

A 150 ANNI DALL'UNIFICAZIONE AMMINISTRATIVA ITALIANA

STUDI

a cura di

Leonardo Ferrara (Università di Firenze)
Domenico Sorace (Università di Firenze)

Comitato Scientifico

Umberto Allegretti, Antonio Brancasi, Alfredo Corpaci,
Leonardo Ferrara, Carlo Marzulli, Domenico Sorace
(Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Firenze)

Volume

- Vol. I – *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, a cura di Roberto Cavallo Perin, Aristide Police, Fabio Saitta
- Vol. II – *La coesione politico-territoriale*, a cura di Gabriella De Giorgi Cezzi, Pier Luigi Portoluri
- Vol. III – *La giuridificazione*, a cura di Barbara Marchetti, Mauro Renna
- Vol. IV – *La tecnificazione*, a cura di Stefano Civitarrese Martecucci, Luisa Torchia
- Vol. V – *L'intervento pubblico nell'economia*, a cura di Maurizio Catagno, Francesco Mangano
- Vol. VI – *Unità e pluralismo culturale*, a cura di Edoardo Chiti, Gianluca Gardini, Aldo Sandulli
- Vol. VII – *La giustizia amministrativa come servizio (tra efficienza ed efficienza)*, a cura di Gian Domenico Comporti
- Vol. VIII – *Cittadinanze amministrative*, a cura di Antonio Bartolini, Alessandra Pioggia

A 150 ANNI DALL'UNIFICAZIONE AMMINISTRATIVA ITALIANA

STUDI

a cura di

Leonardo Ferrara, Domenico Sorace

Vol. VIII

Cittadinanze amministrative

a cura di

Antonio Bartolini
Alessandra Pioggia

Firenze University Press

2016

A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi / a cura di Leonardo Ferrara, Domenico Sorace ; Vol. VIII. Cittadinanze amministrative / a cura di Antonio Bartolini, Alessandra Pioggia. – Firenze : Firenze University Press, 2016. (Studi e saggi ; 164)

<http://digital.casalini.it/9788864534510>

ISBN 978-88-6453-450-3 (print)

ISBN 978-88-6453-451-0 (online PDF)

ISBN 978-88-6453-452-7 (online EPUB)

Progetto grafico di Alberto Pizarro Fernández, Pagina Maestra snc

Hanno contribuito alla realizzazione degli studi e alla loro pubblicazione la Banca d'Italia, il Comune di Firenze, l'Ente Cassa di Risparmio di Firenze e la Regione Toscana.

Certificazione scientifica delle Opere
Tutti i volumi pubblicati sono soggetti ad un processo di refereggio esterno di cui sono responsabili il Consiglio editoriale della FUP e i Consigli scientifici delle singole collane. Le opere pubblicate nel catalogo della FUP sono valutate e approvate dal Consiglio editoriale della casa editrice. Per una descrizione più analitica del processo di refereggio si rimanda ai documenti ufficiali pubblicati sul catalogo on-line della casa editrice (www.fupress.com).

Consiglio editoriale Firenze University Press

A. Dolfi (Presidente), M. Boddi, A. Buccelli, R. Casabuoni, M. Garzanti, M.C. Grisolia, P. Guarnieri, R. Lanfredini, A. Lenzi, P. Lo Nostro, G. Mari, A. Mariani, P.M. Mariano, S. Mariani, R. Minuti, P. Nanni, G. Nigro, A. Perulli, M.C. Torricelli.

La presente opera è rilasciata nei termini della licenza Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0): <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>.

This book is printed on acid-free paper

CC 2016 Firenze University Press
Università degli Studi di Firenze
Firenze University Press
via Cittadella, 7, 50144 Firenze, Italy
www.fupress.com
Printed in Italy

INDICE

Le cittadinanze amministrative. Percorsi e prospettive dell'amministrazione tra diritti e doveri a 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa <i>Antonio Bartolini, Alessandra Pioggia</i>	9
STUDI	
PARTE PRIMA	
Equità e coesione socio economica: diritti sociali e servizi	
Cittadinanza amministrativa e previdenza sociale <i>William Chiaromonte, Stefano Giubboni</i>	57
Il diritto all'istruzione come diritto di cittadinanza <i>Enrico Carboni</i>	81
Cittadinanza amministrativa, salute e sanità <i>Melania D'Angelosante, Claudia Tubertini</i>	101
L'accesso degli stranieri ai diritti sociali <i>Cecilia Corsi</i>	133
Persona e diritti all'assistenza <i>Nicoletta Vettori</i>	159
L'evoluzione del volontariato e Terzo settore nella funzione di <i>advocacy</i> <i>Sandra Gallerini</i>	181

PARTE SECONDA

Nuovi diritti verso l'amministrazione

Il principio di proporzionalità come componente della cittadinanza amministrativa
Alessandra Albanese

193

La trasparenza amministrativa come fattore abilitante della cittadinanza amministrativa
Benedetto Ponti

215

Il contributo del principio di sussidiarietà alla cittadinanza
Fabio Giglioli

235

La «piena responsabilità civile» nei confronti dell'amministrazione come diritto di cittadinanza
Annalisa Giusti

255

L'ordine pubblico

Franco Clementi, Mario Savino

277

La partecipazione procedimentale

Marro Bombardelli

295

Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa: andata e ritorno di un insolito fenomeno di eteronegesi dei fini

Alessandra Valastro

317

La 'semplificazione amministrativa' come diritto e come strumento di cittadinanza

Giorgio Vercillo

339

L'acquisto dello *status civitatis* nella legislazione italiana: natura della fattispecie procedimentale e delle correlate posizioni giuridiche soggettive

Daniele Porena

353

PARTE TERZA

Doveri

Fiscal compact: doveri dello Stato e diritti di cittadinanza al tempo dell'equilibrio di bilancio

375

Livia Mercati

I doveri nella nuova frontiera della cittadinanza

Serenella Pieroni

391

Concetto di *status* nel diritto europeo. Doveri inespresi a fronte dei diritti sanciti dall'Unione europea

407

Valentina Colcelli

COMMENTI

Le cittadinanze amministrative

429

Giorgio Pastori

GLI AUTORI

437

SOMMARIO GENERALE

441

FISCAL COMPACT: DOVERI DELLO STATO E DIRITTI DI CITTADINANZA AL TEMPO DELL'EQUILIBRIO DI BILANCIO

Livia Mercati

Sommario – 1. Il bilancio come luogo di confluenza dei diritti e dei doveri dello Stato e dei cittadini nel passaggio dalla finanza pubblica 'neutrale' alla finanza pubblica 'funzionale' (a Costituzione invariata). 2. Il dovere di rispettare l'equilibrio di bilancio prima della sua costituzionalizzazione. 3. *Fiscali compact* e doveri dello Stato. 3.1 *Fiscal compact* e inesistenza di un dovere giuridico di riformare la Costituzione 3.2 Vincoli europei e doveri di bilancio. 4. Equilibrio di bilancio e dovere di garantire i diritti. 5. L'equilibrio di bilancio dopo la sua costituzionalizzazione. 6. Diritti sociali, equilibrio di bilancio e Corti europee.

1. Il bilancio come luogo di confluenza dei diritti e dei doveri dello Stato e dei cittadini nel passaggio dalla finanza pubblica 'neutrale' alla finanza pubblica funzionale' (a Costituzione invariata)

Il bilancio dello Stato è il principale 'luogo' all'interno del quale confluiscono tutti i diritti sociali e i servizi definibili come tali secondo l'ampio angolo visuale offerto dallo studio della cittadinanza amministrativa.

Più precisamente, nel bilancio vengono definiti, annualmente e in ottica pluriennale, i confini finanziari dei diritti e dei servizi, confini che ne delineano in gran parte le rispettive fisionomie.

Questa constatazione vale, seppure non sempre in modo così diretto, anche per quelli che sono stati definiti come «nuovi diritti verso l'amministrazione», potendosi ad essi applicare il ragionamento che la scienza politica usa nella identificazione del costo dei c.d. «diritti negativi» (Holmes, Sussain, 2000: 12, 17, 31 e *passim*).

In altre parole, il bilancio quantifica l'aspetto finanziario di tutti i diritti di cittadinanza, tenendo conto dell'ammontare delle risorse disponibili; tra queste, quelle provenienti dal prelievo fiscale, frutto, a loro volta, dell'adempimento di uno dei principali doveri di cittadinanza.

È nel bilancio che si colloca, cioè, molta parte della definizione politica e giuridica del calibro dei doveri e diritti dello Stato e dei cittadini nei loro rapporti reciproci e con le istituzioni pubbliche (Luciani, 2013: 6).

Queste constatazioni di apertura possono oggi suonare quasi ovvie, poiché insite nell'idea stessa di Stato e di bilancio statale, ancor prima che in quella di Stato sociale e di bilancio dello Stato sociale.

Si tratta, invece, di consapevolezza che si sono definitivamente sedimentate proprio nel corso degli ultimi cinquant'anni, essendo totalmente assenti all'epoca dell'unificazione amministrativa ed essendo ancora assenti al momento della celebrazione del centenario.

Nel periodo più remoto, in vigenza dello Statuto albertino, il tema di fondo in relazione al bilancio statale era quello della distribuzione dei poteri nella composizione degli equilibri tra Governo e Parlamento: un problema di forma di governo, soprattutto, che ruotava intorno al riconoscimento di un vero e proprio *diritto al bilancio*. Con le leggi di unificazione amministrativa, invece, ci si preoccupò essenzialmente di conseguire l'«unificazione, anche sotto il profilo contabile, della gestione dei Comuni e delle Province»¹ (Buscema, 1968: 385).

Anche nella legislazione post-unitaria prevale la regolazione contablistica delle procedure di amministrazione (cioè di gestione) del bilancio medesimo, con minuziose indicazioni sull'organizzazione e sull'esercizio dei poteri di spesa, che si traducono in regole procedurali finalizzate principalmente al controllo quantitativo della medesima².

Se si osserva lo stesso periodo sotto il profilo del «dovere fiscale», ci si avvede del fatto che lo stesso è definito come «proporzionale» ai «carichi dello Stato»³. Mancando, cioè, il principio della capacità contributiva (Moschetti, 2006), l'obbligo di pagare i tributi assume «una connotazione puramente contrattualista» (Roggi, 2014: 87), mentre la legislazione di unificazione amministrativa tenta di fornire una sistemazione unitaria e organica della fiscalità locale (Albini, 1968: 288-289; Ferrugini, 1968: 445-446).

Nella Costituzione repubblicana, invece, il principio della capacità contributiva consente di collegare finalisticamente le entrate alla rimozione degli ostacoli economici che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei singoli, impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

Il dettato costituzionale lega cioè la politica fiscale e di bilancio al conseguimento di finalità non soltanto tributarie, ma anche redistributive del carico fiscale e della ricchezza, secondo il modello della finanza pubblica funzionale (Giovannini, 2013; Gallo, 2012: 19 sgg.; Antonini, 1996: 200 sgg. e 347 sgg.).

Il chiaro passaggio alla finanza funzionale espresso in Costituzione ha però faticato molto a trovare concreta traduzione nel diritto positivo e nelle elaborazioni dottrinali relative alla legge di bilancio, appiattite sulle ascutte disposizioni dell'art. 81 Cost. e sulla convinzione della sua assenza di legge in senso solo formale (Giannini, 1970: 44).

A metà degli anni '60, pur in presenza dell'esigenza di rendere la struttura del bilancio più significativa dal punto di vista funzionale⁴, il luogo delle «scelte» di politica economica e della conciliazione tra le esigenze economiche e sociali si può individuare, al di fuori del sistema e dei documenti di bilan-

cio, nei tentativi riguardanti la programmazione quinquennale⁵, scelta, questa, che si aggancia concettualmente all'art. 41, terzo comma, Cost., ma non all'art. 81, Cost.

Occorre attendere gli anni '70 del secolo scorso per un vero e proprio mutamento di prospettiva, che si verifica perché «la questione del bilancio comincia ad essere posta nei termini del necessario contenimento della spesa pubblica e quindi nella prospettiva dei contenuti della decisione di bilancio (peraltro riferiti più alla spesa che all'entrata e più alla sua quantità che alla sua qualità) piuttosto che in quella della sua forma» (Luciani, 2013: 6).

I vincoli di bilancio cominciano in quegli anni ad entrare nell'agenda politica dei governi condizionando, da un lato, il procedere della giurisprudenza costituzionale e, dall'altro, la produzione normativa che arricchisce il percorso governativo e parlamentare della decisione di bilancio, con strumenti normativi in grado di modificare la vigente legislazione di entrata e di spesa (cosa che alla legge di bilancio, ex art. 81 Cost., è preclusa) e con l'introduzione di un più articolato percorso di programmazione.

Si crea progressivamente, attraverso i molteplici interventi normativi a Costituzione invariata, un vero e proprio «sistema» di bilancio, basato sullo stretto legame tra indirizzo politico/economico, programmazione e gestione.

In altre parole, le leggi che hanno contribuito alla costruzione del diritto del bilancio nel senso appena descritto hanno definito, nell'arco di tre decenni, un percorso nella costruzione delle scelte politiche ed una struttura di bilancio idonea (almeno in teoria) ad esplicitarne in modo coerente le azioni e le grandezze finanziarie⁶.

2. Il dovere di rispettare l'equilibrio di bilancio prima della sua costituzionalizzazione

L'art. 81 Cost., nella sua versione originaria, vietava al bilancio di introdurre «nuove entrate e nuove spese» rispetto alla legislazione vigente e conteneva l'obbligo/dovere di indicare la copertura delle nuove o maggiori spese rispetto a quelle previste in bilancio; l'articolo era in tal modo «orientato a garantire meccanismi preventivi per il controllo della spesa senza però introdurre limiti predeterminati all'indirizzo finanziario, considerati incompatibili sia con la forma di governo parlamentare, che con la tutela dei diritti fondamentali» (Paparella, 2013: 96).

L'impostazione complessiva dell'articolo, com'è stato più volte sottolineato, lasciava cioè «per intero al governo e alla sua maggioranza la responsabilità politica dell'individuazione in concreto della misura dell'equilibrio finanziario di bilancio», che avrebbe anche potuto «essere di segno negativo» (Merlini, 1993: 449), consentendo una gestione flessibile della manovra (Della

Cananea, 1996: 92 sgg.), con possibilità pressoché illimitata di ricorrere al deficit e al disavanzo.

La Corte costituzionale, fin dagli anni '60 del secolo scorso, ha ricavato da quelle disposizioni il principio del mantenimento dell'equilibrio complessivo del bilancio presente e di quelli futuri⁷, poi progressivamente affinato ed espresso come «equilibrio tendenziale fra entrate e spese la cui alterazione, in quanto ritenutesi sull'indebitamento, posula una scelta legata ad un giudizio di compatibilità con tutti gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri»⁸.

È evidente che l'equilibrio di bilancio, così espresso, lascia margini di decisione politica assai ampia e che il contenimento della spesa pubblica è solo una delle possibili politiche tra quelle finalizzate a mantenere in equilibrio il bilancio.

Se però si osserva la giurisprudenza costituzionale dell'ultimo decennio, emerge che, pur senza alcun esplicito collegamento con i vincoli derivanti dall'appartenenza all'UE, l'equilibrio finanziario e le esigenze di contenimento della spesa diventano parametri gradualmente preponderanti, il rispetto dei quali è necessario per valutare come costituzionalmente legittime anche disposizioni relative ad alcuni fondamentali diritti sociali⁹ (Salmonì, 2009: 428-429), introducendo surrettiziamente un pure surrettizio limite per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e per la perequazione.

Il drammatico bilanciamento tra diritti sociali ed equilibrio finanziario a vantaggio di quest'ultimo ha portato così ad affermare la gradualità nell'attuazione dei diritti sociali, il loro contenimento con il principio finanziario e l'inviolabilità del (solo) contenuto minimo essenziale (Midiri, 2011; Scagliarini, 2012: 13).

3. *Fiscal compact e 'doveri' dello Stato*

La riforma costituzionale del 2012, finalizzata ad adeguare il nostro ordinamento alle regole UE in materia di finanze pubbliche, ha avuto come sua più appariscente conseguenza giuridica la modifica dell'art. 81 Cost.¹⁰, oltre alla disciplina decisamente innovativa dei contenuti della legge di bilancio statale, introdotta con la l. (c.d. rinforzata) 24.12.2012, n. 243, che riunisce in un'unica legge il bilancio e la legge di stabilità (Viterbo, Crisotta, 2012: 325).

Ricordato che non viene costituzionalizzato il pareggio di bilancio, ma l'equilibrio finanziario (Branca, 2012a: 2), occorre innanzi tutto chiedersi, continuando a ragionare sui 'doveri' dello Stato, se il *Fiscal compact* davvero recasse con sé un vero e proprio dovere di introdurre la regola dell'equilibrio a livello costituzionale.

In secondo luogo, proprio perché l'equilibrio di bilancio è indubbiamente diventato un 'dovere' per lo Stato e per le pubbliche amministrazioni in generale – essendo sancito, oltre che dall'art. 81 Cost., anche dall'art. 97 Cost. –

occorre interrogarsi sulla sua reale portata e su quanto la sua 'nuova' consistenza potrà incidere sui diritti e sui doveri di cittadinanza.

3.1 *Fiscal compact e insistenza di un dovere giuridico di riformare la Costituzione*

La celeberrima lettera del 5 agosto 2011 firmata dal Governatore della BCE Jean-Claude Trichet (insieme al successore Mario Draghi) indicava all'Italia i settori nei quali la spesa avrebbe dovuto essere ridotta mediante decreto-legge da convertire entro la fine del mese successivo; la medesima sottolineava, inoltre, l'«opportunità» di una «constitutional reform tightening fiscal rules».

Sebbene in quel documento non fosse contenuto alcun riferimento né all'introduzione in Costituzione del principio dell'equilibrio di bilancio, né ad un obbligo in tal senso, le Camere, appena avute conoscenza, hanno cominciato a lavorare sulla revisione costituzionale, divenuta definitiva nell'arco di pochi mesi (Luciani, 2013: 22): il relativo dibattito politico, dal canto suo, ha tradotto verso l'opinione pubblica l'idea che la costituzionalizzazione dell'obbligo del pareggio (*strictly* equilibrio) di bilancio fosse, a sua volta, un dovere 'imposto dall'Europa'.

In realtà, un'imposizione in tal senso non è rintracciabile non solo nella lettera Trichet-Draghi, ma in nessuno dei Parti che ne costituiscono prodromo e cornice. Le cui disposizioni lasciano agli Stati membri la facoltà di scegliere sia «lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere» – pur chiedendo loro di far sì «che abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)» – che la «forma della regola», per la quale si richiede che garantisca «la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale»¹¹.

È dunque pienamente condivisibile quella dottrina che ha rilevato l'inesistenza di «un autentico dovere giuridico (internazionale) di revisione costituzionale» sia all'interno del c.d. Patto *Euro Plus* che nei documenti successivi, come quelli compresi nel c.d. *Six Pack*, che, infine, nel c.d. *Fiscal compact*¹² (Branca, 2012b; Luciani, 2013: 24-25; Tosato, 2014: 6).

Peraltro, il *Fiscal compact* è caratterizzato da scarsi elementi di novità rispetto ai Trattati precedenti, limitandosi per la gran parte a replicare regole già esistenti, ponendo piuttosto in rilievo la necessità del loro rispetto «lungo tutto il processo nazionale di bilancio»¹³ (De Ioanna, 2013: 23).

La valenza delle regole europee in relazione ai processi di bilancio degli Stati membri ben emerge se si osservano gli ordinamenti che, prima dell'Italia, hanno introdotto apposite disposizioni costituzionali.

In questo senso sono interpretabili le specifiche disposizioni in materia di bilancio nella Costituzione spagnola, con la riforma dell'art. 135¹⁴, la quale, tut-

tavia, introduce la regola in base alla quale tutte le amministrazioni pubbliche dovranno adeguarsi al principio della stabilità di bilancio, «estabilidad presupuestaria», concetto per la cui traduzione in termini concreti la norma costituzionale rimanda ai parametri stabiliti dall'Unione europea.

Anche in Francia la recente riforma non introduce in Costituzione indicazioni puntuali relative ai saldi di bilancio o ai limiti del ricorso all'indebitamento, ma definisce un nuovo assetto complessivo mediante il quale la previsione, all'art. 34, della nuova categoria delle *lois-cadres d'équilibre des finances publiques*, che sostituiscono le previgenti leggi di programmazione della finanza pubblica; saranno dunque queste leggi quadro a determinare le misure di finanza pubblica necessarie a realizzare e a mantenere l'equilibrio dei conti pubblici, già introdotto dalla *Loi constitutionnelle* n. 2008-724, nel rispetto degli impegni assunti dalla Francia nel quadro del Patto di stabilità e crescita¹⁵.

Ne risulta un quadro generale del sistema delle fonti in materia di finanza pubblica che vede, al vertice, la Costituzione con l'affermazione del principio di equilibrio dei conti delle pubbliche amministrazioni; è poi la legge organica a dare contenuto a tale principio e a definire le modalità di elaborazione delle leggi-quadro d'equilibrio delle finanze pubbliche, nel rispetto della quale dovranno essere stabilite le disposizioni delle leggi finanziarie e delle leggi per il finanziamento del sistema di sicurezza sociale. Il Consiglio costituzionale sarà chiamato a sindacare la conformità delle leggi rispetto alla fonte di grado superiore e, per ineroposizione di questa, all'equilibrio dei conti stabilito dalla Costituzione (Dickmann, 2012: 52-53). È stato lo stesso Consiglio costituzionale, peraltro, ad escludere espressamente che dal *Fiscal compact* possa farsi derivare un obbligo di revisione costituzionale¹⁶.

Non diversamente si potrebbe argomentare osservando la Germania, che è stato il primo Paese dell'Unione a orientarsi verso riforme costituzionali, utili al rafforzamento delle regole fiscali al fine di evitare indebitamenti eccessivi; le regole tedesche, numerose e dettagliate, infatti, non solo hanno preceduto il *Fiscal compact*, ma hanno anche preceduto la stipulazione del Patto *Euro Plus*, probabilmente influenzandone il contenuto¹⁷ (Delle Donne, 2011: 483 sgg.; Perez, 2011: 6; De Grazia, 2012).

A fronte di una portata giuridica limitata, però, va sottolineato il preponderante ruolo politico che il *Fiscal compact* ha avuto sia nei confronti degli Stati membri che degli elettorati interni.

Per l'Italia, in particolare, il *Fiscal compact* e la lettera Trichet-Draghi, pur non recando, come si è detto, alcun dovere in tal senso, hanno avuto l'effetto di far apparire come inevitabile la riforma costituzionale, probabilmente per la concretezza (ingenerando per la verità qualche dubbio sulla reale entità del rapporto causal/effetto) dell'innalzamento parossistico dello *spread* che ha recato con

sé, a sua volta, la necessità di adottare decisioni volte a rassicurare i mercati sulla disciplina fiscale (Delle Donne, 2011) e a restituire credibilità alle politiche macroeconomiche (Maré, Sarcinelli, 2013: 17): «una spinta di fatto», dunque, ma non «un vincolo giuridico» (Luciani, 2013: 27, n. 72).

3.2 Vincoli europei e doveri di bilancio

È piuttosto diffusa l'opinione che «la funzione di indirizzo politico ed economico esercitata dal Parlamento e dai Governi nazionali sia sostanzialmente svuotata» e che sia ormai rotto «il nesso tra la determinazione degli indirizzi di Governo e la responsabilità della relativa azione» (Bilancia, 2012: 2; Paparella, 2013: 93).

L'affermazione è oggettivamente condivisibile, ma le ragioni che la sostengono non risiedono tutte e solo nei vincoli europei (Perez, 2012: 515-516).

Infatti, i vincoli alle scelte di bilancio degli Stati membri contenuti nel *Fiscal Compact*, sostanzialmente ripetitivi di quelli contenuti negli atti precedenti, non pongono direttamente e in modo rigido limiti quantitativi o qualitativi; la loro formulazione mostra piuttosto una consistenza «elastica» quanto al raggiungimento degli obiettivi numerici¹⁸ mentre i procedimenti sanzionatori da applicare nel caso di disavanzi eccessivi sono connotati da un'ampia discrezionalità politica (Luciani, 2013: 28-29), così riducendo molto, se non eliminando del tutto, le conseguenze giuridiche sugli atti e sulle omissioni degli Stati (Luciani, 2013: 30)¹⁹.

In buona sostanza, i vincoli europei lasciano comunque liberi gli ordinamenti nazionali di orientare la spesa verso politiche sociali e redistributive (Tosato, 2014) e/o di diversamente calibrare il dovere fiscale; l'irrigidimento si verifica invece a livello interno, poiché, a mente del nuovo art. 81 della Cost., il dovere di tenere il bilancio in equilibrio, accompagnato da un sostanziale divieto di indebitamento, condizionano l'ampiezza della possibilità di definire indirizzi che richiedano finanziamenti di tale natura e ciò tanto più profondamente quanto più se il nuovo debito impatta con quantità eccessive e qualità non buone di debito già contratto.

In altre parole, il dovere di raggiungere e mantenere l'equilibrio strutturale di bilancio non è la causa diretta del limite alle scelte politiche (e dunque alla democrazia), ma produce questo effetto se il debito già esistente è di cattiva qualità, cioè non determina crescita e non si autofinanzia, così progressivamente erodendo, insieme alla democrazia, i diritti e i doveri di cittadinanza (De Ioanna, 2013: 15).

Di contro, sebbene la Strategia di Lisbona in origine mostrasse di voler affidare un ruolo importante alle politiche sociali, nel corso del tempo essa è

stata ricalibrata «sulla crescita e sull'occupazione lasciando allo spazio nazionale ogni prerogativa in materia di "welfare"» (Tangorra, 2013: 156; Galetta D.U., 2013: 1175).

Anche questo dato, unito al volume del debito pregresso esistente nel nostro ordinamento, enfatizza non solo la discrasia tra una virtualmente infinita espansione dei nuovi diritti e la progressiva limitatezza delle risorse finanziarie necessarie al loro soddisfacimento (Scagliarini, 2012: 57), ma, ancor più, la necessità di conturare i volumi di 'spesa per i diritti', ma anche di 'spesa per i doveri' assicurati negli anni passati.

4. *Equilibrio di bilancio e dovere di garantire i diritti*

Ciò non esclude ma, anzi, conferma che la scelta di ciò che si deve/vuole 'sacrificare' in relazione alla 'doverosità' del graduale abbattimento dell'indebitamento pregresso è strettamente connessa alla responsabilità politica propria di ogni Stato membro la quale, a sua volta, affonda le sue radici nel passato e dunque nelle scelte che hanno contribuito a determinare quel livello di indebitamento.

Valgano, a tale proposito, alcuni esempi, che sono temporalmente collocabili nello stesso periodo in cui le Camere ragionavano sull'introduzione dell'equilibrio di bilancio in Costituzione: il Fondo per l'assistenza agli anziani non autosufficienti, introdotto dal Governo Prodi nel 2007, è stato totalmente azzerato nel 2011; in un solo anno il Fondo nazionale per le politiche sociali è stato ridotto del 50% (dato del 2011, in paragone con quello del 2010): il taglio dei trasferimenti agli enti locali è stato costante e molto consistente, ed ha messo a rischio la possibilità per le autonomie di continuare ad erogare servizi a meno di non optare per un aumento della pressione fiscale a livello locale e di fare investimenti, con chiaro effetto depressivo dell'economia.

Di contro, l'ammontare complessivo di questi tagli è stato superiore a quanto risparmiato sulle poste di spesa statali negli anni corrispondenti.

Rimane, però, l'ineludibile dovere dello Stato di garantire i livelli essenziali delle prestazioni e la perequazione; entrambi sono funzionalmente collegati alla fruizione positiva dei diritti civili e sociali in tutti i territori della Repubblica e si implementano nell'ordinamento positivo attraverso «un'operazione di costruzione tecnica che passa necessariamente per un vincolo economico finanziario». Questo era vero ragionando sulla versione originaria dell'art. 81 Cost., e deve essere vero anche ragionando sulla versione attuale e sulla nuova legge di bilancio²⁰, nella quale ogni regolazione quantitativa riferibile ai livelli sociali essenziali «deve sempre essere mediata dal dato normativo se destinata a modificare la struttura e/o il perimetro di queste situazioni soggettive» (De Ioanna, 2013: 36).

Se così non fosse, si concretizzerebbe un'enorme difficoltà, se non, in alcuni casi, l'impossibilità di accedere ai servizi, all'istruzione, alla sanità, al lavoro, arrivando a condizionare negativamente non solo la fruizione dei diritti, ma anche l'«adempimento» dei doveri dei cittadini e così manifestando veri e propri indicatori di *deficit* di cittadinanza (Balbar, 2012: 67 sgg.).

5. *L'equilibrio di bilancio dopo la sua costituzionalizzazione*

A fronte di queste considerazioni, numerosi sono gli interrogativi che rimangono aperti e numerose le possibili risposte.

Quale criterio seguirà la Corte costituzionale per valutare la legittimità costituzionale delle leggi alla luce del nuovo art. 81, Cost.?

Quale sarà, di volta in volta, il *calibro* assegnato agli elementi di rigidità e di flessibilità che le sue disposizioni indubbiamente contengono?

Sarà sufficiente che una legge sia finalizzata al 'conseguimento dell'equilibrio di bilancio' per ritenere costituzionalmente legittime le disposizioni che incidono negativamente su uno o più dei 'diritti di cittadinanza' (tenuto anche conto del fatto che i diritti sociali non sono gli unici diritti che costano)?

Al momento, sono riscontrabili due diversi 'atteggiamenti' della Corte costituzionale, espressi, il primo, in materia di blocco della indicizzazione di alcuni trattamenti pensionistici e il secondo con riguardo al blocco dei trattamenti economici dei dipendenti pubblici²¹.

Nella prima pronuncia la Corte non ha preso affatto in considerazione il nuovo art. 81 Cost. e le regole di bilancio in esso contenute; secondo la Consulta alcune disposizioni della c.d. legge Fornero²², limitandosi a richiamare «esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio», hanno prodotto un sacrificio irragionevole che dunque va eliminato dall'ordinamento, a prescindere da qualunque considerazione in ordine agli effetti finanziari sul bilancio statale, il cui «equilibrio» non viene in alcun modo ricondotto in motivazione.

I diritti connessi al rapporto previdenziale, fondati su inequivocabili parametri costituzionali, sono qualificati come «fondamentali» e la Corte non prevede alcun temperamento degli effetti economici derivanti dalla pronuncia, ritenendo evidentemente non discutibile la prevalenza sugli interessi economici della «proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita (art. 36, primo comma, Cost.) e la sua adeguatazza (art. 38, secondo comma, Cost.)», poiché espressione «certa, anche se non esplicita, del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e al contempo attuazione del principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.»; più di recente, la Corte ha esplicitamente affermato che: «è la garanzia dei diritti incompromissibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»²³.

Diversamente sembra avere ragionato la Corte costituzionale nella pronuncia n. 178/2015; il Giudice delle leggi, in questo caso, riconosce l'irragionevolezza del protrarsi del 'blocco' delle retribuzioni, che si pone in contraddizione con il criterio di proporzionalità della retribuzione, strettamente correlato alla contrattazione collettiva. Afferma che «il carattere ormai sistematico di tale sospensione sconfina [...] in un bilanciamento irragionevole tra libertà sindacale [...] ed esigenze di razionale distribuzione delle risorse e controllo della spesa, all'interno di una coerente programmazione finanziaria», seppure in modo sopravvenuto e dunque a far data dalla pubblicazione della sentenza, ma rimette al legislatore il compito di «dare nuovo impulso all'ordinaria dialettica contrattuale, scegliendo i modi e le forme che meglio ne rispecchiano la natura, distinguuta da ogni vincolo di risultato».

Si può affermare che, a fronte di norme sostanzialmente analoghe, rispondenti all'identica esigenza di contenimento della spesa e risanamento dei conti pubblici, la Corte abbia effettivamente *bilanciato* i diritti fondamentali coinvolti con il principio dell'equilibrio di bilancio solo nel secondo caso, riconoscendoli invece assolutamente incompromissibili nei primi due.

6. Diritti sociali, equilibrio di bilancio e Corti europee

È infine da chiedersi, dato che comunque occorre ragionare nell'ambito di un sistema di tutela *multilevel*, se e in che misura le fonti europee e comunitarie in materia di diritti fondamentali possano assumere la natura di canone interpretativo vincolante per i giudici comunitari chiamati a valutare le norme del diritto interno (Ruggieri, 2011: 6).

Sul punto, la Corte di giustizia, sollecitata più volte con domande di pronuncia pregiudiziale, esprime una posizione che oscilla sul perno del «necessario rilievo europeo» delle fattispecie; più in particolare, poiché i diritti fondamentali della Carta di Nizza si applicano a misure nazionali solo nel caso in cui queste siano adottate «in attuazione del diritto dell'Unione» e in materie che rientrano nelle competenze UE²⁴, la Corte si è ritenuta incompetente a pronunciare con riguardo alla compatibilità con la Carta di Nizza (art. 31) della riduzione del salario dei dipendenti pubblici, adottata dal Portogallo proprio in relazione ai vincoli europei di bilancio²⁵.

La medesima questione, portata anche dinanzi al Tribunale costituzionale portoghese, è stata invece risolta, in base alla teoria dei 'controlimiti', con il riconoscimento dell'illegittimità costituzionale di quelle norme, affermando «la necessità di un bilanciamento tra principi del diritto dell'Unione e principi inderogabili della costituzione interna», quali quelli di uguaglianza e proporzionalità²⁶ (Tosato, 2014: 31; Salvino, 2013).

La costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, neutralizzando *ad initio*, all'interno del nostro ordinamento, la dialettica fra obblighi internazionali e interessi costituzionalmente protetti, potrebbe finire per comportare, insieme all'impossibilità di ragionare secondo la teoria dei 'controlimiti', la prevalenza del principio economico sui diritti sociali.

Rimarebbe allora, come ultimo 'baluardo', la Corte europea dei diritti umani, la quale, qualificando quali *beni* suscettibili di protezione in base all'articolo 1 del Primo protocollo addizionale alla Carta EDU, ad esempio, le prestazioni previdenziali e assistenziali, l'assegno sociale riservato ai diversamente abili, il diritto alla pensione di vecchiaia ancorché maturata sotto la vigenza di un regime che prescinde dai contributi versati²⁷, offre loro tutela a prescindere da ogni considerazione con riguardo al conseguimento e al mantenimento agli equilibri di bilancio (Mercati, 2014, 373)²⁸.

Note

- 1 Cfr. I. 20.3.1865, n. 2248, All. A.
- 2 Cfr. ad esempio, l. 22.4.1869, n. 5026; r.d. 4.5.1885, n. 3074; r.d. 18.12.1923, n. 2440, tutti in materia di «amministrazione e contabilità generale dello Stato».
- 3 V. art. 25 dello Statuto albertino: «fi regnicoli contribuiscono indistintamente, nella porzione dei loro averi, ai carichi dello Stato».
- 4 Ad esempio con l'introduzione della classificazione economica e funzionale delle poste di bilancio introdotta dalla l. 1.3.1964, n. 62, «Modificazioni al regio decreto 18.11.1923, n. 2440, per quanto concerne il bilancio dello Stato e norme relative ai bilanci degli enti pubblici» (c.d. l. Curri).
- 5 Nota presentata al Parlamento dal Ministro del Bilancio, on. Ugo La Malfa, 22 maggio 1962.
- 6 Cfr. l. 5.8.1978, n. 468, con la quale è stata introdotta la legge finanziaria e il bilancio pluriennale; l. 23.8.1988, n. 362, con la quale è stato introdotto il documento di programmazione economica e finanziaria (dpef); l. 3.4.1997, n. 94 e d.lgs. 7.8.1997, n. 279, di riforma della struttura del bilancio; e, infine, la l. 31.12.2009, n. 196, *Legge di contabilità e finanziaria pubblica*.
- 7 C. cost., 7.1.1966, n. 1.
- 8 C. cost., 15.10.1991, n. 384.
- 9 C. cost., 18.3.2005, n. 111.
- 10 L. cost. 20.4.2012, n. 1.
- 11 Così espressamente il c.d. Parto *Euro plus*, allegato alle Conclusioni del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011; analoga considerazione vale per i documenti successivi compresi nel c.d. *Six Pack*.
- 12 Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'Unione economica e monetaria, sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo 2012 da 25 Stati dell'Unione Europea, ad eccezione di Regno Unito e Repubblica Ceca. Il *fiscal compact* è composto da un preambolo e da 16 articoli, suddivisi in sei Titoli. Il Titolo I è relativo all'oggetto e all'ambito di applicazione; il Titolo II è relativo alla coerenza e al rapporto con il diritto dell'Unione; nel Titolo III è contenuto proprio il *fiscal compact* o patto di bilancio; il Titolo IV disciplina il coordinamento delle politiche economiche e convergenza; il Titolo V riguarda la *governance* ed della zona euro e il Titolo VI contiene le disposizioni generali e finali.
- 13 (Tit. art. 3, par. 2, del *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (Fiscal Compact)*).
- 14 L. n. 379, l. *Riforma del articolo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre 2011*.
- 15 Le conclusioni del *Rapport Camdessus*, pubblicato nel 2010, hanno indotto il Governo a presentare un progetto di legge di riforma costituzionale (*Texte adopté* n. 722), «relatif à l'équilibre des finances publiques», che ha ricevuto l'approvazione dei due rami del Parlamento e, da ultimo, il 13 luglio 2011, dell'Assemblea Nazionale in terza lettura (cfr. http://www.assemblee-nationale.fr/dossiers/equilibre_finances_publics.asp, 10/2016).
- 16 *Conseil constitutionnel*, 9.8.2012, n. 2012.653 DC, in particolare i *Considéranda* 19, 23.
- 17 *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) - Finanzdienstleistungsreform II*.
- 18 Cfr., ad esempio, art. 3, par. 3, *Fiscal Compact*.
- 19 Cfr. art. 7 e 8, *Fiscal Compact*.
- 20 L. 243/2012, adottata in base all'art. 81, co. 6, Cost., introdotto dalla l. cost. n. 1/2012.
- 21 La prima pronuncia è C. cost., 6.5.2015, n. 70; la seconda è C. cost., 23.7.2015, n. 174, che ha dichiarato, con decorrenza dalla pubblicazione della sentenza, l'illegittimità costituzionale sopravvenuta del regime del blocco della contrattazione collettiva per il lavoro pubblico, quale risultante dalle norme impugnate e da quelle che lo hanno derogato.

- 22 Più in particolare, il giudizio di legittimità costituzionale ha avuto ad oggetto l'art. 14, comma 25, d.l. 6.12.2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, l. 22.12.2011, n. 214.
- 23 Cfr. Corte cost., n. 70/2015, cit.; C. cost., 16.12.2016, n. 275.
- 24 Art. 51, n. 1 della Carta dei diritti fondamentali; art. 6, n. 1, T.U.E. e la Dichiarazione n. 1 allegata al Trattato di Lisbona.
- 25 C. giust. ord. 7.3.2013, causa C-128/12, *Sindicato do Bancários do Norte*.
- 26 Cfr. Tribunale costituzionale portoghese, *Acórdão* 5.4.2013, n. 187.
- 27 V., rispettivamente, C. eur. dir. uomo, 7.6.2011, *Agarati et al. C. Italia*; C. eur. dir. uomo, 30.9.2003, *Painrez v. Francia*; C. eur. dir. uomo, Grande Camera, 18.2.2009, *Andrievici v. Lettonia*; C. eur. dir. uomo, Sez. II, 8.10.2012, *António Augusto da Conceição Mateus e Inês Jesus Santos Januário v. Portogallo*.
- 28 Cfr., ad es., C. eur. dir. uomo, II Sezione, 24.9.2013, n. 43892/04 – Pennino c. Italia, in *Giur. it.*, 2014, 373.