglio 2011, n. 111) che prevedeva l'introduzione di un contributo di perequazione imposto ai titolari di trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie i cui importi superino complessivamente i 90.000 euro lordi annui. Ad una simile misura è stata riconosciuta natura tributaria, in quanto costituiva un prelievo analogo a quello effettuato sul trattamento economico complessivo dei dipendenti pubblici e ne è stata altresì riconosciuta la contrarietà con l'art. 3 Cost., in virtù della disparità di trattamento che essa realizzava tra i cittadini. Analoghe problematiche sono state affrontate nella sent. n. 223/2012 inerente al blocco dell'adeguamento automatico del trattamento economico dei magistrati ed alla decurtazione delle indennità dagli stessi percepite e nella sent. n. 241/2012 riguardante l'introduzione di un «contributo di solidarietà» gravante sui titolari di redditi superiori ai 300.000 euro annui.

<sup>67</sup> Sul costante ricorso da parte della giurisprudenza costituzionale al principio della ragionevolezza al fine di disciplinare il rapporto tra diritti sociali e risorse finanziarie, v. A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, cit., 90;



nella quale la Consulta non può inferire<sup>68</sup>. È questo il fondamentale limite al controllo di legittimità costituzionale in materia. Nel rispetto di siffatto argine, però, è ben possibile per i giudici costituzionali operare delle valutazioni.

L'impiego del parametro della ragionevolezza è suscettibile di diverse declinazioni. Cominciando con il considerare la forma di impiego più lineare, esso consente di operare una valutazione dei sacrifici imposti ai diritti sociali ricorrendo allo strumento del *tertium comparationis* e comparando, dunque, la diversa regolamentazione di fattispecie analoghe<sup>69</sup>. Tale situazione non sempre ricorre, ragion per cui frequentemente quando è invocato il parametro della ragionevolezza, esso implica una valutazione intrinseca della fattispecie normativa da parte dei giudici costituzionali.

Sebbene tale valutazione sia soggetta al limite della discrezionalità del legislatore, ciò non toglie che essa consenta di verificare la sussistenza della possibilità di raggiungere i medesimi risultati con un minor sacrificio dei diritti *de quibus*. Il problema che si pone in questo caso è dato dalle grandezze non omogenee tra le quali deve essere operato il bilanciamento: da un lato, infatti, rinveniamo diritti fondamentali e, dall'altro lato, i principi di bilancio<sup>70</sup>. Intuitivamente si sarebbe portati ad arrecare una prevalenza ai primi; si potrebbe trattare, tuttavia, di una conclusione semplicistica. Come si è avuto modo di verificare, i diritti sociali (più di tutte le altre categorie di diritti) si presentano condizionati dall'argomento delle risorse disponibili, ragion per cui in assenza di queste ultime essi sarebbero privi di effettività<sup>71</sup>. È questa la basilare ragione per cui è possibile

---

<sup>68</sup> Sul punto, v. F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione – in attuazione della parte prima (quella “intoccabile”) della Costituzione*, in *www.rivistaaic.it*, 3/2013, 10; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., 9, la quale richiama la decisione della Consulta n. 180/1992, secondo cui «rientra nella discrezionalità del legislatore la determinazione dell'ammontare delle prestazioni sociali e delle variazioni delle stesse sulla base di un razionale contemperamento delle esigenze di vita dei lavoratori che sono beneficiari e della soddisfazione di altri diritti pur costituzionalmente garantiti da un lato e delle disposizioni finanziarie dall'altro lato. Discrezionalità che questa Corte, che è priva dei necessari poteri istruttori, non può sindacare se non quando emerga la manifesta irrazionalità dei risultati attinti nelle disposizioni impugnate».

<sup>69</sup> La diversa regolamentazione di situazioni analoghe, infatti, si palesa suscettibile di incidere sul principio solidaristico, quale principio che durante le situazioni di crisi economica e finanziaria dovrebbe consentire di far permanere coesa la comunità politica (v. A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, cit., 92).

<sup>70</sup> In dottrina si riscontrano posizioni diverse in relazione alla possibilità di configurare un simile bilanciamento. In senso favorevole, per tutti, v. A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, cit., 90. *Contra*, R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992, 109; C. PINELLI, *Diritti sociali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in *Nel lungo andare. Una costituzione alla prova dell'esperienza*, a cura di C. PINELLI, Napoli, 2012; F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili*, cit., 16. Rende bene la complessità del discorso C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., 9, secondo cui il bilanciamento non avverrebbe direttamente tra risorse finanziarie e diritti, bensì si tratterebbe di una ponderazione tra diritti, tenendo in considerazione, da un lato, le situazioni giuridiche alle quali sono stati imposti sacrifici e, dall'altro lato, i diritti in favore dei quali si è deciso lo stanziamento delle risorse. Occorre, peraltro, porre attenzione alla giurisprudenza costituzionale più recente secondo cui il bilanciamento non sarebbe tra diritti e risorse, bensì tra diritti e principi, quale quello dell'equilibrio finanziario.

<sup>71</sup> In questo senso, A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, cit., 90, secondo cui «l'equilibrio di bilancio (in qualunque accezione) è il presupposto per l'attuazione del welfare state e, come si dirà, per la sopravvivenza dello stesso stato costituzionale».

operare un controllo di ragionevolezza tra due misure, in apparenza, così disomogenee. Peraltro, la stessa giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto il valore dell'equilibrio finanziario, desumibile dall'art. 81 Cost., alla stregua di un elemento della complessiva ponderazione dei valori costituzionali in tema di diritti sociali<sup>72</sup>. Occorre prestare attenzione a quest'ultima statuizione, giacché il bilanciamento non avviene *tout court* tra il dato fattuale delle risorse finanziarie ed i diritti da tutelare, bensì tra il valore dell'equilibrio ed i diritti oggetto del presente studio.

Nell'ambito di una simile valutazione si pone il problema del rilievo da attribuire all'argomento della crisi economica, quale situazione contingente in più occasioni richiamata dalla giurisprudenza costituzionale.

Si tratta di una questione non secondaria, giacché il problema di fondo è quello di verificare sino a che punto una situazione contingente possa risultare incisiva. A tal riguardo, vi è chi ha evidenziato come l'argomento della crisi economica non possa costituire di per sé un termine del bilanciamento, costituendo esso tutt'al più il contesto nell'ambito del quale maturano determinate esigenze di bilancio.

Sia consentito rilevare come, seppure indirettamente, non sia possibile scindere lo scenario economico dalle esigenze di bilancio. Peraltro, si è avuto modo di osservare come queste ultime siano coesistenti all'esistenza stessa dei diritti sociali. L'argomento della crisi economica, tuttavia, sia che assuma centralità sia che sia posta *a latere*, costituisce uno degli argomenti da tenere in considerazione al fine di riscontrare la ragionevolezza e, dunque, l'assenza di vizi di legittimità costituzionale dell'atto normativo. Ciò non toglie che il sacrificio imposto debba avere la minor incidenza possibile e, se connesso a contingenti situazioni economiche, debba presentare natura eccezionale e temporanea. Come si è già avuto modo di vedere in relazione all'*excursus* della giurisprudenza costituzionale, la ragionevolezza sembra qui assumere una valenza sotto il profilo temporale<sup>73</sup>.

Da un punto di vista analitico, invece, è possibile esclusivamente evincere un carattere di elasticità dei diritti in questione, i quali sembrano suscettibili di compressione e successiva riespansione a seconda delle scelte legislative e del contesto economico.

Tale osservazione induce ad affrontare l'ulteriore punto sul quale si è interrogata la dottrina, ossia sino a quale limite sia possibile incidere sulle situazioni giuridiche qui in considerazione, tenuto conto, peraltro, della natura di diritti fondamentali.

---

<sup>72</sup> Così, v. Corte cost. sent. n. 260/1990; 304/1994.

<sup>73</sup> Sulla necessità che la compressione dei diritti abbia natura esclusivamente temporanea, v. C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., 15, secondo la quale la ragionevolezza della misura sarebbe connessa al carattere della temporaneità. Come si è avuto modo di verificare nel precedente paragrafo del presente scritto, anche la Corte costituzionale avalla tale orientamento.

Il carattere di elasticità posto in evidenza induce a chiedersi quale sia il momento di rottura. Tale momento è stato individuato, nella giurisprudenza costituzionale, in relazione al nucleo fondamentale dei diritti. Occorre porre in rilievo come un simile argomento sia stato enucleato soprattutto con riguardo al diritto alla salute<sup>74</sup>. Al pari della giurisprudenza costituzionale, anche la dottrina ha sostenuto che sia rinvenibile un nocciolo duro dei diritti in questione non sacrificabile e che esso possa agire alla stregua di un controlimito nei confronti delle esigenze di bilancio<sup>75</sup>. Sembra, dunque, emergere un'unanimità di vedute in relazione all'esistenza di una sfera non comprimibile dei diritti *de quibus*.

L'aspetto problematico diviene, invece, individuare in cosa consista tale limite e quale ne possa essere il fondamento costituzionale. Come si è già avuto modo di vedere, per quanto concerne la giurisprudenza costituzionale tale limite potrebbe in parte riscontrarsi nei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali *ex art. 117, II c., lett. m)*, Cost. Parte della dottrina sembra condividere tale arresto, anche se una simile conclusione apre la strada ad una serie di osservazioni e precisazioni.

La prima osservazione concerne l'odierno scarso rilievo dei livelli essenziali delle prestazioni (lep) e la sporadicità degli interventi finalizzati ad aggiornarli. L'ambito nel quale essi hanno trovato maggiore impiego sembra essere quello sanitario, là dove gli stessi assumono la denominazione di lea. In relazione a quest'ultimi, però, la dottrina avverte come essi siano suscettibili di essere derogati anche *in pejus*. Derogabilità, quest'ultima, che mette in seria discussione la concezione secondo cui il nucleo intangibile dei diritti sociali sarebbe rinvenibile nei livelli essenziali. A ben vedere, sostenere che il limite alla compressione dei diritti sociali sia dato dai livelli essenziali configurerebbe l'intervento del legislatore statale come un'autolimitazione: da un lato, spetterebbe al legislatore imporre dei sacrifici in relazione ai diritti dei cittadini e, dall'altro lato, sarebbe lo stesso legislatore ad aver delineato l'argine al proprio intervento.

Non essendo questa la sede adeguata al fine di approfondire tale rilievo critico, occorre evidenziare ulteriori profili tra i quali viene immediatamente in rilievo lo scarso impatto, sino ad

---

<sup>74</sup> Tale diritto è tra quelli maggiormente colpiti dagli interventi di riduzione della spesa pubblica, ragion per cui gli interventi legislativi, in più occasioni, sono stati portati all'attenzione della Corte costituzionale, che ha avuto modo di rinvenire il nucleo essenziale nel diritto alle cure indifferibili e urgenti. Per un approfondimento, v. E. CAVASINO, *La flessibilità del diritto alla salute*, Napoli, 2012; D. MORANA, *La salute come diritto costituzionale. Lezioni*, Torino, 2014; F. MINNI – A. MORRONE, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in [www.rivistaic.it](http://www.rivistaic.it).

<sup>75</sup> Così, A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, cit., 91, il quale si riferisce al «contenuto minimo di un diritto fondamentale di prestazione»; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., 10, secondo cui si tratta di un concetto sfuggente che potrebbe essere definito, in linea di massima, come «la soglia al di sotto della quale la programmazione politica e la gestione amministrativa dei diritti non possono scendere senza scivolare nella patologia costituzionale, restando in astratto possibile che la concretizzazione del diritto si innalzi». Per un approfondimento, v. D. MESSINEO, *La garanzia del contenuto essenziale dei diritti fondamentali: Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Torino. Nella giurisprudenza costituzionale, v. sentt. nn. 457/1998; 180/2001; 91/2004.

oggi, dei livelli essenziali delle prestazioni. Svolgere un ragionamento quale quello appena illustrato, implicherebbe una rivitalizzazione di istituti presenti in Costituzione. Quest'ultimo potrebbe rivelarsi un aspetto positivo dell'attuale contesto di crisi economica.

Il terzo profilo che si impone all'attenzione concerne l'esercizio della competenza legislativa *ex art. 117, c. II lett. m)*, Cost. e l'interazione con le altre competenze normative di cui all'art. 117 Cost.

Alla luce della giurisprudenza costituzionale, infatti, l'esercizio della competenza normativa in materia di livelli essenziali delle prestazioni si pone in maniera trasversale rispetto alle altre competenze ed è suscettibile di incidere anche sul campo di azione regionale<sup>76</sup>. Tale trasversalità pare accentuarsi in un momento, come quello attuale, di crisi economica. Un problema simile si pone, per esempio, nella materia sanitaria, ambito in cui la determinazione dei livelli essenziali va ad incidere sulla competenza regionale relativa alla «tutela della salute».

Individuate problematiche connesse ai livelli essenziali delle prestazioni rilevanti ai fini della presente esposizione, occorre chiedersi quale sia il soggetto tenuto a garantire l'erogazione della prestazione soddisfacente dei diritti sociali. Un simile quesito si presenta fortemente condizionato dal modello statale prescelto e dal contesto storico-economico considerato.

Se, infatti, i diritti sociali originariamente erano concepiti come diritti a prestazione vantati dal privato nei confronti del soggetto pubblico; ad oggi, essi hanno assunto per la dottrina maggioritaria una diversa configurazione. I diritti sociali, infatti, sono ricostruibili non più esclusivamente come diritti vantati nei confronti del soggetto pubblico, bensì come diritti a prestazione vantati anche nei confronti di soggetti privati. Trova qui applicazione il principio di sussidiarietà orizzontale.

L'affermarsi di un simile principio, tuttavia, non deve condurre ad un ruolo meramente passivo del soggetto pubblico<sup>77</sup>.

D'altronde, sembra che sia questa la linea tracciata anche dal legislatore. A tal riguardo, occorre rivolgere l'attenzione all'art. 5 della L. n. 243/2012 che pone i presupposti per un intervento

---

<sup>76</sup> Sui livelli essenziali delle prestazioni e la ridefinizione delle sfere di competenza legislativa statale e regionale, v. F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili*, cit., 26; A. ANZON DEMMIG, *Potestà legislativa regionale residuale e livelli essenziali delle prestazioni*, cit., 155; E. LONGO, *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, ivi, 164; A. RUGGERI, "Livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010), in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2010; C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).

<sup>77</sup> Significativa la riflessione di C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., 13, secondo cui «la concretizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale mediante il favor verso le organizzazioni della società civile disponibili all'assunzione dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale non può costituire sempre ed in ogni caso una risposta adeguata alla crisi del welfare».

statale sostitutivo qualora a livello regionale non si riesca a garantire l'erogazione di prestazioni rispondenti ai livelli essenziali.

Una simile statuizione sembra atteggiarsi alla stregua di una conferma del ragionamento seguito giacché, da un lato, essa è tesa a valorizzare l'impiego dei livelli essenziali delle prestazioni e, dall'altro lato, garantisce l'intervento del soggetto pubblico a livello centrale, qualora non sia possibile una diversa erogazione delle prestazioni sociali. L'unica incognita resta quella di calibrare la misura dell'intervento pubblico e di quello privato.

#### **4. Diritti sociali, Unione Europea e trattati internazionali: un rapporto complicato.**

Delineato il quadro nazionale relativo al rapporto tra diritti sociali e vincoli di bilancio, l'attenzione deve essere spostata sul piano sovranazionale. Infatti, se è vero che i vincoli di bilancio ineriscono ad un piano prettamente nazionale implicando scelte di politica economica e di allocazione delle risorse, è altresì vero che la riforma della disciplina di bilancio discende dall'assunzione di impegni a livello europeo ed internazionale. Come si è avuto modo di verificare, l'introduzione in Costituzione della c.d. *golden clause* deriva dagli obblighi imposti dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance*. Ugualmente, le scelte di spesa del legislatore nazionale risultano vincolate al rispetto dei parametri previsti dal Patto di stabilità e crescita<sup>78</sup>.

Per tali ragioni non sarebbe corretto svolgere una disamina a livello esclusivamente nazionale, giacché si tralascerebbe l'analisi delle fonti dalle quali proviene una simile regolamentazione. L'esame di queste ultime consente di concludere in maniera perfettamente circolare il presente lavoro. Come si può notare, la disciplina sovranazionale rappresenta il punto di partenza ed il punto di chiusura nell'affrontare la presente tematica. Il rapporto tra diritti sociali e vincoli di bilancio non può essere delineato, in partenza, senza individuare la provenienza di siffatti vincoli e, successivamente, senza interrogarsi su quale sia il rapporto esistente tra i vari atti normativi sovranazionali. Il problema, peraltro, non si arresta qui, giacché, aspirando ad una trattazione esaustiva, occorre chiedersi quale sia l'odierna collocazione dei diritti sociali nel diritto europeo. La questione è, dunque, complessa.

Da un lato, il perseguimento del rispetto di regole di bilancio maggiormente rigide rispetto a quelle affermatesi per il passato non implica automaticamente una contrazione della spesa pubblica o un sacrificio dei diritti *de quibus*; dall'altro lato, è pur vero che l'osservanza di simili vincoli può condurre ad imporre dei sacrifici in relazione ai diritti che impongano un costo per l'erario. Se il

---

<sup>78</sup> Sulla necessità di una trattazione congiunta dei profili nazionali ed europei del rapporto tra finanza pubblica e diritti sociali, v. F. BILANCIA, *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e unione monetaria*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2/2014, 4, secondo cui «una prospettiva limitata al contesto nazionale delle politiche fiscali e sociali, nel perseguimento di scelte che possano determinare un riequilibrio del sistema, non potrà che approdare a soluzioni la cui rilevanza sarà sempre insufficiente e la cui efficacia sarà comunque troppo lenta».

punto di equilibrio tra tali situazioni giuridiche, nell'ordinamento interno, è stato trovato nel progressivo ricorso al canone di ragionevolezza, ai livelli essenziali delle prestazioni ed alla sussidiarietà orizzontale, si tratta ora di verificare quale possa essere il punto di incontro sul piano sovranazionale e se sorgano effettivamente esigenze di contemperamento. A tal fine, occorre procedere con ordine, poichè le questioni sono molteplici e vengono in rilievo fonti di diversa natura.

Il presupposto dal quale occorre muovere è quello secondo il quale il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* economica costituisce un trattato di diritto internazionale stipulato dagli Stati membri dell'Unione, con le esclusioni già evidenziate, e destinato ad essere incorporato nel diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 16 del Trattato medesimo. Ad oggi, tuttavia, esso costituisce un corpo estraneo al diritto europeo, seppure conferisce talune attribuzioni alle istituzioni europee.

Ciò che rileva è la presenza, in trattati quali il *Fiscal Compact* ed il TMES, di clausole che vincolano i Trattati stessi al rispetto dei diritti fondamentali, nonchè al rispetto del diritto dell'Unione Europea, secondo quanto statuito anche dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Occorre soffermarsi su tali statuizioni e valutare se esse costituiscano mere clausole di stile od assumano un rilievo giuridico vincolante. L'opzione da prediligere sembrerebbe la seconda, anche alla luce della giurisprudenza della Corte di Lussemburgo. Questo è il punto di partenza. Ciò posto, occorre chiedersi quale sia la collocazione attuale dei diritti sociali nell'ambito delle situazioni giuridiche protette dal diritto dell'Unione.

In relazione a tali situazioni giuridiche la strada tradizionalmente seguita è stata quella di rimetterne la tutela al legislatore statale, perseguendo un "doppio binario" volto a realizzare un accentramento della politica monetaria, ed ora della politica di bilancio, ed un decentramento della politica economica e sociale<sup>79</sup>. In particolare, in relazione ai diritti sociali, i Trattati prevedono unicamente il coordinamento a livello dell'Unione, ai sensi dell'art. 156 TFUE, e, in un numero limitato di materie, l'adozione di misure di incoraggiamento alla cooperazione degli Stati. L'art. 153, inoltre, esclude il potere di intervento dell'Unione in tema di retribuzione, diritto di associazione e diritto di sciopero<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> *Contra* tale impostazione predominante in dottrina, v. 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, secondo cui non si registrerebbe una predilezione nel diritto europeo per le politiche economiche.

<sup>80</sup> Per una ricostruzione approfondita ed organica del ruolo e dell'evoluzione dei diritti sociali nell'ordinamento europeo, v. P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea*, in *giurcost.org*; J. HAYWARD, *Reglementations européennes et politiques sociales nationales: le grand écart*, in *Pouvoirs*, 2014, 4, 101; 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*, cit., 1175; D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in *www.gruppodipisa.it*, la quale pone ben in rilievo le aporie che si sono venute a creare tra disciplina dei diritti sociali enucleata dai Trattati e Carta di Nizza. A tal riguardo, basta rivolgere l'attenzione all'art.

Tale disciplina minima contenuta nei Trattati è completata dalle previsioni della Carta dei diritti fondamentali. Come noto, tale Carta ha assunto solo di recente il medesimo valore giuridico dei trattati istitutivi, assunto forza vincolante, ragion per cui il suo impiego da parte della Corte di Giustizia è risultato relativamente limitato<sup>81</sup>. Il maggior limite alla tutela dei diritti sanciti dalla Carta è, tuttavia, legato all'ambito di efficacia spiegato dalla stessa. Come noto, l'art. 51 della Carta ne esclude l'effetto diretto orizzontale, così che essa trova applicazione solo quando è applicabile il diritto comunitario e non già in tutti i casi di violazione di un diritto fondamentale rilevante per il diritto nazionale. Da ciò ne discende che le disposizioni della Carta non possono che rilevare quali parametri di legittimità degli atti dell'Unione, degli atti nazionali che ai primi hanno dato attuazione, nonché di quegli atti nazionali che, a giustificazione dell'introduzione di una deroga imposta agli obblighi imposti dai Trattati, invocano l'esigenza di tutelare un diritto fondamentale. Una simile limitazione di efficacia della Carta di Nizza comporta che essa, pur recependo i principi comuni delle costituzioni europee, rinviene un ristretto ambito di applicazione<sup>82</sup>. Aspetto, quest'ultimo, sul quale si avrà modo di ritornare nel prosieguo del presente paragrafo.

Ulteriori previsioni inerenti ai diritti sociali si riscontrano in direttive ed atti normativi di *soft law*, siano essi di origine pubblica o privata<sup>83</sup>. Quest'ultima situazione si verifica prevalentemente in relazione all'ambito giuslaburistico, là dove sono le stesse istituzioni europee ad incoraggiare gli accordi tra imprese e federazioni sindacali settoriali<sup>84</sup>.

---

153 TFUE che esclude dall'alveo dell'applicazione il diritto di sciopero, ponendosi in contrasto con l'art. 27 della Carta dei diritti fondamentali. Per uno studio comparatistico in relazione ai diritti sociali ed alla loro tutela giuridizionale, v. G. KATROUGALOS, *The justiciability of social rights: the universalization of the "European exception"*, in *Revue européenne de droit public*, 2009, 1481.

<sup>81</sup> Come rilevato in dottrina, fino all'adozione del Trattato di Lisbona, la tutela dei diritti sociali nell'ambito del diritto dell'Unione avveniva prevalentemente in via giurisprudenziale. Per un approfondimento, v. I. CIOLLI, *I diritti sociali all'epoca della crisi economica*, in *www.costituzionalismo.it*, 3/2012, 22. Tuttavia, in dottrina vi è chi rileva come i richiami da parte della Corte di Giustizia alla Carta di Nizza siano «distillati con estrema parsimonia» (così, v. C. PINELLI, *Il discorso sui diritti sociali tra Costituzione e diritto europeo*, in *www.europeanrights.it*; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *rivistaaic.it*, 4/2013).

<sup>82</sup> In dottrina, vi è chi suggerisce di porre maggiore risalto su talune disposizioni della Carta di Nizza che attualmente sembrano poste in secondo piano rispetto alle politiche di *austerità* (così, R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in *costituzionalismo.it*, 3/2013, 19). Basti pensare all'art. 34, il quale statuisce che "l'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e dei servizi sociali che assicurano protezioni in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre al caso di perdita del posto di lavoro" o all'art. 3, c. II, secondo cui "l'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e le protezioni sociali".

<sup>83</sup> Sull'autoregolamentazione in materia giuslaburistica, v. E. MAZUYER, *La régulation sociale européenne et l'autorégulation: le défi de la coherencedans le recours à le soft law*, in *Cahiers de droit européen*, 2009, 295; G. FONTANA, *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 20;

<sup>84</sup> L'illustrazione svolta degli interventi dell'Unione Europea rappresenta un quadro minimo: da un lato, lo sviluppo dei diritti sociali è stato fortemente incentivato dalle politiche antidiscriminatorie perseguite dall'Unione a mezzo di direttive e, dall'altro lato, si rilevano nel corso degli ultimi anni una serie di interventi, basti pensare allo *European Economic Recovery Program*, quale programma di incentivi fiscali lanciato nel 2008, che ha individuato tra le priorità il sussidio ai redditi più colpiti dalla crisi economica, in nome della c.d. *flexicurity*; nonché l'istituzione nel 2009 del Comitato speciale sulla crisi finanziaria ed economica. Per un approfondimento sulla valenza, alla stregua di prescrizioni minime, delle tutele offerte in sede sovranazionale ed europea in relazione ai diritti sociali, v. D. RUSSO,

Sul piano della tutela giurisdizionale non si riscontra una maggiore chiarezza in relazione alla tutela dei diritti sociali<sup>85</sup>: se, da un lato, la dottrina è giunta a statuire che «l'esistenza dei diritti, non solo quelli sociali, è largamente frutto di una creazione giurisprudenziale»<sup>86</sup>, dall'altro lato, le ultime pronunzie del giudice di Lussemburgo manifestano un indirizzo non particolarmente indulgente nei confronti delle situazioni giuridiche *de quibus*, basti pensare da ultimo al c.d. «*Laval quartet*»<sup>87</sup>.

Sembrirebbe, dunque, che la tutela dei diritti *de quibus* sia rimessa dall'Unione Europea preferibilmente alla sfera delle scelte nazionali e ciò non è frutto di una mera casualità giacché, come ribadito fin dappprincipio del presente scritto, per un verso, si tratta di diritti finanziariamente condizionati e, per altro verso, le maggiori preoccupazioni a livello europeo hanno riguardato la realizzazione del mercato interno e l'affermarsi della libertà di circolazione<sup>88</sup>.

---

*L'armonizzazione della politica sociale attraverso prescrizioni minime internazionali ed europee*, in *Riv. dir. internaz.*, 2012, 3, 762.

<sup>85</sup> Sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di diritti sociali v., per tutti, D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, cit., 23; P. PICIOCCHI, *I recenti orientamenti della giurisprudenza comunitaria in materia di politiche sociali*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, 2011, 2, 578. Forme di tutela maggiormente incisive si riscontrano, invece, in relazione alla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Una simile differenza non deve sorprendere, in quanto sono differenti le finalità di tutela giurisdizionale perseguite dai due organi. Sul punto, v. R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, cit., 14; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit.; G. KATROUGALOS, *The justiciability of social rights: the universalization of the "European exception"*, cit., 1499, il quale rileva come sul piano del diritto internazionale vi sia una certa difficoltà nell'affermarsi di forme di giustiziabilità dei diritti sociali, probabilmente in ragione dell'assenza di una disciplina unitaria.

<sup>86</sup> Il riferimento è a A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo modello sociale europeo: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *rivistaaic.it*, 4/2011.

<sup>87</sup> *Ex multis*, in relazione al c.d. «*Laval quartet*», v. S. SCIARRA, *Viking e Laval: i diritti collettivi e mercato nel recente dibattito europeo*, in *Lav. Dir.*, 2008, 2, 245; B. CARUSO, *I diritti sociali nello spazio sociale sovranazionale e nazionale: indifferenza, conflitto o integrazione? (Prime riflessioni a ridosso dei casi Laval e Viking)*, in *Rass. dir. pubbl. europeo*, 2008, 11; G. FONTANA, *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, cit., 35, secondo cui la Corte si sarebbe trovata ad assumere una scelta obbligata, in ragione della centralità nel diritto europeo della libertà di circolazione quale «vera *Grundnorm* del sistema dei Trattati». *Contra* la tesi secondo cui il diritto dell'Unione Europea manifesterebbe una predilezione per le libertà economiche, piuttosto che per i diritti sociali 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*, cit., 1175. Più moderata la tesi di C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., 25, la quale evidenzia come diritti sociali e libertà economiche possano trovare un contemperamento nelle politiche europee. Riprendendo le parole dell'Autrice: «basti pensare agli orientamenti che, nello sforzo di costruire la cittadinanza europea come status fondamentale, la collegano alla libertà di circolazione e al divieto di discriminazione in base alla nazionalità, consentendo ai cittadini europei migranti, nonché ai loro familiari, l'accesso alle prestazioni dello Stato che li ospita». Da ultimo, per un esame della collocazione nei diritti fondamentali nel sistema dell'Unione europea, v. il parere n. 2/13 reso dalla Corte di Giustizia in Seduta Plenaria, in data 18 dicembre 2014. Per un primo commento a tale pronunzia sia consentito rinviare a C. MARCHESE, *Quale collocazione per i diritti fondamentali nel sistema dell'Unione europea? A proposito dell'adesione dell'UE alla CEDU*, in *Neldiritto*, 2015, 2, 391.

<sup>88</sup> Per un'analisi del rapporto tra libertà economiche e diritti sociali nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, v. J. SARRION ESTEVE, *Los conflictos entre libertades económicas y derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*, in *Revista de derecho político*, 2011, 379; G. FONTANA, *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, cit., 32, il quale afferma che «la giurisprudenza della Corte di Giustizia sul rapporto tra diritti collettivi e libertà economiche può intendersi, almeno in parte, come una fermissima difesa dell'obiettivo della realizzazione del mercato interno e del suo strumento privilegiato, la libertà di circolazione, ossia del quadro "costituzionale" definito dai Trattati, sia pure cercando di bilanciare questo obiettivo con il riconoscimento della natura di libertà fondamentale della libertà sindacale».



Ciò non toglie, però, che talune previsioni vi siano e che esse impongano il proprio rispetto. Questo profilo induce a chiedersi: *quid iuris* nel caso in cui al fine di rispettare i vincoli di bilancio imposti da atti sovranazionali uno Stato membro incorra in violazioni della disciplina inerente ai diritti sociali?

Una simile domanda non deve sembrare astratta, giacché essa rinviene il fondamento in problemi concreti posti all'attenzione della Corte di Giustizia e rispecchia un orientamento che diviene sempre più evidente in dottrina. Cominciando dal primo profilo inerente alla Corte di Giustizia, occorre evidenziare come un simile interrogativo sia stato sollevato in via pregiudiziale dal *Tribunal do trabalho* portoghese. Il tribunale portoghese, in particolare, ha sollecitato l'interpretazione da parte della Corte di Lussemburgo di talune disposizioni della Carta di Nizza sulle quale rinviene il proprio fondamento il riconoscimento dei diritti sociali dei lavoratori.

Tale rinvio di tipo interpretativo era finalizzato a porre in rilievo il contrasto tra le disposizioni della Carta di Nizza, così come interpretate dalla Corte di Giustizia, e le misure adottate dal legislatore portoghese finalizzate a risanare i conti pubblici introducendo decurtazioni degli stipendi e dei trattamenti pensionistici, nonché imponendo i c.d. «contributi di solidarietà»<sup>89</sup>.

Il *Tribunal do trabalho* ha, dunque, intrapreso una strada ardita, portando in seno alla Corte di Giustizia il problema di un possibile contrasto. A tal riguardo, è tuttavia doveroso ricordare che si tratterebbe di un contrasto indiretto, in quanto i vincoli al bilancio che discendono dagli obblighi internazionali costituiscono fonti pur sempre esterne al diritto dell'Unione, collegate allo stesso mediante una serie di clausole di salvaguardia.

Ed è proprio valorizzando tali clausole che sarebbe possibile un collegamento, non potendo però conoscere direttamente la Corte di Giustizia in via pregiudiziale di simili atti. Tutt'al più, la sola strada perseguibile sarebbe quella seguita dal Tribunale portoghese, che ha sollevato rinvio pregiudiziale in relazione ad una normativa europea rispetto alla quale aveva evidenziato una situazione di contrasto in relazione alla regolamentazione di *austerity* posta dal diritto interno. Ad ogni modo, un simile rinvio non è stato esaminato nel merito dalla Corte di Giustizia, non superando il vaglio di ammissibilità. Infatti, come visto, affinché possa essere sollevata una questione inerente ai diritti sanciti dalla Carta di Nizza, deve trattarsi di una situazione in cui la stessa possa trovare applicazione<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> In particolare, si trattava delle misure disposte dalla L. n. 66-B/2012 mediante la quale erano stati ridotti a cinque gli scaglioni irpef, in contrasto con il principio di progressività delle imposte, nonché erano state introdotte decurtazioni delle pensioni e la sospensione dell'indennità per ferie, dopo che nel triennio precedente a tale provvedimento legislativo era già stata disposta la decurtazione degli stipendi lordi superiori all'importo di 1.500 euro.

<sup>90</sup> L'interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia del limite posto dall'art. 51 della Carta dei diritti fondamentali è stato oggetto di critica in dottrina in quanto: «*la norma di cui al già richiamato art. 51 opera come clausola di tutela del riparto di competenza tra il diritto Ue e sfere riservate alla sovranità degli Stati e non certo come strumento per la sottrazione di aree dell'azione delle istituzioni europee all'efficacia giuridica del Trattato*» (così, R. CALVANO, *La*

Nel caso di specie tale presupposto mancava, ragion per cui la Corte di Giustizia ha sentenziato per l'inammissibilità. Come ritenuto da taluni, si è forse trattato, più che di un'ingenuità commessa dai giudici portoghesi, di una provocazione<sup>91</sup>, posto che successivamente il Tribunale costituzionale portoghese è intervenuto con due pronunzie a dichiarare l'illegittimità costituzionale della normativa interna relativa alla decurtazione dei trattamenti economici retributivi e pensionistici per contrasto con varie disposizioni costituzionali ed, in particolare, ricorrendo al canone della ragionevolezza, nonché invocando il diritto ad un'esistenza dignitosa<sup>92</sup>.

Tale vicenda giurisprudenziale rappresenta uno spunto utile al fine di delineare le possibili sfere di intervento dell'organo di giustizia europeo nel novero del rapporto tra finanza pubblica e diritti sociali<sup>93</sup>. Simili percorsi giuridici sembrano suggeriti da una parte crescente della dottrina, costretta a confrontarsi con atti giuridici di diversa natura ed in cui sono presenti una serie di limitazioni.

Infatti, è necessario precisare che se, da un lato, la natura giuridica del *Fiscal Compact* esclude la possibilità per la Corte di Giustizia di conoscere dello stesso in via pregiudiziale, dall'altro lato, lo stesso trattato internazionale prevede una competenza limitata di tale organo giurisdizionale<sup>94</sup>. Ai sensi dell'art. 8, essa può conoscerne solo al fine di vagliare eventuali violazioni di tipo formale, intendendo riferirsi con tale espressione al caso in cui gli Stati firmatari

---

*tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, cit., 20). Sull'interpretazione da parte della giurisprudenza comunitaria dell'art. 51, v. anche D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, cit.

<sup>91</sup> Di questo avviso, C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., 23, la quale ritiene che, in tale caso, sia stata sfiorata la denuncia della violazione dei controllimiti non nei confronti del diritto europeo *self-executing*, bensì nei riguardi di norme interne direttamente attuative di accordi raggiunti in sede europea, nell'ambito della realizzazione del c.d. Programma di assistenza economica e finanziaria concluso tra il Governo portoghese e la *troika*.

<sup>92</sup> Si fa riferimento all'Acórdão n. 353/2011 e n. 187/2013. Per un approfondimento sulla giurisprudenza del Tribunale costituzionale portoghese in relazione al rapporto tra diritti sociali e contingentamento della spesa pubblica, si rinvia al seguente Quaderno della Corte costituzionale: "Diritti sociali e vincoli di bilancio. Profili comparatistici", nonché in dottrina ai commenti di T. ABBIATE, *Le Corti costituzionali dinanzi alla crisi finanziaria: una soluzione di compromesso del Tribunale costituzionale portoghese*, in *Quad. Cost.*, 2013, 146; ID, *Il Tribunale costituzionale portoghese al tempo della crisi: una nuova disciplina in materia di bilancio*, in *Quad. Cost.*, 2013, 438; A. MONTEIRO FERNANDES, *L'austerità e l'eguaglianza proporzionale. Una sentenza della corte costituzionale portoghese*, in *Lavoro e diritto*, 2013, 339.

<sup>93</sup> Degno di nota è, altresì, il rinvio pregiudiziale sollevato dalla Corte costituzionale italiana con l'ord. n. 207/2013 in relazione all'interpretazione della Direttiva n. 1999/79/CE, volta a fissare principi sul ricorso al contratto a tempo determinato da parte degli Stati membri dell'Unione, a fronte della normativa interna sul precariato scolastico che rinvia le sue basi nell'esigenza di contingentamento della spesa pubblica. Per un'analisi della fattispecie, v. C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., 26.

<sup>94</sup> Occorre ricordare come, più in generale, siano rari gli interventi della Corte di Giustizia in relazione alla materia della politica economica e monetaria. Tra i primi interventi è degna di nota la sentenza 13 luglio 2004, causa C-27/04, *Commissione c. Consiglio*, mediante la quale la Corte si è pronunziata sul ricorso della Commissione per l'annullamento delle decisioni del 25 novembre 2003 del Consiglio di non adottare nei confronti di Francia e Germania i provvedimenti formali raccomandati dalla Commissione ai sensi dei paragrafi 8 e 9 dell'art. 104 TCE, attuale art. 126 TFUE. A tale decisione, mediante la quale è stato definito l'ambito di interventi delle istituzioni ex art. 126 TFUE, ne sono seguite diverse altre mediante le quali, come rilevato in dottrina, si è affermato un processo di giurisdizionalizzazione della politica economica. In argomento, v. O. PORCHIA, *Il ruolo della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella governance economica*, in *Dir. Un. Eur.*, 2013, 3, 593.

non abbiano ottemperato ovvero, secondo talune interpretazioni, abbiano ottemperato in maniera inesatta all'obbligo di inserire a livello preferibilmente costituzionale l'obbligo del pareggio di bilancio<sup>95</sup>. Per quanto concerne le violazioni sostanziali, invece, non vi è alcuna previsione espressa, ragion per cui in caso di scostamenti dall'equilibrio di bilancio si è ritenuto di fare applicazione dei meccanismi sanzionatori previsti dal Patto di stabilità e crescita.

Sarebbe, a tal punto, ipotizzabile che lo Stato possa far valere nel corso di tale procedimento sanzionatorio le ragioni per le quali esso non ha rispettato i vincoli di bilancio, semmai ancorando tale sfioramento ad esigenza di tutela dei diritti rinvenienti il proprio fondamento sulla normativa europea? Si tratta di un'ipotesi difficilmente realizzabile.

In relazione alla competenza della Corte di Giustizia, occorre poi muovere un ulteriore rilievo. In particolare, occorre chiedersi se sia possibile interrogare la Corte di Giustizia sull'interpretazione delle norme inerenti ai diritti sociali al fine di individuare i limiti entro i quali sia concesso agli Stati membri di stipulare trattati dai quali possano derivare sacrifici dei diritti in esame<sup>96</sup>, soprattutto tenendo in considerazione clausole del tipo di quella posta dall'art. 2 del *Fiscal Compact* che sancisce la volontà degli Stati contraenti di interpretare il trattato conformemente alle norme su cui si fonda l'Unione europea<sup>97</sup>. Anche in questo caso si tratterebbe di un percorso arduo giacché, come più volte rammentato nel presente scritto, le scelte di politica economica e di allocazione delle risorse spettano agli Stati e, dunque, possono essere influenzate solo a monte dalle regole di *governance*<sup>98</sup>.

Ulteriori perplessità nel perseguire la strada che mira a porre all'attenzione della Corte di Giustizia il problematico rapporto tra finanza pubblica e diritti sociali derivano, per l'appunto, dallo *status* di cui godono nella sfera europea i diritti *de quibus*. Tuttavia, accantonando pronostici su

---

<sup>95</sup> In relazione alla portata applicativa dell'art. 8, v. R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, cit., 21; più diffusamente, O. PORCHIA, *Il ruolo della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella governance economica*, cit., 593, la quale pone in rilievo come la competenza di cui all'art. 8 si fonda sulla previsione di cui all'art. 273 TFUE. Ulteriori competenze in materia di *governance* economica da parte della Corte di Giustizia sono previste dal Trattato MES, che consente di portare all'attenzione di tale organo giurisdizionale qualsiasi controversia possa sorgere in conseguenza della decisione del Consiglio dei governatori.

<sup>96</sup> In dottrina, O. PORCHIA, *Il ruolo della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella governance economica*, cit., 608, la quale ritiene che «in sede di rispetto della regola aurea, i giudici nazionali potrebbero avere interesse a ricorrere alla Corte di giustizia in via pregiudiziale, al fine di richiedere l'interpretazione di nozioni contenute in strumenti di diritto dell'UE, anche richiamate dal *Fiscal Compact*».

<sup>97</sup> Sul rapporto tra trattati internazionali siglati dagli Stati membri e diritto dell'Unione Europea, v. D. THYM – M. WENDEL, *Préserver le respect du droit dans la crise: la Cour de Justice, le Mes et le mythe du déclin de la communauté de droit*, in *Cahiers de droit européen*, 2012, 3, 733, i quali efficacemente affermano che «à l'instar des satellites attirés et régis par la gravitation de la Terre, les traités internationaux des États membres gravitent dans l'orbite juridique du droit européen» e ancora che «la Cour de justice veille à ce que le droit de l'Union contrôle des traités satellites qui sont complémentaires à l'acquis communautaire. Ils doivent respecter la primauté du droit de l'Union et ne doivent pas affecter son effet utile».

<sup>98</sup> Sulla spettanza alla sfera statale delle politiche economiche e sulla "neutralizzazione" da parte dei Trattati della politica monetaria, v. F. BILANCIA, *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e unione monetaria*, cit., 3.

pronunzie giurisprudenziali, dal quadro delineato emerge la necessità di una presa di posizione chiara in sede europea sul rapporto tra gestione della finanza pubblica e superamento dell'emergenza economica, da un lato, e tutela dei diritti, dall'altro<sup>99</sup>. Si tratterebbe di un piccolo chiarimento, con il grande pregio di indicare la rotta da seguire.

CLAUDIA MARCHESE

---

<sup>99</sup> In argomento, v. G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 2012, 224; F. BILANCIA, *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e unione monetaria*, cit., 11, il quale suggerisce l'evoluzione dell'Unione Europea verso un modello federale, affinché possano essere perseguiti gli obiettivi caratterizzanti una comunità politica, tra cui la tutela dei diritti. Nell'ottica dell'Autore, i diritti assurgerebbero così al rango di strumento di riequilibrio macroeconomico; nonché A. MORRONE, *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in *www.rivistaaic.it*, 3/2014, 6; G. FONTANA, *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, cit., 26, il quale evidenzia l'urgenza di una regolamentazione a livello politico europeo dei diritti sociali, non spettando simili scelte di indirizzo agli organi giurisdizionali; P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea*, in *giurcost.org*, secondo cui «ogni passo verso una maggiore integrazione dell'Europa non può ormai che essere accompagnato da un progresso sulla strada delle tutele dei diritti sociali». Scettico riguardo alla possibilità di una regolamentazione europea dei diritti sociali J. HAYWARD, *Reglementations européennes et politiques sociales nationales: le grand écart*, cit., 101.

# INDICE

## SEZIONE PRIMA

### Vincoli di bilancio e diritti sociali

- G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 2012, 1; **3**
- L. FANTACCI – A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, in *costituzionalismo.it*; **44**
- F. ALLEMAND – F. MARTUCCI, *La nouvelle governance économique européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 2012, 409; **93**
- R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *federalismi.it*, 4/2012; **225**
- D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *federalismi.it*, 14/2012; **280**
- T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 2014, 1; **322**
- G. DELLA CANANEA, *Lex fiscalis Europea*, in *Quad. cost.*, 2014, 1; **350**
- I. CIOLLI, *I diritti sociali*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. Angelini e M. Benvenuti, Napoli, 2012; **372**
- L. PERFETTI *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in *Dir. pubbl.*, 2013, 1; **404**
- G. RAZZANO, *Lo "Statuto" costituzionale dei diritti sociali*, in *www.gruppodipisa.it*; **474**

## SEZIONE SECONDA

### Giurisprudenza costituzionale in materia di spesa pubblica e tutela dei diritti

- M. BENVENUTI, *La Corte Costituzionale*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. Angelini e M. Benvenuti, Napoli, 2012, 394; **557**
- Estratti di giurisprudenza costituzionale** **602**

## SEZIONE TERZA

### Ordinamento interno

- A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, 2014, 1, 79; **635**
- C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali – Relazione al XXVIII Convegno Annuale dell'AIC*, in *rivistaaic.it*, 4/2013; **663**
- F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse indisponibili: sulla permanente violazione–inattuazione della prima parte della Costituzione*, in *rivistaaic.it*, 3/2013; **702**
- L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *costituzionalismo.it*; **731**
- L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *gruppodipisa.it*; **753**
- C. PINELLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 881; **845**

- 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.*, 2014, 1, 5; **870**
- A. MORELLI, *Il carattere inclusivo dei diritti sociali e i paradossi della solidarietà orizzontale*, in *gruppodipisa.it*; **890**
- SEZIONE QUARTA**
- Ordinamento europeo: la tutela sovranazionale dei diritti sociali nella crisi economica**
- P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea*, in *giurcost.org*; **905**
- J. HAYWARD, *Regrements européennes et politiques sociales nationales: le grand écart*, in *Pouvoirs*, 2014, 4, 101; **936**
- G. KATROUGALOS, *The justiciability of social rights: the universalization of the European exception*, in *European review of public law*, 2009, 4, 74; **956**
- 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 Tr. Di Lisbona*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2013, 5–6, 1175; **985**
- E. MAZUYER, *La régulation sociale européenne et l'autorégulation: le défi de la cohérence dans le recours à la soft law* in *Cahiers de droit européen*, 2009, 3–4, 295; **998**
- D. TEGA *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in *gruppodipisa.it*; **1037**
- R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in *costituzionalismo.it*; **1073**
- G. FONTANA, *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, in *forumcostituzionale.it*; **1107**
- D. RUSSO, *L'armonizzazione della politica sociale attraverso prescrizioni minime internazionali ed europee*, in *Riv. dir. internaz.*, 2012, 3, 762; **1164**
- F. BILANCIA, *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e unione monetaria*, in *rivistaaic.it*, 2/2014; **1198**
- A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo modello sociale europeo: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *rivistaaic.it*, 4/2011; **1209**
- P. PICIOCCHI, *I recenti orientamenti della giurisprudenza comunitaria in materia di politiche sociali*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, 2011, 2, 578; **1232**
- D. THYM – M. WENDEL, *Préserver le respect du droit dans la crise: la cour de justice, le Mes et le mythe du déclin de la communauté de droit*, in *Cahiers de droit européen*, 2012, 3, 733; **1240**
- O. PORCHIA, *Il ruolo della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella governance economica europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2013, 3, 593; **1265**
- J. SARRÍON ESTEVE, *Los conflictos entre libertades económicas y derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*, in *Revista de derecho político*, 2011, 379; **1284**