



Data di pubblicazione: 31 dicembre 2015

Corte costituzionale italiana, Corte di giustizia dell'Unione europea e tutela delle identità nazionali quando il principio dell'equilibrio/pareggio di bilancio comprime i diritti fondamentali.

di

Daniela Mone*

Sommario: 1. Il pareggio di bilancio e la Costituzione italiana – 2. Diritti fondamentali e pareggio di bilancio – 3. Equilibrio di bilancio ex art. 81 Cost. e rinvio a definizioni europee per la sua determinazione – 4. La legge costituzionale di modifica dell'art. 81 Cost. e la necessità di una sua interpretazione in conformità con i principi di struttura dell'ordinamento costituzionale italiano: le ragioni economico-finanziarie recessive rispetto alla garanzia del nucleo inviolabile dei diritti fondamentali – 5. Inidoneità dell'art.81 Cost., pur nella nuova formulazione, a fondare normative lesive di diritti fondamentali nel loro nucleo intangibile e conseguente possibilità di ricorso ai controllimiti ove le stesse risultino fondate esclusivamente su normative di natura comunitaria finché la Corte di giustizia non tutelerà le identità nazionali interpretandole anche secondo il diritto interno.

1. Il pareggio di bilancio e la Costituzione italiana

Con la legge costituzionale n. 1 del 2012 il Parlamento italiano ha modificato gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione introducendo nella Carta fondamentale il principio del pareggio di bilancio.

Il 24 dicembre 2012 è stata pubblicata la legge n. 243 recante “Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81 Cost., sesto comma della Costituzione”.

Nonostante il testo di entrambe le leggi faccia riferimento all'equilibrio di bilancio piuttosto che al pareggio evocato nel titolo, dunque, ad una nozione caratterizzante tradizionalmente l'ordinamento giuridico italiano e non estranea ad esso a differenza di quella di pareggio (che indica una grandezza matematica che nulla ha a che fare con l'organo rappresentativo che invece determina l'equilibrio di bilancio in attuazione di un'operazione di bilanciamento fra valori e a seguito di valutazioni politiche), la modifica costituzionale, in uno con la legge ordinaria di attuazione, rappresenta la risposta italiana alla richiesta comunitaria di recepimento delle «regole fissate

* Ricercatrice di Diritto amministrativo, Seconda Università di Napoli.

nel Patto di stabilità e crescita»¹, avanzata nel vertice europeo dell'11 marzo 2011 con l'approvazione del Patto Euro Plus, con uno strumento giuridico che avesse «una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)». Il Parlamento italiano, in particolare, sceglie la fonte più elevata, benché non richiesto, per costituzionalizzare, almeno come risulta dal titolo dell'intervento, il principio più rigido, il pareggio di bilancio. Tale intervento di riforma, a un esame approfondito, risulta potenzialmente idoneo a produrre conseguenze di rilevanza notevole in termini di impatto sui principi fondamentali caratterizzanti l'ordinamento costituzionale italiano e, dunque, su quella che, con linguaggio comunitario, viene definita identità nazionale², creando le premesse per l'adozione di normative, tanto in sede statale quanto locale, eventualmente lesive di diritti fondamentali, nella fattispecie di diritti sociali e questioni interpretative di particolare delicatezza in capo ai giudici chiamati a risolvere le relative controversie.

L'analisi che si intende sviluppare nelle pagine che seguono riguarda il rapporto fra giudici comuni, Corte costituzionale e Corte di giustizia laddove normative interne, adottate nel rispetto della normativa comunitaria in materia di vincoli di bilancio ed oggi anche nel rispetto del principio del pareggio di bilancio, di rango costituzionale, ledano principi fondamentali garantiti dalla Costituzione ma altresì dal diritto internazionale (e/o comunitario).

2. Diritti fondamentali e pareggio di bilancio

La riflessione prende le mosse da una decisione pronunciata dal giudice contabile italiano, in particolare dalla procura regionale della Corte dei conti presso la sezione regionale per la Campania, la n. 2012/3026 del 24 maggio 2013 che ha ritenuto legittima la delibera n. 673 del 31 agosto 2012, con cui il Comune di Napoli, violando i vincoli imposti dall'art. 76, comma 7, d.l. n. 112 del 2008 e il divieto di assunzione di qualsiasi tipologia di personale, ha proceduto ad assumere insegnanti «per garantire il funzionamento delle scuole dell'infanzia e degli asili nido comunali». La Corte dei conti, in particolare, sulla vicenda ha concluso che «dal complesso giurisprudenziale [...] si evince che le norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli Enti locali, pur se riconosciute nell'ambito dei principi fondamentali di contenimento della finanza pubblica, non possono comprimere i diritti infungibili e funzioni fondamentali. Non ci si trova, quindi, di fronte ad una ipotesi di violazione di legge ma solo in presenza di un'applicazione della legge di stabilità ispirata dalle indicazioni della Magistratura contabile, degli Organi di Giustizia Europea nonché dalla Conferenza delle Regioni».

¹ F. CORONIDI, «La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il Patto Europlus» in www.federalismi.it, 7 marzo 2012.

² Art. 4, par.2, TUE (Trattato sull'Unione europea).

La decisione richiamata si presenta interessante sotto due ordini di profili: da un lato, ricostruendo le sue motivazioni è possibile constatare come il giudice oggi non è più un soggetto chiamato ad applicare il diritto inteso quale complesso di disposizioni e pronunce provenienti da soggetti statali ma parte di un sistema giuridico più ampio che, soprattutto con riferimento ai diritti fondamentali, si compone di Carte di diritti e giurisprudenza, comunitarie ed internazionali, tradizionalmente oggetto di apertura da parte della Carta costituzionale italiana ex artt. 10, 11, 80 della Costituzione (d'ora in poi, Cost.) e, a seguito della riforma del Titolo V del 2001, espressamente richiamate dall'art. 117, comma 1, Cost.; dall'altro, pone interrogativi circa la legittimità di una decisione analoga in una fase in cui la modifica di cui all'art. 81 Cost. sarà divenuta operativa, cioè a partire dal 2016³.

Il giudice contabile, nell'esaminare la delibera del Comune di Napoli, chiarisce che prima di poter giungere a dichiararne l'illegittimità, è tenuto ad esperire tentativi di interpretazione costituzionalmente conforme. In tal senso, in base agli artt. 31 Cost., 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo approvata dalle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, in base alle sentenze della Corte costituzionale n. 215 del 1987 e n. 80 del 2010, della Corte di giustizia, 14 ottobre 2004, causa C-36/02 oltre a precedenti pronunce dello stesso giudice contabile che concorrono a determinare il diritto costituzionale italiano, la delibera non può essere dichiarata illegittima. L'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008, va interpretato quale fonte derogabile quando e se siano messi in pericolo, da una sua attuazione, diritti fondamentali. In altri termini si verifica una sorta di attuazione diretta della Costituzione, innanzitutto da parte della P.A. che, motivando la sua decisione, ricostruisce il fatto che legittima la deroga alla legge in modo tale da sfuggire a qualsiasi censura di arbitrio, fondandola su solide ricostruzioni normative e giurisprudenziali. Quindi il giudice contabile avalla l'iter argomentativo della P.A. ricorrendo esso stesso alla cd. interpretazione costituzionalmente conforme della legge⁴.

In sostanza il giudice contabile trova nel diritto internazionale, nella giurisprudenza internazionale, direttamente nella Costituzione un fondamento cui ancorare la legittimità di una delibera che, ove raffrontata esclusivamente con la legge nel cui ambito di applicazione ricade, sarebbe stata dichiarata illegittima. Il giudice, invece, ritiene il d. l. n. 112 del 2008, legittimo ma finché la sua attuazione non pregiudichi diritti fondamentali, intesi quale nucleo essenziale di quei diritti, ossia un cd. nocciolo duro incompressibile senza il

³ La legge n. 243 del 2012 ha differito al 1° gennaio 2016 l'applicazione della riforma alla decisione di bilancio dello Stato e al sistema delle autonomie locali.

⁴ M. RUOTOLO, «Interpretazione conforme a Costituzione e tecniche decisorie della Corte costituzionale» in *www.gruppodipisa.it*

quale la dignità umana risulta lesa⁵. In tal senso, l'interpretazione costituzionalmente conforme cui oggi il giudice è tenuto, cui la Corte costituzionale subordina lo stesso accoglimento della questione di legittimità costituzionale, si apre a disposizioni e interpretazioni provenienti da ordinamenti altri rispetto a quello italiano ma di cui ormai quello italiano è parte: l'ordinamento comunitario e soprattutto l'ordinamento internazionale, in particolare la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu); la giurisprudenza delle Corti di tali ordinamenti⁶. Certamente, pertanto, una tale decisione rappresenta un esempio di dialogo fra giudici il cui obiettivo è rappresentato dall'innalzamento della garanzia dei diritti fondamentali della persona.

In tale prospettiva i giudici operano, sulla base di una teoria dei diritti fondamentali⁷ che pone al centro dell'azione dei pubblici poteri e della giurisprudenza la persona umana con i suoi bisogni e, dunque, i suoi diritti funzionali ai primi. In tal senso autorevole dottrina italiana parla di un'integrazione comunitaria, ma anche internazionale, fondata sulla «più intensa tutela»⁸ dei diritti.

Il secondo profilo di interesse, attiene alla possibilità che decisioni di tal tipo vengano in essere una volta divenuto operativo il principio del pareggio di bilancio. Ove la risposta risulti positiva, peraltro, dal momento che l'oggetto di un'eventuale decisione sarà il contrasto fra una delibera ed una legge che trova specifico fondamento in un articolo costituzionale (appunto il nuovo articolo 81), sarà interessante capire quale sia l'iter argomentativo attraverso il quale assicurare la garanzia del nucleo essenziale del diritto fondamentale «violando» il principio costituzionale del pareggio di bilancio.

3. Equilibrio di bilancio ex art. 81 Cost. e rinvio a definizioni europee per la sua determinazione

In via preliminare, sembra opportuno individuare puntualmente i termini della questione.

⁵A. LONGO, «Alcune riflessioni sui rapporti tra l'interpretazione conforme a diritto comunitario e l'utilizzo del canone di equilibrio finanziario da parte della Corte costituzionale» in www.giurcost.org

⁶ V. A. RUGGERI, «“Dialogo” tra le Corti e tecniche decisorie, a tutela dei diritti fondamentali» in www.diritticomparati.it, Relazione al III Workshop di Diritto europeo ed internazionale organizzato da Area Europa, Genova 15-16 novembre 2013.

⁷ Si v. L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Roma-Bari, Laterza, 1997 p. 19.

⁸ V. A. RUGGERI, «“Dialogo” tra le Corti e tecniche decisorie, a tutela dei diritti fondamentali», cit.

Quando il principio del pareggio di bilancio diventerà operativo, le decisioni di spesa delle P.A., centrale o periferiche, saranno subordinate a rigidi parametri matematici: le entrate dovranno pareggiare le uscite senza possibilità di ricorso al debito, per principio costituzionale. Ciò, in effetti, è accaduto anche prima della costituzionalizzazione del principio del pareggio, per effetto della normativa comunitaria in materia di stabilità e crescita⁹. Si trattava, tuttavia, pur sempre di imposizioni provenienti da un ordinamento esterno a quello italiano, rispetto alle quali lo Stato è titolare, sebbene come *extrema ratio*, del potere dei controllimiti incardinato in capo alla Corte costituzionale. Potere, di fatto, mai esercitato nel nostro ordinamento ma la cui previsione conserva una notevole rilevanza in termini di rapporto fra ordinamento interno ed ordinamento comunitario.

Al di là delle esatte formulazioni del principio del pareggio (dal momento che l'art. 81 Cost., nella versione attuale, di fatto contiene un rinvio alla normativa comunitaria ove per pareggio si intende in effetti un valore corrispondente ad un disavanzo non superiore dello 0,5 % del prodotto interno lordo¹⁰), la subordinazione delle decisioni di spesa e, dunque, eventualmente anche delle politiche sociali ad esse collegate, ad un rigido parametro matematico, resta. E, benché non si ignori che nella normativa europea come in quella italiana (attuativa dell'art. 81 Cost.) che riproduce quasi perfettamente la prima, siano presenti diversi elementi di flessibilità che rendono “di difficile realizzazione” la collisione fra diritti sociali e vincoli di bilancio, sembra di poter affermare che tali elementi di flessibilità non incidano su quello che di fatto diviene il nuovo assetto fra diritti sociali e ragioni economico-finanziarie accolto in Costituzione: i primi subordinati alle seconde¹¹. Infatti, a parte la considerazione per cui “la normativa comunitaria sul pareggio di bilancio e quella convenzionale sul fiscal compact contemplano vincoli che si riferiscono solo ai saldi fra entrate e uscite ed esigono unicamente il rispetto di un certo equilibrio tra le prime e le seconde”¹², il che teoricamente può comunque portare all'impossibilità di soddisfare diritti fondamentali in determinati settori, neppure il riferimento alle deroghe al principio del pareggio effettivamente previste, (essendo collegate al verificarsi di situazioni di fasi avverse del ciclo economico e di eventi eccezionali (art. 81, comma 2) che rende possibile lo sfioramento dei tetti di disavanzo del debito), vale a ripristinare l'assetto caratterizzante l'ordinamento costituzionale italiano prima della costituzionalizzazione del pareggio di

⁹ Sia consentito rinviare sul punto a D. MONE, «La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale vulnus alla teoria dei contro limiti» in *RivistaAic*, 3/2014, p. 10 ss.

¹⁰ Ibidem, p. 7.

¹¹ V. in argomento N. LUPO, G. RIVOSECCHI, «Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali», in *le Regioni*, 2012, soprattutto p. 65.

¹² F. GALLO, «Federalismo fiscale e vincolo del pareggio di bilancio» in *Astrid Rassegna*, 2015, p. 8

bilancio: ossia la preminenza dei diritti sociali sulle esigenze economico-finanziarie espresse dal pareggio di bilancio, vale a dire la preminenza e la centralità della persona umana, di un nucleo essenziale di suoi diritti su tutto. Non equivale a ciò poter derogare al principio del pareggio in fasi avverse o in ipotesi di eventi eccezionali. Non è conforme alla tradizione costituzionale italiana, infatti, negare al Parlamento, in condizioni ordinarie, ossia quando non ricorrano emergenze o situazioni di crisi, la decisione politica per eccellenza su quanto spendere (a ciò equivale, sostanzialmente, impedire il ricorso all'indebitamento in assoluto).

A sostegno di quanto affermato, sembra di poter considerare che la stessa discrezionalità che viene lasciata integralmente al Parlamento di decidere come allocare la spesa fra i vari settori (in tal senso il diritto comunitario vincola solo i saldi fra entrate e uscite) che consentirebbe di ritenere la sovranità statale non intaccata dal diritto comunitario e dall'obbligo di pareggio permane anche in situazioni di crisi, ossia nelle ipotesi specifiche di deroghe al pareggio di bilancio previste dal diritto comunitario. Non sarebbe, allora, tale discrezionalità sufficiente a fronteggiare situazioni di crisi? Non basterebbe, in tali circostanze, operare in termini di distribuzione interna della spesa? In tali casi, evidentemente, tale discrezionalità è ritenuta non sufficiente: si consente, infatti, il ricorso all'indebitamento. Ma ciò prova che escluderlo, per principio, priva il Parlamento di uno strumento che potrebbe rivelarsi prezioso in termini di politica economica e sociale, anche in tempi "ordinari"¹³ laddove, anche ove non si versi in particolari situazioni di crisi economico-finanziaria, le condizioni strutturali di un Paese necessiterebbero di investimenti non realizzabili se non ricorrendo all'indebitamento¹⁴. Il che prova, inoltre, che escluderlo in linea di

¹³ E' precisamente questo aspetto della disciplina di cui all'art. 81 Cost. che sembra determinare quella rigidità che la rende, nella prospettiva di questo scritto, contrastante con il sistema costituzionale italiano. Tale rigidità non sembra superata dalle forme di flessibilità che pur la disciplina contempla e che, per autorevole dottrina, (M. LUCIANI, «Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini» in *Astrid Rassegna*, n. 3, www.astrid-online.it/rassegna) bastano a renderla coerente rispetto alla Costituzione italiana «la cui autentica essenza di valore» sta proprio «nel rifiuto dell'opzione in pro dell'una o dell'altra politica finanziaria e nella conseguente duttilità della disciplina del bilancio» (p. 15). L'impossibilità di ricorrere all'indebitamento, ad esempio per assicurare diritti fondamentali nel loro nucleo essenziale, o si risolve sul piano interpretativo o, nella prospettiva del presente scritto, rende l'art. 81 incompatibile con lo spirito costituzionale complessivo.

¹⁴ La rigidità delle regole europee che si introitano nell'ordinamento interno deriva, appunto, dalla definizione di grandezze che determinano sostanzialmente la nozione di quello che la Costituzione italiana tuttora definisce equilibrio di bilancio esclusivamente in termini matematici nelle sedi tecnocratiche europee traducendolo, di fatto, in un obbligo di pareggio. M. LUCIANI, «Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini», cit., che ritiene le forme di flessibilità della disciplina in materia di bilancio sufficienti a renderla coerente

principio ponendo come obiettivo dell'Unione quello della stabilità dei prezzi, non rappresenta affatto una scelta tecnica e perciò neutrale bensì una scelta politica: la stessa opzione a favore della teoria economica neomonetarista che sancisce il teorema della separazione fra politica monetaria e politica economica e, dunque, il dogma della stabilità dei prezzi, è frutto di una scelta politica¹⁵.

Se così stanno le cose, l'interrogativo con cui si è introdotta la seconda parte della presente analisi, cioè se una decisione analoga a quella della Corte dei conti del 2012 sia possibile, una volta divenuta operativa la modifica costituzionale sul pareggio di bilancio, a ben vedere sposta l'asse della riflessione dal piano della possibilità per il giudice di far prevalere i diritti sociali sulle ragioni del rigore economico-finanziarie ossia sul principio del pareggio di bilancio che ora è divenuto principio di rango costituzionale, al piano della legittimità di una modifica del nostro sistema costituzionale¹⁶ di tale portata, come quella che introduce il pareggio di bilancio in Costituzione. Stante l'attuale quadro costituzionale, infatti, in caso di violazione di una legge statale attuativa del principio del pareggio di bilancio, benché lesiva dei diritti fondamentali, il giudice comune dovrebbe ritenerla legittima. Verrebbe meno, infatti, la possibilità di una interpretazione costituzionalmente conforme dal momento che il testo costituzionale sancisce espressamente il principio del pareggio di bilancio.

Eppure, non si fatica a cogliere l'estraneità di una tale soluzione rispetto all'ordinamento costituzionale italiano, rispetto ad una Costituzione che si

col sistema costituzionale italiano, peraltro, p. 24, critica la nozione di indebitamento accolta dalla legge di attuazione dell'art. 81 Cost: un'accezione non «restrittiva (ed originaria) della "regola d'oro", che esclude dal computo del debito complessivo le operazioni di indebitamento destinate ad alimentare le spese di investimento [...] indirizzo discutibile (...) e particolarmente penalizzante per quei Paesi che, come il nostro, hanno accumulato negli ultimi due decenni un gravissimo deficit infrastrutturale, che ormai si configura come un serio svantaggio competitivo» (pp. 24, 25). Si potrebbe allora escludere dal divieto di indebitamento quello destinato agli investimenti, risolvendo in tal modo il profilo di contrasto, ma, a parte che non è detto che vietare l'indebitamento per soddisfare diritti fondamentali (quindi al di fuori delle ipotesi degli investimenti) sia anche dal punto di vista economico una soluzione adeguata, ciò che è indiscutibile è che vietarlo, lasciando tali diritti insoddisfatti, è incostituzionale.

¹⁵ Sia consentito rinviare in argomento a D. MONE, «Banche centrali, politiche monetarie e tutela dei diritti. Riflessioni a margine di O. ROSELLI, (a cura di), Europa e Banche centrali» in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 1, 2005, p. 271.

¹⁶ M. LUCIANI, «Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini», cit. Si v. altresì S. MANGIAMELI, «Il contributo dell'esperienza costituzionale italiana alla dommatica europea dei diritti fondamentali» in AA.VV., *Corte Costituzionale e processo costituzionale, nell'esperienza della rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, a cura di A. PACE, Milano, Giuffrè, 2006, p. 471 e ss.

caratterizza, in particolare, per la solennità con cui riconosce i diritti fondamentali della persona, all'art. 2.

4. La legge costituzionale di modifica dell'art. 81 Cost. e la necessità di una sua interpretazione in conformità con i principi di struttura dell'ordinamento costituzionale italiano: le ragioni economico-finanziarie recessive rispetto alla garanzia del nucleo inviolabile dei diritti fondamentali

In tal senso, non si può non ritenere lo stesso art. 81 Cost. nella formulazione attuale, in un'interpretazione che a tale esito condurrebbe, quale previsione non conforme all'ordinamento costituzionale. Fra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale sicuramente vanno annoverati l'art. 2 e 3 Cost. ossia il principio della garanzia dei diritti fondamentali della persona umana e dell'uguaglianza formale e sostanziale. Il principio del pareggio certamente non appartiene a tale categoria restando, invece, subordinato ai principi fondamentali. La modifica di cui all'art. 81 Cost., pertanto, nell'interpretazione che determinasse una potenziale violazione da parte del pareggio di bilancio di diritti fondamentali e dunque del principio fondamentale della dignità della persona nonché del principio di uguaglianza sostanziale, rappresenterebbe una modifica illegittima in quanto idonea a sovvertire il rapporto fra valore personalista ed esigenze economico-finanziarie tradizionalmente recessive rispetto al primo ed atta, pertanto, a modificare l'identità costituzionale di cui all'art. 4 n. 2 TUE.

Da tale lettura emerge la possibilità (melius il dovere) in capo alla Corte costituzionale italiana, di interpretare la modifica costituzionale quale fondamento di un principio, quello del pareggio, pur sempre recessivo rispetto alla tutela del nucleo inviolabile dei diritti fondamentali dunque inidoneo a fondare leggi lesive di diritti fondamentali¹⁷. Una diversa interpretazione

¹⁷ In tale prospettiva, come esempio di applicazione del bilanciamento "diseguale" fra diritti fondamentali ed obbligo del pareggio di bilancio, si consideri la sentenza n. 22 del 2015 della Corte costituzionale che determina una prevalenza dei primi sui secondi pur in una fase in cui le ragioni economico-finanziarie sono oggetto di "(nuovi) bilanciamenti", benché il vincolo del pareggio non sia ancora operativo. Si v. sul punto A. CIERVO, «Stranieri extracomunitari. Cronaca di una dichiarazione di incostituzionalità annunciata» in www.federalismi.it, 3 aprile 2015, p. 14. Significativa, in tal senso, anche la pronuncia del giudice costituzionale n. 40 del 2013 ove il ricorso contro la legge di bilancio era ritenuto infondato da parte dell'INPS (che nella sentenza n. 22 del 2015 si limita a richiamare la funzionalizzazione della norma censurata «inserita nella legge finanziaria» «a contemperare la concessione dei benefici alle esigenze connesse alla limitatezza delle «risorse finanziarie disponibili»), anche perché «la norma censurata, d'altra parte, introdurrebbe limiti connessi alle esigenze di finanza pubblica: il che assegnerebbe alla

dell'art. 81 Cost. potenzialmente idonea a subordinare diritti fondamentali a decisioni finanziarie e dunque a sovvertire la scala di valori del nostro sistema costituzionale contrasterebbe, infatti, con i principi costituzionali «di struttura» dell'ordinamento italiano¹⁸. Di conseguenza, oggi, come prima della

relativa disciplina una dimensione costituzionalmente rilevante». La Corte nel prendere la sua decisione non attribuisce alcun rilievo a tale profilo menzionato dall'Inps. Di grande rilevanza in ordine al perdurante ruolo della Corte costituzionale in difesa dei diritti costituzionalmente garantiti la quale, anche «dopo la modifica dell'art. 81 Cost, non è «tenuta ad applicare il principio di equilibrio di bilancio come una sorta di super-valore costituzionale, capace cioè di prevalere in modo assoluto, ovvero senza adeguata e ragionevole ponderazione, sui diritti costituzionalmente garantiti allorché questi comportino oneri finanziari che alterano il preesistente quadro di riferimento degli impegni di finanza pubblica collegati ad un determinato obiettivo di bilancio» (G. M. SALERNO, «La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente», 20 maggio 2015 in www.federalismi.it, p. 4), la sentenza n. 70 del 2015. In particolare, la Corte costituzionale, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione lesiva dell'interesse dei pensionati, non fa alcun riferimento al principio del pareggio di bilancio affermando, invece, che il «diritto ad una prestazione previdenziale adeguata [...] costituzionalmente fondato, risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio», da cui l'annullamento della norma censurata. Significativi, sul punto, i commenti critici alla sentenza tra cui per tutti si rinvia a A. MORRONE, «Ragionevolezza a rovescio. L'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale» in www.federalismi.it, 20/05/2015: «L'aspetto più preoccupante resta la levità con la quale la Corte costituzionale ha ignorato i vincoli all'attuazione dei diritti di prestazione sociale derivanti dall'art. 81 Cost. e dalla crisi economico-finanziaria [...] Anche trascurando questo punto, sta il fatto che poteva considerarsi più che notorio che il "salva Italia" era parte di una manovra finanziaria diretta a ridurre la spesa pubblica, che la riforma delle pensioni costituiva uno dei punti cruciali della politica nazionale, imposto all'Italia dall'Europa, che proprio nella lettera dei "due Governatori" della BCE del 5 agosto 2011 era previsto che l'obiettivo del risanamento dei conti pubblici andava realizzato con ogni misura possibile, anche col taglio degli stipendi nel settore pubblico[...]. L'A. prosegue: «In particolare, la decisione annuale di bilancio, stabilendo il quadro delle grandezze di politica economica dell'intera Repubblica, in linea con gli impegni europei diretti alla riduzione del debito pubblico e per il pareggio strutturale di bilancio, ha acquistato pieno valore normativo, nel senso specifico che rappresenta parametro e limite della legislazione sostanziale. Rovesciando il rapporto tradizionale tra bilancio e leggi di spesa, queste ultime non possono più modificare nel corso dell'esercizio finanziario i saldi di bilancio e, quindi, il contenuto di principio della decisione annuale di bilancio. Un simile vincolo non vale, ovviamente, solo per la legislazione, ma per qualsiasi provvedimento che possa incidere sui saldi e sugli impegni europei. Tutto questo ha o meno effetti nei confronti della giurisprudenza costituzionale, specie quella creativa di decisioni di spesa, come sembrava fosse diventato chiaro almeno nella più recente giurisprudenza, dopo la sent. n. 10/2015?». Allo stesso A. si rimanda altresì (p. 14) per la ricognizione delle sentenze costituzionali fondate sull'art. 81 Cost. nella nuova formulazione.

¹⁸ Tanto, infatti, è evidenziato a proposito della sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015 ove, in nome del pareggio di bilancio, sono stati sacrificati diritti fondamentali, anche

costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, la Corte può ritenere le leggi che subordinano i diritti della persona ad esigenze finanziarie prive di fondamento costituzionale, dunque fondate «soltanto» su disposizioni comunitarie potenzialmente oggetto di esercizio del potere dei cd. controlimiti¹⁹. Ove, in quanto vincolate da rigide previsioni di natura comunitaria lesive di diritti fondamentali, tali leggi non potranno legittimarsi in base all'art. 81 Cost. che non può esser interpretato in senso contrastante al principio di tutela dei livelli essenziali dei diritti fondamentali (ex art. 117, comma 2, lett. m oltre che artt. 2 e 3 Cost.)²⁰.

nel loro nucleo essenziale. Sul punto si rinvia a S. SCAGLIARINI, «La Corte tra Robin Hood tax e Legislatore “Senzaterra”» in *Consultaonline*, 1, 2015, p. 240. A. LANZAFAME, «La limitazione degli effetti retroattivi delle sentenze di illegittimità costituzionale tra tutela sistemica dei principi costituzionali e bilanciamenti impossibili. A margine di Corte costituzionale n. 10/2015» in *RivistaAic*, 2, 2015, sul punto evidenzia come la deroga alla naturale retroattività delle pronunce di accoglimento giustificata dalla necessità di impedire ricadute economico-finanziarie della pronuncia sugli equilibri di bilancio tutelati dall'art. 81 Cost. sarebbe dovuta essere corredata da adeguata motivazione, per sfuggire al giudizio di una Corte sempre più «spostata sul versante della politica, in una posizione di contiguità rispetto al soggetto da controllare» (p. 19): proprio in quanto la salvaguardia dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 81 cost., cioè la necessità di evitare uno squilibrio di bilancio dello Stato «di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva, anche per non venire meno al rispetto dei parametri cui l'Italia di è obbligata in sede di Unione europea e internazionale (artt.11 e 117, primo comma, Cost.) [...]», nella fattispecie, «sono state poste quale elemento idoneo e di per se sufficiente a giustificare la compressione di un diritto del cittadino» (p. 19).

¹⁹ Si ricordino, in particolare, della Corte costituzionale italiana, la sentenza n. 83 del 1973 (*Frontini*); n. 232 del 1975 (*Società industrie chimiche Italia centrale*); sentenza n. 170/1984, (*Granital*). Sulla possibilità, benché considerata di difficile realizzazione di ricorrere *in extremis* ai controlimiti, a tutela dei diritti fondamentali rispetto ai vincoli economico-finanziari imposti dal diritto europeo, si v. F. GALLO, «Federalismo fiscale e vincolo del pareggio di bilancio», cit., p. 7; G.L. TOSATO, «La riforma costituzionale del 2012», cit., p. 19; M. LUCIANI, «L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità» in *www.cortecostituzionale.it*, seminario 2013, p. 22

²⁰ In altri termini, tutte le volte in cui leggi interne comprimano diritti fondamentali in quanto vincolate al rispetto di rigidi vincoli di natura economico-finanziaria, tali vincoli non possono ritenersi fondati sull'art. 81 Cost. che non può introitare nell'ordinamento interno vincoli da cui risulti pregiudicato il livello minimo intangibile di soddisfacimento di diritti fondamentali. Non potendo fondarsi sull'art. 81 Cost., tali vincoli saranno eventualmente fondati sul diritto comunitario rispetto al quale tuttavia la Corte costituzionale può opporre i controlimiti. In tal senso M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., per il quale, p. 22: «[...] qualora le definizioni rilevanti (in particolare quelle di “ciclo” e di “saldo strutturale”) adottate in sede eurounitaria assumessero, in futuro, una rigidità maggiore di quella delle definizioni ora offerte dalla l. n. 243 del 2012, dovrebbe scattare la garanzia dei contro limiti». Sembra che l'esclusione del legittimo ricorso all'indebitamento

5. Inidoneità dell'art.81 Cost., pur nella nuova formulazione, a fondare normative lesive di diritti fondamentali nel loro nucleo intangibile e conseguente possibilità di ricorso ai controlimiti ove le stesse risultino fondate esclusivamente su normative di natura comunitaria finché la Corte di giustizia non tutelerà le identità nazionali interpretandole anche secondo il diritto interno.

E' evidente, allora, in tale ipotesi, il ruolo concorrenziale della Corte costituzionale rispetto a quello della Corte di giustizia. Corte di giustizia alla quale, com'è noto, con il Trattato di Lisbona è stato riconosciuto il potere di tutelare le identità nazionali, previsione nota altresì come «comunitarizzazione dei controlimiti». Peraltro, l'esercizio di tale competenza della Corte di giustizia, per quanto riguarda specificamente il contrasto tra principio del pareggio di bilancio e più in generale esigenze di rigore economico-finanziario e identità nazionali, risulta particolarmente problematico dal momento che riguarda un campo in cui le distanze fra Unione ed alcuni Stati membri sono ancora notevoli. In effetti, in tale ambito, sembra riassumersi emblematicamente la differenza che intercorre ancora oggi fra sistema comunitario ed ordinamento costituzionale italiano: l'uno, nonostante significativi progressi verso la formazione di una dimensione sociale europea, ispirato ancora, per esplicita disposizione dell'art. 127 del TFUE (ex art. 105 TCE), fondamentalmente, al principio della stabilità dei prezzi e fondato sull'indipendenza della Banca centrale che quella stabilità deve garantire, l'altro ispirato all'affermazione della persona umana e fondato sulla prevalenza del principio rappresentativo sulla tecnica²¹.

Peraltro, va forse messo in luce come la comunitarizzazione dei controlimiti, ossia la difesa delle identità nazionali da parte della Corte di giustizia, necessita di una collaborazione fra giudici (interni e comunitario) al fine di consentire allo stesso giudice sovranazionale di comprendere i valori caratterizzanti un determinato ordinamento interno²² in modo da fine di ovviare ad

per investimenti in situazioni economiche ordinarie già rappresenti una delle ipotesi di rigidità cui si riferisce l'A.

²¹ In tale prospettiva si rinvia a S. GAMBINO, «Crisi economica e costituzionalismo contemporaneo. Quale futuro europeo per i diritti fondamentali e per lo stato sociale?», rielaborazione dell'intervento al Congreso Internacional «Perspectivas nacionales y supranacionales del Derecho constitucional en el contexto de la globalización», organizzato dall'Università di Catania e dall'Università di Granada (European Integration and Globalization – Centre of Excellence), Catania, 6 febbraio 2015 in www.unikore.it

²² Vedi B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts. The Ordinary Function of the Identity Clause* in Yearbook of European Law, 2012, p. 287 ss. e IDEM, «Il rispetto delle identità nazionali nel Trattato di Lisbona tra riserva di competenze statali e "controlimiti europeizzati"» in www.forumquaderniconstituzionali.it. In senso diverso M. CARTABIA, «"Unità nella diversità": il rapporto tra la Costituzione europea e le

un'interpretazione e, dunque, ad una tutela di valori costituzionali interni come interpretati, però dalla Corte di giustizia. Nel caso delle regole di bilancio, ad esempio, la Corte di giustizia che è priva della normale competenza ad accertare relative infrazioni degli Stati membri, resta competente a pronunciarsi «su questioni relative alla loro interpretazione o alla validità di atti applicativi delle istituzioni europee»²³: è evidente che l'esercizio della tutela delle identità nazionali secondo un'impostazione simile a quella che ispira la sua funzione in sede di rinvio pregiudiziale, funzione tradizionalmente fondata su di un'interpretazione piuttosto unilaterale del diritto comunitario, non potrebbe sortire gli effetti dell'esercizio dei controlimiti da parte delle Corti nazionali²⁴. In una tale circostanza, non si avrà alcuna possibilità di tutelare le identità nazionali pregiudicate dall'attuazione del pareggio di bilancio, se non invece una sorta di "sterilizzazione" della teoria dei controlimiti. Peraltro, nell'unico caso in cui la Corte di giustizia è stata chiamata ad intervenire a tutela dell'identità nazionale, il noto caso²⁵ Melloni c. Ministero Fiscal, perdendo un'occasione relevantissima di applicazione del potere di far valere i principi di struttura di un ordinamento interno, potere di enorme portata in termini di

Costituzioni nazionali» in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2005, specie p. 592 ss; A. VON BOGDANDY – S. SCHILL, «Overcoming Absolute supremacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty» in *Common Market Law Review*, 2011, p. 1417 ss.

²³ G. L. TOSATO, «La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno» in www.cortecostituzionale.it, p. 16.

²⁴ Sul ruolo della Corte tedesca a tutelare l'identità costituzionale con riferimento alla "sentenza-Lisbona" del Bundesverfassungsgericht si rinvia a V. BALDINI, «Il rispetto dell'identità costituzionale quale contrappeso al processo di integrazione europea (La "sentenza-Lisbona" del Bundesverfassungsgericht ed i limiti ad uno sviluppo secundum Constitutionem dell'ordinamento sovranazionale)» in *RivistaAic* n.00 del 2-7-2010. Di particolare rilevanza il passaggio circa il significato della pronuncia del Tribunale tedesco che appare riferibile, in generale, al ruolo ancora proprio delle Corti costituzionali nazionali pur nel contesto dell'ordinamento comunitario, nello stadio attuale del processo di integrazione: « Ciò che il Tribunale ha inteso garantire soprattutto è il presidio della statalità dell'ordinamento federale nazionale che non equivale certo ad una (anacronistica) difesa della categoria della sovranità come forza di dominio (*Staatsgewalt*) dello Stato, oramai in una fase di effettivo ed irreversibile declino⁴. Essa piuttosto deve intendersi essenzialmente come attitudine alla regolazione della vita sociale interna secondo un assetto organizzativo che si spiega nell'esercizio della sovranità popolare».

²⁵ Corte di giustizia, Grande Sez., 26 febbraio 2013, causa C-399/11, Melloni c. Ministero Fiscal. Di grande rilevanza anche la sentenza della Corte di giustizia del 23 febbraio 2013, caso Akerberg Fransson. Per commenti ad entrambe le sentenze si rinvia a «European Constitutional Law Review», 2013, p. 169 ss. e «Common Market Law Review», 2013, p. 925 ss. Nell'ordinanza 7 marzo 2013, causa C-128/12, Sindacato do Bancarios do Norte, su cui C. SALAZAR, «Crisi economica e diritti fondamentali» in *RivistaAIC*, 4, 2013, p. 23 ss., la Corte di giustizia si è ritenuta incompetente a pronunciarsi sulla questione sollevata in quanto la fattispecie è stata ritenuta irrilevante per il diritto europeo.

avanzamento del processo di integrazione europea²⁶, il giudice comunitario ha invece ribadito che «per quanto riguarda l'attuazione del diritto dell'Unione, questa disposizione [l'art. 53 della Carta dei diritti] non impedisce che gli standard nazionali siano fatti salvi purché ciò non comprometta il livello di tutela previsto dalla Carta (come interpretato dalla Corte), né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione»²⁷. «La qual cosa, poi, invero, inquieta non poco, alimentando l'impressione che il bisogno indisponibile di assicurare l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione, al fine di essere come si conviene appagato, non possa arrestarsi davanti ad alcun ostacolo, foss'anche dato dai principi fondamentali di diritto interno (dai c.d. "controlimiti", come ormai è d'uso chiamarli)». Tale decisione della Corte di giustizia testimonia anche, seppur la Corte in futuro potrà tenere in considerazione la garanzia dei diritti costituzionali, sic stantibus rebus, della perdurante attualità dei controlimiti e dei giudici interni a tutela di principi che, allo stato attuale, restano costituzionali, statali e, dunque, non garantiti dalla Corte di giustizia. In tal senso, ossia della perdurante attualità del ruolo dei giudici interni a difesa dei propri principi costituzionali, depone la pronuncia del Tribunale costituzionale portoghese 187 del 2013 sull'illegittimità della legge di bilancio 2013 (Lei do Orçamento do Estado n. 66-B/2012). La Corte si pronuncia sulla legittimità di trattamenti differenziati ma sull'illegittimità degli specifici trattamenti previsti dalla legge impugnata in quanto la differenziazione sarebbe stata sproporzionata ed eccessiva nei confronti dei dipendenti pubblici. Come viene evidenziato²⁸, il Tribunale costituzionale portoghese fa valere i controlimiti spingendosi a sostenere «che gli accordi [...] si rispetteranno fintanto che» e trova, altresì, «un compromesso orientato verso l'integrazione: le misure di austerità sono necessarie, ma non possono ledere i diritti inviolabili ed i principi supremi dell'ordinamento, per tale ragione suggerisce "aggiustamenti" al legislatore interno, tali da rendere la norma legittima tanto a

²⁶ A. RUGGERI, «"Dialogo" tra le Corti e tecniche decisorie, a tutela dei diritti fondamentali», cit. S. Gambino, *Ambiti e limiti della tutela multilivello dei diritti fondamentali in alcuni recenti indirizzi della Corte di giustizia europea in La cittadinanza europea*, 1, 2015, p. 24, sottolinea come l'art. 4 del TUE avrebbe dovuto fondare «una giurisprudenza dello stesso Giudice dell'Unione capace di farsi carico delle identità costituzionali nazionali, nelle quali certamente sarebbero dovute rientrare le garanzie costituzionali nazionali in materia di (inderogabilità dei) principi fondamentali e di diritti fondamentali».

²⁷ M. IACOMETTI, «Il caso Melloni e interpretazione dell'art. 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea tra Corte di giustizia e Tribunale costituzionale spagnolo» in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, ottobre 2013, p. 17.

²⁸ T. SALVINO, «I controlimiti ai tempi della crisi finanziaria: note a margine della sentenza portoghese relativa alle misure di austerità imposte dall'UE» in *www.diritticomparati.it*, 12 settembre 2013

livello costituzionale, quanto comunitario»²⁹. E' evidente come in tali pronunce, il ruolo dei giudici interni è un ruolo di difesa dell'ordinamento, di esercizio di controlimiti all'integrazione comunitaria espressione di una contrapposizione con la Corte di giustizia, contrapposizione resa ancora più manifesta dall'esercizio del potere dei controlimiti di cui oggi è investita la stessa Corte di giustizia e che la Corte stessa omette di esercitare. Pronunce che, dunque, evidenziano la mancanza di un dialogo tra le Corti, una contrapposizione, un rallentamento sulla strada della piena integrazione.

²⁹ Allo stesso modo emblematica, anche se non c'è un riferimento ai controlimiti, pare la decisione del Tribunale Superiore di Giustizia di Castilla-La Mancha, Camera Amministrativa, sez. I, del 2013 (Tribunale Superiore di Giustizia di Castilla-La Mancha, Camera Amministrativa, sez. I, Ordinanza del 29 gennaio 2013, Giudizio separato sulle misure cautelari, proc. 3/2013) che, pur ritenendo la ristrutturazione dei servizi sanitari di emergenza da parte del Governo della Comunità autonoma di Castilla-La Mancha una condizione per soddisfare «il mandato costituzionale di stabilità fiscale, ai sensi dell'art. 135 della Costituzione spagnola, modificato nel 2011 e attuato dalla legge organica 2 del 27 aprile 2012», decide di revocare la sospensione del decreto del 20 novembre 2012 emanato dal Dipartimento della salute e delle politiche sociali sui servizi sanitari di pronto soccorso e continuativi rientranti nei livelli essenziali di prestazione che modificava il calendario dei 21 PAC (Puntos de Atención Continuada) nell'area di Castilla-La Mancha, ma stabilisce che nel comune di Tembleque, ricorrente nel processo, i servizi continuativi e di pronto soccorso dovranno essere ripristinati.