

## **Primazia della tecnica sulla politica? I diritti tra vincoli di bilancio e politica**

di Paolo Rametta

30 novembre 2018

SOMMARIO: 1. Introduzione – la debolezza dei diritti di fronte alla crisi del welfare. – 2. Tecnica e politica (e amministrazione): una questione terminologica. – 3. Dalla copertura di bilancio all'equilibrio: le decisioni in materia di diritti della Corte costituzionale

### **1. Introduzione – la debolezza dei diritti di fronte alla crisi del welfare.**

La questione del rapporto tra tecnica e politica è risalente ma nondimeno costituisce un nodo all'ordine del giorno viste le sempre maggiori implicazioni che determinati vincoli tecnici pongono alle decisioni politiche.

Il tema assume una particolare rilevanza per la compressione dei diritti sociali alla base del welfare state, la cui necessità di ripensamento è avvertita in tutti i paesi industrializzati dell'Occidente. La crisi dello Stato sociale si evidenzia quando il sistema di politiche di welfare, che si basava su uno sviluppo economico ritenuto continuo, e sul conseguente aumento del gettito fiscale (oppure, come nel caso italiano, sull'indebitamento pubblico), non appare più sostenibile.

E' nato il problema dei costi del *welfare state*, astretto tra la riduzione delle risorse pubbliche e la crescita costante della spesa sociale provocata non solo dagli operatori dei servizi ma dal cittadino (utente) stesso, che è "incentivato allo spreco dalla gratuità dei servizi"<sup>1</sup>.

Il giurista coglie, di questa crisi, le immediate ricadute in termini di tutela dei diritti fondamentali, indissolubilmente legati all'erogazione da parte dello Stato di prestazioni che di questi diritti si fanno esecutrici e attuatrici. Se infatti, per usare una tradizionale classificazione<sup>2</sup>, la c.d. *prima generazione* dei diritti si concreta prevalentemente nell' "impedire vincoli ingiustificati alla persona ed alla sua sfera privata", la seconda generazione è impegnata nella tutela dei diritti sociali che sono alla base del *welfare state*, così come la terza generazione risponde ai bisogni più recenti relativi all'ambiente, la qualità della vita, la pace. Ad una distinzione potremmo dire "contenutistica" tra le generazioni è correlato un diverso grado di astrattezza delle enunciazioni di questi diritti contenuti nelle Carte costituzionali: si constata<sup>3</sup>, infatti, che soprattutto i diritti della seconda e terza generazione, quelli che abbiamo visto essere più strettamente legati al *Welfare State*, si risolvono generalmente nell'attribuire

<sup>1</sup> G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, II, 782

<sup>2</sup> N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990, XVI.

<sup>3</sup> A. PIZZORUSSO, *Le «generazioni» dei diritti nel costituzionalismo moderno*, in (a cura di) M. CAMPEDELLI - P. CARROZZA - L. PEPINO, *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Il Mulino, Bologna, 2010, 55.

al titolare il diritto a ricevere prestazioni e servizi da parte dei pubblici poteri, lasciando a discipline legislative e regolamentari da adottare successivamente le modalità e i contenuti della loro effettiva realizzazione. Ecco, dunque, la vera grande differenza tra la prima e le altre generazioni dei diritti, in cui si insinua il problema sempre più cogente dei vincoli di bilancio: mentre i diritti costituzionali di libertà sono fondamentalmente “*self executing*”, e quindi sempre direttamente azionabili o giustiziabili, i diritti sociali assumono sostanzialmente la natura di *diritti legislativi*<sup>4</sup>, disponibili per la maggioranza e soprattutto “finanziariamente condizionati”<sup>5</sup> alle esigenze economiche e di equilibrio di bilancio; disponibilità “solo mitigata” dagli interventi dei giudici supremi (si pensi non solo alle celebri sentenze additive della nostra Consulta, ma anche alle sentenze<sup>6</sup> della Corte europea di Giustizia).

È proprio a partire dalla consapevolezza della appena tratteggiata minore “solidità” dei diritti sociali, sia connaturata sia, per così dire, “sopravvenuta”, che si è tentato da più parti di mettere al riparo le fondamenta del moderno Stato sociale dalle fluttuazioni e i rischi dovuti alla crisi economica. A questo fine ci si trova di fronte alla necessità di ridiscutere i paradigmi delle tecniche di attuazione, accomunate dal tratto tipico di uno Stato, inteso come livello centrale, che assurge a grande soggetto erogatore delle prestazioni: sia che si tratti delle modalità più classiche (e semplici, risultando proprio per questo una strada “appetibile” per il legislatore) di welfare consistenti in erogazione di denaro con il quale il cittadino acquista individualmente il servizio (si pensi ai vari tipi di assegni-sussidi di invalidità, o disoccupazione) sia di quelle più avanzate consistenti nella creazione di “sistemi pubblici di produzione ed erogazioni di prestazioni di servizi a carattere universalistico”, e di conseguenza collegati al semplice possesso della cittadinanza, come scuole ed ospedali. Nella varietà di soluzioni adottate tra questi due estremi attore primario è lo Stato, che seppure recentemente si è visto sottrarre alcune funzioni di regolazione e gestione a favore dei livelli subnazionali (come avvenuto in Italia), tiene ben strette le funzioni di finanziamento e controllo.

In Italia, più che in altri paesi, il sistema welfare è caratterizzato da peculiari e anomale distorsioni, che rendono se si vuole ancora più urgente un ripensamento del modello dello Stato sociale. Il modello italiano si è rivelato assistenziale, corporativo, clientelare, e forse proprio per questo inefficiente e costoso. La novella dell’art.81 della nostra Costituzione costringe ad un ripensamento che permetta al nostro sistema di passare ad un *universalismo selettivo*<sup>7</sup>, che nel garantire a tutti l’accesso alle prestazioni garantisce operi comunque un filtro: controllare l’efficienza e la qualità delle prestazioni, riformulando e selezionando gli obiettivi, con una flessibilità che intercetti i reali bisogni dei singoli.

## **2. Tecnica e politica (e amministrazione): una questione terminologica**

<sup>4</sup> P. CARROZZA, *Riforme istituzionali e sistemi di welfare*, in (a cura di) M. CAMPEDELLI - P. CARROZZA - L. PEPINO, *Diritto di welfare, op.cit.*, 212.

<sup>5</sup> S. GAMBINO, W. NOCITO, *Governance europea dell’economia, crisi degli Stati e diritti fondamentali: notazioni costituzionali*, in *La cittadinanza europea*, 2012, vol. IX, n.2, 26.

<sup>6</sup> Si pensi al Caso Casagrande, Corte europea di giustizia, causa 91/74, sentenza del 3 luglio 1974.

<sup>7</sup> M. BALDASSARRI, *Per un Welfare State fondato sulla selezione degli obiettivi e il controllo dell’efficienza, in I limiti della democrazia*, a cura di A. BALDASSARRE, Roma-Bari, 1985, 177.

Questioni di portata così sistemica richiedono, per essere affrontate, competenze molteplici di natura economica e giuridica spesso non alla portata perfino degli ordinamenti nazionali, che si vedono imporre sempre maggiori vincoli a livello dell'Unione Europea, talvolta attraverso percorsi decisionali alternativi alla tradizionale dialettica governo-parlamento.

Ecco che sovente dietro il nome di tecnica si nascondono in realtà condizionamenti eteronomi, provenienti dal livello sovranazionale, motivati e giustificati con dati e conoscenze economiche considerati oggettivi e politicamente neutri. Da qui l'interrogativo di quanto la tecnica possa limitare e vincolare la politica.

Il problema è complesso, ma possiamo anzitutto dire che i due macrocondizionamenti della politica sono anzitutto il diritto e in secondo luogo l'economia. Questo è il primo livello della riflessione, che potremmo definire della "tecnica come limite alla politica".

Per quanto riguarda il primo limite, la decisione politica si trova *vincolata* dal diritto (in Francia si direbbe "*politique saisie par le droit*"<sup>8</sup>), *afferrata*, nel senso che il nostro sistema giuridico argina il fiume della politica attraverso, in special modo, il sistema delle fonti<sup>9</sup> e il principio di legalità costituzionale. Il secondo tipo di condizionamento, e lo tratteremo più avanti, è di tipo economico, si basa sulla limitatezza delle risorse e su regole (di diritto), generalmente di provenienza comunitaria, che impongono il rispetto di particolari parametri economico-finanziari.

La difficoltà è naturalmente comprendere quale sia il nucleo intangibile della scelta politica e come vada tutelato. Il tentativo di sottrarre l'atto politico al sindacato giurisdizionale risale agli albori del diritto amministrativo, con l'art. 24 della legge n. 5992/1889, fino ad arrivare ai nostri giorni con l'art. 7, comma 1, dell'odierno c.p.a., approvato con d. lgs. n. 104/2010. Nella nota sentenza 10 marzo 2016, n. 52, la Corte costituzionale qualifica come *atto politico*, in quanto tale *immune dal sindacato giurisdizionale*, il rifiuto del Governo di avviare le trattative per regolare i rapporti con una confessione religiosa attraverso un'intesa ex art. 8, comma 3, Cost.. E precisa: «al Governo spetta una discrezionalità ampia, il cui unico limite è rintracciabile nei principi costituzionali»<sup>10</sup>.

Ecco emergere il vero attore protagonista dell'evoluzione del costituzionalismo: il Governo, che esorbita dal tradizionale ruolo di mero esecutore della legislazione, proprio della tradizione liberale ottocentesca, per vestire i panni del detentore della funzione dell'indirizzo politico<sup>11</sup>. Ed effettivamente, e su questo aspetto si tornerà più

<sup>8</sup> Si veda L.FAUREAU, *La politique saisie par le droit. Alternances, cohabitation et Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1988.

<sup>9</sup> Sentenza C.Cost. n.171 del 2007, punto 3 del considerato in diritto: "È opinione largamente condivisa che l'assetto delle fonti normative sia uno dei principali elementi che caratterizzano la forma di governo nel sistema costituzionale. Esso è correlato alla tutela dei valori e diritti fondamentali. Negli Stati che s'ispirano al principio della separazione dei poteri e della soggezione della giurisdizione e dell'amministrazione alla legge, l'adozione delle norme primarie spetta agli organi o all'organo il cui potere deriva direttamente dal popolo".

<sup>10</sup> Sentenza 52 del 2016, punto 5.2 del considerato in diritto.

<sup>11</sup> Il tema dell'indirizzo politico è troppo ampio per offrirne una trattazione esaustiva. Si veda: R. NANIA, *Indirizzo politico e accordi di coalizione nel funzionamento della forma di Governo*, in *La riflessione scientifica di Pier Alberto Capotosti sulla forma di Governo*, Atti del convegno, Roma 19 marzo 2015, a cura di G. AMATO, F. LANCHESTER, Milano, Giuffrè, 2015,

approfonditamente nel prosieguo della trattazione, un vero e proprio filo rosso del nostro discorso è lo spostamento del baricentro a favore dell'esecutivo nazionale, sia sottraendo peso al Parlamento – si pensi in questo senso alla c.d. legislazione della crisi approvata prevalentemente con decreto-legge, con i conseguenti problemi in ordine alla compressione della trattazione in sede parlamentare<sup>12</sup> - sia diminuendo la disponibilità per le autonomie – si pensi ad esempio al ruolo della Corte costituzionale nel riportare al “centro” le competenze in materia di coordinamento della finanza pubblica<sup>13</sup>.

Se un primo livello, diciamo pure una prima forma, che può assumere la tecnica è quella di “limite alla decisione politica”, come abbiamo appena esaminato, un secondo livello in cui si porrebbe la tecnica è proprio nel costituire essa stessa un tipo di decisione, cioè una decisione tecnica. Ma ci ammonisce Paolo Carrozza<sup>14</sup> che «se si potessero rappresentare su un asse da una parte le scelte politiche e dall'altra le scelte tecniche e si cercasse di graduare e misurare le caratteristiche di ciascuna, si coglierebbe agevolmente che quelle partizioni hanno solo valenza convenzionale: in “natura” le scelte costituiscono un *continuum* decisionale che va dalle scelte meno vincolate a quelle maggiormente condizionate da parametri normativi (o tecnico-normativi)». Dobbiamo quindi rassegnarci al fatto che, per quanto più o meno vincolate, per quanto ammantate di tecnicità, le decisioni politiche sono pur sempre norme che oggettivizzano un indirizzo politico, che come tale è espressione di orientamenti, idee. Non esistono scelte “tecniche”.

Un ulteriore aspetto è il rapporto tra la politica e l'amministrazione, dove quest'ultima viene connotata come “tecnica”, anche se le scelte amministrative non sempre sono vincolate (se prendiamo il termine tecnica come lo abbiamo definito nel “primo livello”), soprattutto se si considera l'attività discrezionale dell'amministrazione<sup>15</sup>, dominata da regole difficilmente conoscibili, scritte dagli stessi burocrati, e concretizzate da numerosi interventi della giurisprudenza, senza nessun (o limitati) intervento della politica e della legislazione. L'art.95 della Costituzione enuclea, distinguendoli, i due indirizzi *unità di indirizzo politico e amministrativo* (posti in capo al Presidente del Consiglio). Con l'introduzione del principio di separazione tra politica e amministrazione a seguito delle riforme degli anni novanta (la c.d. delega Amato, il d.lgs. 29/1993) si è tentato di separare le funzioni di indirizzo e le funzioni di gestione, che però non risultano sempre distinguibili. A questo si aggiunga che le strutture, soprattutto «gli uffici di diretta collaborazione, sono divenuti veicoli di ingerenza politica e confusione di ruoli, per non parlare poi delle nomine dirigenziali, strumento di fidelizzazione dell'amministrazione alla politica»<sup>16</sup>. Inoltre si è finito per

---

p. 29 e ss.; R. DICKMANN, *Il rapporto tra le Camere “entranti” e il governo “uscente” all'inizio della legislatura. Il potere parlamentare di indirizzo politico ad “acta singula”*, in *Federalismi.it*, 2013, 10, p. 8; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, in *Dig. dir. pubbl.*, VIII, Torino, Utet, 1993, p. 244 e ss..

<sup>12</sup> Si pensi alla compressione del tempo per l'esame in commissione di testi molto spesso di notevoli dimensioni e con oggetti afferenti ad ambiti molto diversi.

<sup>13</sup> M.LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid rassegna*, 3, 2013.

<sup>14</sup> P. CARROZZA, *Tecnica e politica: la necessaria complementarietà*, in G. GRASSO (a cura di), *Il governo tra tecnica e politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 88.

<sup>15</sup> P. CARROZZA, *Tecnica e politica*, *op.cit.*, 86.

<sup>16</sup> A. SCIORTINO, *Il Governo tra tecnica e politica: le funzioni*, in *Il Governo tra tecnica e politica*, *op.cit.*, 34.

ammettere «l'esistenza di un necessario raccordo, di tipo fiduciario, tra i vertici politici e vertici burocratici, che non nega la separazione delle funzioni e la rispettiva sfera di autonomia decisionale, ma certamente consente una forma limitata ma decisiva di *spoil*, che assicuri ai vertici politici il diretto collegamento con i vertici burocratici.»<sup>17</sup> In altre parole, il legislatore è pienamente consapevole della necessità che vertici politici e vertici burocratici collaborino: l'apparato amministrativo non si limita ad attuare, ma spesso anche ad elaborare le politiche pubbliche, mettendo le proprie conoscenze a supporto del vertice politico. Per concludere: «Quello tra politica e tecnica (e amministrazione) si potrebbe in effetti descrivere come un rapporto circolare, in forza del quale per indicare un fine e per farlo diventare un fine programmatico occorre un'attività di progettazione politica e amministrativa piuttosto complessa e molto articolata, che richiede sia analisi tecniche (amministrative, finanziarie e gestionali) sia analisi politiche»<sup>18</sup>.

Da questa descrizione si può intuire come, per dominare la complessità dei fenomeni della crisi e coordinare le risposte che la strutturata macchina amministrativa deve fornire, occorra un centro unitario che gestisca il flusso di informazioni, che dia *input* politici e si rapporti con efficienza all'intera amministrazione, con quella *circularità* di cui parlavamo poc'anzi. Questo ruolo è svolto sempre più incisivamente dal Governo, vero e proprio *dominus* della trama di relazioni tecnico-politiche alla base delle principali decisioni concernenti le scelte di politica nazionale. Si finisce per offuscare così il ruolo, proprio della democrazia parlamentare, di controllo incisivo e decisivo sulle principali scelte di finanza pubblica operato dal Parlamento; e con questa marginalizzazione dell'organo rappresentativo si acuiscono le esigenze di trasparenza e pubblicità delle decisioni, che proprio nell'organo di governo trovano i momenti di maggiore criticità. Si pensi all'opacità che caratterizza l'alta amministrazione, l'assenza di pubblicità dei lavori del Consiglio dei Ministri, – con la perversa prassi dei provvedimenti c.d. “copertina” – la costante espansione degli apparati di diretta collaborazione, con la loro caratteristica precarietà.

Tutte queste difficoltà e problematicità sono destinate ad aumentare nel contesto del sistema multilivello<sup>19</sup>, in cui all'ordinamento nazionale è richiesto di confrontarsi, specie nelle fasi di crisi, in modo costante con istituzioni sovranazionali, si pensi alla UE o alla BCE. Perno di tali relazioni diventa così il Governo, in particolare la persona del Presidente del Consiglio, che grazie alla connaturata agilità e compattezza funzionale degli apparati esecutivi vede rafforzato il proprio ruolo.

La forte incisività delle scelte operate dalle istituzioni europee e la loro inevitabile ricaduta sulle scelte di politica interna, specialmente in materia di welfare, mettono alla prova il paradigma costituzionale per come lo conosciamo. La compressione della sovranità statale è ormai all'ordine del giorno, e con essa la riflessione sulla legittimazione politica delle istituzioni che di tali decisioni sono promotrici. Ecco che il rischio, spesso inveratosi, è colmare questi deficit di legittimazione democratica (veri

<sup>17</sup> P. CARROZZA, *Tecnica e politica*, op.cit., 84.

<sup>18</sup> *Ivi*, 90.

<sup>19</sup> Cfr. G. CHIARA, *Governo multilivello dei conti pubblici ed evoluzione della manovra di bilancio. Verso un paradigma esclusivamente tecnico?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 16 marzo 2017; F. SAITTO, *La 'solitudine' delle Corti costituzionali? Sindacato sulle misure di austerità e protezione dei diritti sociali tra giudici nazionali e Corte EDU*, in *Dir. pubbl.*, 1/2016, 421 ss.

o presunti) mascherando le decisioni, specie di natura economico-finanziaria, con il paravento della tecnicità, inevitabilmente non soggetta a obiezioni politiche in quanto oggettivamente e, si potrebbe dire, scientificamente esatte.

Il limite economico diventa quindi, nell'ambito che abbiamo definito nella precedente classificazione "tecnica come limite alle scelte politiche", il limite per antonomasia alle scelte politiche. Emblematica la vicenda della legge 39 del 2011, che concerne "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri"; la legge è stata approvata per coordinare la legge 196 del 2009 con le nuove tempistiche previste dalla *governance* economica europea<sup>20</sup>. All'articolo 4 si prevede che le Commissioni parlamentari competenti debbano essere informate dal Governo su tutti gli aspetti necessari alla predisposizione di un'attività di indirizzo e controllo, tramite osservazioni e valutazioni, utile "alla migliore impostazione dei documenti di bilancio e delle procedure di finanza pubblica". È evidente che questo meccanismo di compensazione palesa che il centro di controllo decisionale e informativo risiede ormai pienamente nell'Esecutivo.

### **3. Dalla copertura di bilancio all'equilibrio: le decisioni in materia di diritti della Corte costituzionale**

Dopo questa disamina sulle macro-questioni attinenti al quadro complessivo dei rapporti tra l'ordinamento sovranazionale e quello nazionale e le conseguenti torsioni della fisiologia dei rapporti governo-parlamento ci interroghiamo sulle modalità con cui il nostro ordinamento ha fatto fronte alle imposizioni economiche provenienti dalle istituzioni comunitarie con particolare riferimento alla tutela dei diritti fondamentali e del sistema di erogazione di prestazioni di *welfare*.

Convitato di pietra della questione è l'art.81 della Costituzione, che prevedeva nella sua versione "ante-riforma"<sup>21</sup> il divieto di introdurre nuove spese nella legge di approvazione del bilancio annuale e l'obbligo di individuare i mezzi di copertura per tutte le spese contenute nelle altre leggi. Si deve fin da subito chiarire che la Corte costituzionale si è ben guardata dall'interpretarlo in senso restrittivo, come un vincolo al pareggio di bilancio; a partire dalla sentenza n.1 del 1966, infatti, la Corte statuisce che il legislatore costituzionale si sarebbe prefigurato il raggiungimento di un *tendenziale* equilibrio<sup>22</sup>, successivamente "degradato", se così vogliamo, a obiettivo

<sup>20</sup> D. CABRAS, *Appunti sul tema del coordinamento della finanza pubblica tra Unione europea, Stato e autonomie territoriali*, in *Federalismi.it*, 22/2010.

<sup>21</sup> Si veda per le interpretazioni dell'art.81 prima della novella costituzionale: AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Atti del Seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta ni giorni di 8 e 9 novembre 1991.

<sup>22</sup> Sempre nella sentenza 1 del 1966 si legge, al punto 5 del considerato in diritto: «il precetto costituzionale attiene ai limiti sostanziali che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e la spesa».

politico<sup>23</sup>, non considerato quindi come principio giuridico. Certamente faceva *pendant* con la decisione la visione sistemica del forte nesso Parlamento-Governo, a cui si affidava nei fatti la guida delle decisioni legislative di spesa. Si può però condividere la ricostruzione secondo la quale «la sentenza del 1966 ha sostanzialmente permesso la possibilità di un impiego della spesa in *deficit*, per almeno trent'anni, facendo uso della leva del debito pubblico»<sup>24</sup>.

Se è dalla crisi petrolifera di metà degli anni '70 che si comincia ad avvertire la necessità di un più rigido contenimento della spesa pubblica<sup>25</sup>, la Corte costituzionale arricchirà il proprio "armamentario" decisionale e argomentativo solo dagli anni '90. Fino ad allora continueranno le sentenze c.d. additive di principio, "inventate" proprio per tutelare i diritti sociali dalla inerzia del legislatore, inerzia che trovava ancor più incisivo rimedio con le prime sentenze "additive di prestazione" *tout-court*.<sup>26</sup>

E' dagli anni '90, per l'appunto, che si affacciano nuovi strumenti della Corte, come il principio di gradualità delle riforme onerose e i diritti c.d. condizionati. La sentenza fondamentale in questo senso, in cui si utilizza per la prima volta il termine *diritti condizionati*<sup>27</sup>, è la n.455 del 1990, in cui si afferma: «il diritto a ottenere trattamenti sanitari, [...] è garantito a ogni persona come un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento». La Corte continua specificando che: «Questo principio, [...] non implica certo una degradazione della tutela primaria assicurata dalla Costituzione a una puramente legislativa, ma comporta che l'attuazione della tutela, costituzionalmente obbligatoria, di un determinato bene (la salute) avvenga gradualmente a seguito di un ragionevole bilanciamento con altri interessi o beni che godono di pari tutela costituzionale e con la possibilità reale e obiettiva di disporre delle risorse necessarie per la medesima attuazione: bilanciamento che è pur sempre soggetto al sindacato di questa Corte nelle forme e nei modi propri all'uso della discrezionalità legislativa»<sup>28</sup>.

Si nota come ancora il bilanciamento, che deve essere ragionevole, sia tra il diritto oggetto della pronuncia e altri interessi o beni di pari tutela costituzionale; senza quindi che le esigenze di bilancio entrino nella ponderazione, ma siano piuttosto un fattore oggettivo esterno, che comunque condiziona l'attuazione graduale della tutela del diritto. Da notare inoltre come il bilancio è ancora inquadrato nell'alveo delle scelte di politica economica del Governo<sup>29</sup>.

<sup>23</sup> Così G. CATALDO, in *I vincoli di bilancio nella costituzione: un continuo dualismo fra politica e tecnica. dalla sentenza n. 1 del 1966 alle sentenze nn. 10 e 70 del 2015*, in G. GRASSO (a cura di), *Il governo tra tecnica e politica*, 203.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> M.LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini, op.cit.*, 6.

<sup>26</sup> G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, Giustizia costituzionale, Bologna, 2012, 400 e ss.

<sup>27</sup> Ricostruisce dettagliatamente le sentenze di questo periodo C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali – relazione al XVIII convegno annuale dell'AIC*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 4/2013.

<sup>28</sup> Sentenza C.Cost. n. 455 del 1990, punto 3 del Considerato in diritto.

<sup>29</sup> G. CATALDO, in *I vincoli di bilancio nella costituzione, op.cit.*, 204.

E' solo pochi anni più tardi, con la sentenza della Corte costituzionale n. 304 del 1994, che si introduce il concetto, anche successivamente confermato dalla Corte, di *nucleo essenziale* del diritto come limite alla ponderazione degli interessi costituzionali, interessi tra i quali è ormai compresa pienamente anche l'esigenza di equilibrio del bilancio dello Stato. Scrive la Corte<sup>30</sup>: «Non v'è dubbio che, se queste ultime esigenze, nel bilanciamento dei valori costituzionali operato dal legislatore, avessero un peso assolutamente preponderante, tale da comprimere il nucleo essenziale del diritto alla salute connesso all'inviolabile dignità della persona umana, ci si troverebbe di fronte a un esercizio macroscopicamente irragionevole della discrezionalità legislativa».

La Corte qui introduce il concetto di nucleo essenziale, la cui definizione non è di facile individuazione. Vi è chi in dottrina ha provato ad enuclearlo, qualificandolo come «concetto sfuggente, questo, di cui la Corte non fornisce i connotati o i criteri di identificazione, scorgendone solo di volta in volta, dinanzi al singolo caso, i contenuti e la linea di confine che ne presidia l'intangibilità. In linea di massima, si può dire che il *limes* coincide con 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»<sup>31</sup>. Si noti che la Corte qualifica in questa e in altre sentenze<sup>32</sup> il quantum di irragionevolezza come "macroscopica" o "manifesta"; si tratta di uno dei *caveat* utilizzati dalla Corte costituzionale quando il proprio sindacato si rapporta alla discrezionalità politica<sup>33</sup>, residuando tutto ciò che non è macroscopico all'interno dell'apprezzamento del legislatore. Bisogna altresì distinguere il nucleo essenziale<sup>34</sup> dai *livelli essenziali delle prestazioni* di cui all'art.117, comma 2, lettera m) della Costituzione. Sebbene non sia mancato chi in dottrina abbia ritenuto le due definizioni coincidenti, non si può negare che una tale concezione «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»<sup>35</sup>.

<sup>30</sup> Sentenza C.Cost. n. 304 del 1994,

<sup>31</sup> C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, op.cit., 10; si veda anche F. DI DONATO, *Crisi economica, sovranità statale e diritti sociali nell'era dell'austerità di bilancio e del neoliberalismo europeo*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), Oss. cost., 1/2017, 23 gennaio 2017, 20; inoltre: L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali, relazione al Convegno del Gruppo di Pisa su I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia*, Trapani, 8-9 giugno 2012, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).

<sup>32</sup> Ad esempio, nella sentenza C.Cost. n.180 del 1982 si parla di "manifesta irrazionalità".

<sup>33</sup> A proposito della mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza che devono sostenere un decreto-legge, la Corte richiede la *evidente mancanza* (sentenza 171/2007), cfr. R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *Rivista AIC*, 2007.

<sup>34</sup> C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, op.cit., 10. *Contra*: F. DI DONATO, *Crisi economica, sovranità statale e diritti sociali*, op.cit.. Si veda inoltre: D. MESSINEO, *La garanzia del contenuto essenziale dei diritti fondamentali: dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Torino.

<sup>35</sup> C. MARCHESE, *Diritti sociali e vincoli di bilancio*, Servizio Studi della Corte costituzionale, 2015, 27; si veda anche: C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti di diritti sociali*, in AA.VV., *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto*

Da ultimo, è necessario precisare che nella maggior parte dei casi in cui la Corte ha utilizzato lo strumento del nucleo minimo/essenziale è stato per casi riguardanti il diritto alla salute, le cui relative prestazioni sono state soggette a pesanti *spending review* negli ultimi anni. Un segmento che ha visto una notevole riespansione della Corte costituzionale, che è tornata finanche a riutilizzare lo strumento delle sentenze additive<sup>36</sup>, è quello concernente i diritti degli immigrati; in questi casi la Corte non si è limitata ad un giudizio alla stregua della ragionevolezza o della compressione del contenuto minimo, ma è arrivata<sup>37</sup> a censurare l'irragionevole differenziazione di trattamento (di fatto estendo il trattamento favorevole anche ai migranti) qualora si sia dimostrata irrazionale o arbitraria.

A complicare la situazione, e quasi a chiudere il cerchio della nostra riflessione, è arrivata la legge di revisione costituzionale n.1 del 2012, che costituisce un campo di prova ai fini del nostro ragionamento sulle influenze poste da vincoli economici e sovranazionali.

A seguito degli obblighi assunti con la sottoscrizione da parte del nostro Paese del c.d.Fiscal Compact, è stato modificato l'art.81 della Costituzione prevedendosi il principio del c.d.pareggio di bilancio.

Il nuovo art. 81, al primo comma, recita 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»; si prevede inoltre 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 introduce pertanto nel nostro ordinamento costituzionale «un principio duttile e rigido al tempo stesso, in base al quale – seppur con il riferimento alla natura ontologicamente mutevole dei cicli economici nel mercato libero in regime capitalista – si raccomanda di evitare l'ulteriore indebitamento dello Stato»<sup>38</sup>.

Il principio viene esteso, dal nuovo primo comma dell'art.97, a tutte le pubbliche amministrazioni e con la contestuale modifica dell'art.119 della Costituzione anche gli enti locali (comuni, province, città metropolitane e regioni).

Gli unici casi in cui è ammissibile il ricorso all'indebitamento sono gli “eventi eccezionali” di cui al secondo comma dell'art.81. I parametri e i requisiti di un eventuale indebitamento – in casi, come si è visto, eccezionali - viene disciplinato dal comma 6 dell'art.81, in cui prevede che:

“Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale”.

---

*giurisprudenziale*, a cura di G. CAMPANELLI, M. CARDUCCI, N. GRASSO, V. TONDI DELLA MURA, Torino, 2010.

<sup>36</sup> Ne dà puntuale resoconto C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, *op.cit.*, 11, con riferimento alla sentenza C.cost. n. 432 del 2005.

<sup>37</sup> Sentenza C.Cost. n.432 del 2005.

<sup>38</sup> F. DI DONATO, *Crisi economica, sovranità statale e diritti sociali*, *op.cit.*, 9.

Ci si è interrogati<sup>39</sup> su quanto la riforma abbia effettivamente modificato in profondità le regole costituzionali concernenti il vincolo di bilancio, anche considerando che le espressioni utilizzate dal legislatore costituzionale lasciano ampi margini discrezionali<sup>40</sup> al legislatore (o al governo, come si è visto), in sede di valutazione della situazione economica contingente che potrebbe, eventualmente, consentire il ricorso all'indebitamento. Sembra di poter concordare con chi afferma<sup>41</sup> che «il nuovo quadro costituzionale del bilancio cessa d'essere sospettabile di eccessi di dogmatismo e finisce per conservare in buona misura, pur circoscrivendola, l'originaria duttilità voluta dai Costituenti.»

Nondimeno si deve osservare che non si tratta fino in fondo di una «riforma gattopardesca»<sup>42</sup>, considerando che estende il controllo della Corte costituzionale ai casi di ricorso all'indebitamento, arrivando a sindacare la ragionevolezza della valutazione, operata dalle Camere, circa la sussistenza dei presupposti necessari all'indebitamento.

La Corte si è dimostrata assai celere nel recepimento della regola dell'equilibrio di bilancio, applicando in maniera molto restrittiva il quarto comma dell'art.81 già nelle more dell'approvazione della legge<sup>43</sup>.

Ma le pronunce che hanno definitivamente smentito la natura pleonastica della riforma sono la sentenza n.10 e 70 del 2015.

La prima sentenza in questione, nonostante faccia scaturire gli effetti della declaratoria solo *ex nunc*<sup>44</sup>, in modo da non far gravare eccessivamente la scelta sul bilancio pubblico, ha riconosciuto l'incostituzionalità della "Robin Tax"; il bilanciamento costituzionale ha visto la presenza a tutti gli effetti del nuovo art.81 come oggetto della ponderazione. Afferma infatti la Corte: «l'applicazione retroattiva della presente declaratoria di illegittimità costituzionale determinerebbe anzitutto una grave violazione dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 81 Cost.»<sup>45</sup> Da più parti in dottrina si è notato come il nuovo art.81 si sia atteggiato a vero e proprio "super principio", in

---

<sup>39</sup> Si vedano tra gli altri: I.CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, Aracne, 2012; G.GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012; L.CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n.3/2015; V.LIPPOLIS, N.LUPO, G.M.SALERNO, G.SCACCIA (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2012.

<sup>40</sup> A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di Bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2012;

<sup>41</sup> M.LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, op.cit., 43.

<sup>42</sup> C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, op.cit., 7.

<sup>43</sup> Il riferimento è alla sentenza della Corte costituzionale n.70 del 2012.

<sup>44</sup> Si vedano tra gli altri: P. VERONESI, *La Corte "sceglie i tempi": sulla modulazione delle pronunce d'accoglimento dopo la sentenza n.10/2015*, in *www.forumquadernocostituzionale.it*, 3 aprile 2015; R.DICKMANN, *La Corte costituzionale torna a derogare al principio di retroattività delle proprie pronunce di accoglimento per evitare "effetti ancor più incompatibili con la Costituzione"* in *www.federalismi.it*, n.4/2015, 1 ss; A. RUGGERI, *Sliding doors per la incidentalità nel processo costituzionale (a margine di Corte cost. n.10 del 2015)*, in *www.forumquadernocostituzionali.it*, 9 aprile 2015.

<sup>45</sup> Sentenza C.Cost. n.10 del 2015, punto 8 del Considerato in diritto.

grado addirittura di neutralizzare (come in questo caso di declaratoria valevole *ex nunc*) gli altri parametri costituzionali.<sup>46</sup>

Nel caso della seconda sentenza, la n.70 del 2015 ha sancito l'illegittimità di un blocco di adeguamento dei contributi, con una decisione che non ha dato spazio ad interventi di gradazione degli effetti della sentenza. In questo caso, è stato lo spazio lasciato al Governo per rimodulare i contributi pensionistici – e le modalità con cui li ha effettivamente rimodulati – a destare perplessità, quasi che persino le pronunce della Corte costituzionale fossero soggette, in nome dell'equilibrio di bilancio, a essere parzialmente eluse.<sup>47</sup>

Da ultimo non possiamo non ricordare la recente sentenza 19 Ottobre 2016, n. 275<sup>48</sup>, nella quale i giudici della Consulta hanno dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 6, co. 2-*bis* della legge reg. abruzzese n. 78/1978. Tale norma condizionava a incerte (eventuali) disponibilità di bilancio il rimborso da parte della Regione Abruzzo della metà delle spese sostenute dalla provincia di Pescara per il servizio di trasporto di studenti disabili. La forte incertezza sul finanziamento di tali capitoli di bilancio minava la realizzabilità stessa del servizio, e non solo aspetti per così dire "contabili" tra regione e provincia. La Corte costituzionale di fronte a questa situazione afferma con nettezza che «È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»<sup>49</sup>

La Corte inoltre aggiunge, al punto 11 del Cons.dir.: «una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali», è pertanto «di tutta evidenza che la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio, sia con riguardo alla Regione che alla Provincia cofinanziatrice».

Sebbene si tratti indubbiamente di una dichiarazione molto rilevante e un forte monito per i futuri interventi legislativi, si deve aderire a chi ritiene che tale statuizione della Corte «non potrebbe avere valore generale, cioè riferito a tutte le prestazioni tipiche dello "Stato del benessere" ma andrebbe riferita alle singole situazioni giuridiche soggettive di cui il cittadino sia portatore sulla base di particolari disposizioni costituzionali (ad esempio l'art. 32, l'art. 34 Cost. e così via).

Dobbiamo quindi aspettarci anche per il futuro, che la Corte costituzionale possa intraprendere in caso di compressioni meno "evidenti" dei livelli essenziali di diritti

---

<sup>46</sup> In questo senso: I. CIOLLI, *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015.

<sup>47</sup> M. ESPOSITO, *Le inadempienze del legislatore prima e dopo la sentenza della Corte costituzionale sul c.d. blocco delle pensioni*, in *Giur. Cost.*, 2/2015, 569

<sup>48</sup> Si vedano tra gli altri: E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Consulta OnLine*, 1/2017, 16 marzo 2017, 105 ss; A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *www.forumcostituzionale.it*, 11 gennaio 2017.

<sup>49</sup> Sentenza C.Cost. 275/2016,

fondamentali quel bilanciamento ineguale “rovesciato”<sup>50</sup>, che trova nel nuovo art.81 un invitato di pietra in grado di comprimere in gran misura i diritti sociali condizionandoli ad esigenze di bilancio; rendendo così una decisione politica, quella della previsione di strumenti di welfare per la cittadinanza, condizionata a tecniche economiche e di bilancio.

---

---

<sup>50</sup>Sul bilanciamento ineguale “rovesciato”: I. CIOLLI, *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, op.cit., 2015.

In riferimento al bilanciamento ineguale si veda: M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Scritti in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, II, 126: «fra esigenze economico-finanziarie ed esigenze sociali il bilanciamento va comunque compiuto, e la nostra Costituzione impone che si tratti di un bilanciamento ineguale, o meglio ancora che non si tratti di un vero e proprio bilanciamento (che è sempre fra eguali), perché il fine (il soddisfacimento dei diritti sociali della persona) non può essere posto sullo stesso piano del mezzo (l'efficienza economica)».