



Rivista N°: 3/2014
DATA PUBBLICAZIONE: 01/08/2014

AUTORE: Daniela Mone*

LA COSTITUZIONALIZZAZIONE DEL PAREGGIO DI BILANCIO ED IL POTENZIALE VULNUS ALLA TEORIA DEI CONTROLIMITI

1. La legge costituzionale n. 1 del 2010: la costituzionalizzazione espressa dei parametri europei – 2. La normativa comunitaria rilevante in materia di garanzia preventiva del pareggio di bilancio. – 3. I vincoli europei sulle politiche di bilancio statali: dal Patto di stabilità e crescita alla legge costituzionale sul pareggio di bilancio – 4. La modifica dell'art. 81 Cost. e "pareggio di bilancio": valore politico più che giuridico – 5. Corte costituzionale, giudici comuni e nozione comunitaria dell'"equilibrio di bilancio". Attualità dei "controlimiti" e dubbi di costituzionalità della legge n. 2 del 2012 finché la stabilità dei prezzi sarà la grundnorm del diritto comunitario.

1. La legge costituzionale n. 1 del 2012: la costituzionalizzazione espressa dei parametri europei

Il 17 aprile 2012, con maggioranza tale da escludere il ricorso al corpo elettorale, è stata approvata la legge costituzionale n. 1 del 2012, di modifica dell'art. 81 C., ma anche degli artt. 97, 117, 119 C.

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

Puntualmente è stata evidenziata la rapidità ed il clima di silenzio¹ che hanno caratterizzato l'approvazione di una legge costituzionale e, in particolare, della legge intitolata al pareggio di bilancio. È stato altresì sottolineato come la scelta di costituzionalizzare il "pa-

* Ricercatrice a tempo determinato in Diritto Amministrativo presso la Seconda Università degli Studi di Napoli. — mone.daniela@gmail.com

¹ *Ex multis v. M. LUCIANI, L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità, relazione al Convegno Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012, Corte costituzionale, 22 novembre 2013 in www.cortecostituzionale.it, p. 11-12, G. RIVOSECCHI, Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 3, 2012, p.1.*

reggio di bilancio” sia discrezionale e non, invece, imposta dal diritto europeo² e che vi è una difformità fra intitolazione delle leggi sia costituzionale che ordinaria ed il loro contenuto³: nel titolo si parla di pareggio, termine fortemente evocativo di una chiara politica di bilancio ispirata al rigore finanziario⁴, nel testo, invece, di equilibrio, nozione molto più duttile e, soprattutto, molto meno estranea al nostro ordinamento giuridico⁵ che non la prima. La distinzione fra pareggio ed equilibrio, infatti, è essenziale: non è una differenza di natura formale ma sostanziale. Ha portata caratterizzante un ordinamento giuridico. Il pareggio, invero, indica la parità numerica fra entrate ed uscite: è un rigido concetto matematico che non si presta a considerazioni e condizionamenti di sorta. La determinazione dell’equilibrio, invece, implica una valutazione, una scelta. Trattandosi di equilibrio di bilancio statale la sua determinazione rinvia alle radici del sistema rappresentativo determinando effetti diretti in termini di servizi e

² Le conclusioni del vertice euro dell’11 marzo 2011 che approva il Patto Euro Plus, davano atto che gli Stati membri della zona euro si erano impegnati a recepire nella legislazione nazionale le regole fissate nel Patto di stabilità e crescita attraverso uno strumento giuridico che avesse «una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)». Tale patto «richiede agli Stati firmatari di recepire nei loro ordinamenti nazionali le regole del Patto di Stabilità e Crescita e di farlo utilizzando strumenti giuridici forniti di natura vincolante, e non vi è quindi alcun riferimento al pareggio di bilancio in senso stretto» (Cosi F. CORONIDI, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il patto Europlus*, in www.federalismi.it, (7 marzo 2012). Sul punto anche G. L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell’Unione: l’interazione fra i livelli europeo e interno*, Seminario “Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012”, Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013 in www.cortecostituzionale.it, p. 2.

³ «*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*». Così si intitola la legge di riforma della Costituzione: tale espressione è però sostituita nel testo dove si parla, invece, di equilibrio. Su di un piano letterale ma anche sostanziale introdurre il principio del pareggio di bilancio non equivale a introdurre il principio dell’equilibrio fra entrate ed uscite di bilancio, laddove equilibrio non appare indicare una grandezza matematicamente definibile potendo risultare compatibile con la nuova disposizione costituzionale gestioni in cui l’equilibrio fra entrate ed uscite coincida con un prevalenza delle uscite rispetto alle entrate. Del resto, tale lettura appare confermata dalla seconda parte del primo comma che altrimenti non avrebbe alcun significato. In altre parole se per equilibrio si intendesse pareggio di bilancio, dal momento che un bilancio è in pareggio inequivocabilmente quando le entrate e le spese sono uguali, non si capisce quale margine di manovra si potrebbe avere al fine di far fronte ad un’eventuale congiuntura sfavorevole, ma anche se trattasi di ipotesi più lontana, in caso di congiuntura favorevole. Hanno rilevato tale incoerenza molti autori tra i quali si v. M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio*, cit., pp. 11-12, T. F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 1, 2014, p. 58 ss.

⁴ A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2012, p. 1.

⁵ C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, in *AIC*, 4, 2012, p. 49, in relazione alle pronunce del giudice costituzionale n. 1 del 1966 e n. 384 del 1991, conclude: “Pare dunque difficile ravvisare in queste pronunce una chiara ed espressa affermazione della presenza del principio del pareggio nell’art. 81 Cost.: si esclude esplicitamente qualsiasi automatismo in relazione al pareggio, e tuttavia si riconosce che l’esigenza del *tendenziale conseguimento dell’equilibrio tra le entrate e la spesa* si impone al legislatore; che, in una *visione globale del bilancio*, non può non tener conto dei riflessi che le sue decisioni di spesa potranno produrre sul sistema della finanza pubblica, anche in una prospettiva futura”.

garanzia di diritti in capo ai rappresentati che finanziano, appunto, il bilancio⁶; implica, per questo, una valutazione politica⁷ ossia una scelta politica circa il rapporto che si intende fissare fra entrate ed uscite: rapporto che potrebbe essere anche negativo. Fin qui, il riferimento all'equilibrio finanziario di cui al nuovo art. 81 C. non è altro che l'accoglimento espresso di un principio da sempre implicitamente accolto nella nostra Costituzione: è l'organo politico a stabilire il livello di equilibrio⁸.

Leggendo il testo delle nuove norme introdotte nel nostro ordinamento, a livello costituzionale ed ordinario, si capisce tuttavia che, effettivamente, pur sancendo formalmente il principio dell'equilibrio di bilancio si è introdotto quello del pareggio, benché – ed è importante – in una forma non rigida ma tendenziale.

L'elemento determinante in tal senso riguarda la circoscrizione delle ipotesi in base alle quali l'organo politico può assumere la sua decisione in merito all'equilibrio fra entrate ed uscite: essa deve tener conto delle fasi avverse e favorevoli del ciclo (art. 1, comma 1, legge cost. n. 1 del 2012); ma ancor più determinante nella qualificazione del tipo di politica di bilancio che la modifica costituzionale ha inteso introdurre in Costituzione, è la previsione per cui «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» (art. 1, comma 1, l. cost. n. 1 del 2012).

Rispetto al primo elemento, ciò equivale a dire che, tendenzialmente, entrate ed uscite devono pareggiare a meno che sia necessario far fronte a necessità derivanti dal ricorrere di recessione o assumere decisioni coerenti rispetto a periodi favorevoli dell'economia: nel primo caso sarebbero giustificati disavanzi, nel secondo avanzi di bilancio. Tale previsione, come si notava, sancisce un obbligo di tendenziale pareggio ma, tuttavia, non introduce un vincolo rigido cui uniformarsi: la decisione, infatti, viene ancorata al contesto economico: «tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico». Letta in tal modo, pertanto, essa non presenterebbe profili contrastanti con il nostro sistema costituzio-

⁶ Sul nesso fra scelte di bilancio e legittimazione del potere politico v. A. MORRONE, *Pareggio del bilancio e stato costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 1, 2014, p.12; G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 3, 2012, p. 1.

⁷ V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, p. 458: “tutto il sistema del nostro bilancio prescinde da un ipotetico vincolo giuridico al pareggio, che è sempre stato considerato un fatto di natura politica, il quale investe la responsabilità essenzialmente politica dei massimi organi che intervengono nell'elaborazione e approvazione del bilancio, Governo e Parlamento”. G. RIVOSACCHI, *Il c.d. pareggio*, cit., p. 5.

⁸ In particolare la Corte costituzionale, nella cui giurisprudenza fino agli anni Ottanta il tema delle compatibilità economiche non appare centrale, a partire dagli anni Novanta, inverte la propria giurisprudenza «quando la nuova fase storica e il cambiato contesto internazionale, da un lato, e i correlati mutamenti nell'economia e nella finanza, impongono una diversa considerazione dei vincoli finanziari». Ma, come si può ricavare dalla rassegna di giurisprudenza costituzionale raccolta in M. FIERRO, R. NEVOLA, D. DIACO (a cura di), *La tutela dei diritti e i vincoli finanziari, Quaderno di giurisprudenza costituzionale*, maggio 2013. Inoltre, come si legge in A. 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, le esigenze finanziarie non hanno mai prevalso sul valore della dignità della persona. Il principio dell'equilibrio finanziario è stato valorizzato sempre più dal giudice costituzionale italiano ma sempre con una «forte attenzione per la discrezionalità politica del Parlamento».

nale, laddove la definizione di fase avversa e fase favorevole del ciclo, da cui, com'è evidente, risulta determinata la discrezionalità in ordine alla decisione di bilancio, fosse oggetto di scelta discrezionale da parte del Parlamento italiano. Ma così non è se all'art. 97 Cost., nella nuova formulazione, si legge che «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci [...]» e al nuovo art. 119, che «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economico e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea». È infatti vero che il riferimento alla disciplina europea, nella legge costituzionale riguarda esclusivamente le pubbliche amministrazioni, e tendenzialmente le autonomie locali, ma è altrettanto vero, come è stato sottolineato⁹, che sebbene il rispetto delle fonti comunitarie sia espressamente richiamato dal Legislatore costituzionale soltanto per le pubbliche amministrazioni (autonomie territoriali) esso va collocato «entro un quadro idoneo al raggiungimento dell'obiettivo», quadro che «però, deve essere legislativamente definito [...]». Pertanto se ne può dedurre che la legge costituzionale vincoli implicitamente lo stesso Legislatore statale a definire le nozioni di fase avversa e favorevole nel rispetto del diritto comunitario ed a dettare una disciplina che, in linea generale, sia conforme alla normativa comunitaria in materia.

Ciò è puntualmente avvenuto con la legge n. 243 del 2012, attuativa della legge costituzionale n. 2 dello stesso anno che, in base alla lettura proposta, non può, dunque, essere tacciata di incostituzionalità¹⁰. La legge ordinaria, all'art. 1, conformemente al nuovo art. 81 Cost., quanto alla individuazione della fase favorevole ed avversa del ciclo, rinvia ai criteri di individuazione stabiliti dall'ordinamento UE¹¹. Ragionamento analogo si può svolgere rispetto all'altro elemento che si è detto determinante al fine di imprimere una caratterizzazione in senso restrittivo della politica di bilancio di cui alla nuova formulazione dell'art. 81 Cost.: il ricorso all'indebitamento¹².

Ebbene, anche la disposizione di cui al nuovo comma 2 dell'art. 81 va letta in combinato disposto con quanto introdotto dalla legge costituzionale di modifica nel primo comma dell'art. 97 Cost., secondo cui «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano [...] la sostenibilità del debito pubblico» e dell'art. 119 Cost., secondo cui «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economico e finanziari derivanti dall'ordinamento

⁹ M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio* pp. 21-22.

¹⁰ *Ibidem*, p. 22.

¹¹ All'art. 2, comma 1, lett. f) della legge n. 243 del 2012 si legge che, ai fini della presente legge, si intendono «per «fase favorevole e fase avversa del ciclo economico» le fasi del ciclo economico individuate come tali sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea».

¹² A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., pp. 3-4, ha chiarito come l'espressione indebitamento si riferisca, contrariamente a quanto consiglierebbe un'interpretazione letterale, all'indebitamento netto ossia il saldo che consente operazioni di indebitamento purché non superiori «alle spese relative al rimborso del debito in scadenza (oltre che quelle relative ad altre operazioni finanziarie)».

dell'Unione europea». Anche in tale ipotesi, insomma, vale quanto detto a proposito della discrezionalità del Legislatore statale nella definizione di fase favorevole ed avversa : è chiaro che gli effetti del ciclo economico e gli eventi eccezionali al verificarsi dei quali è consentito il ricorso all'indebitamento saranno definiti dal Legislatore statale ma in conformità all'ordinamento europeo. Puntualmente sul punto la legge n. 243 del 2012, all'art. 6, comma 2, rinvia all'ordinamento europeo quanto alla definizione di eventi eccezionali¹³.

Ancora, a conferma dell'obbligo del Legislatore ordinario di dettare « un quadro idoneo al raggiungimento dell'obiettivo »¹⁴, dunque nel rispetto del diritto europeo, gli art. 7 e 8 della legge n. 243 del 2012 che introducono un meccanismo di correzione degli scostamenti rispetto all'obiettivo programmatico strutturale che, sostanzialmente, riproduce il meccanismo contenuto nel diritto comunitario in materia, su cui si rinvia avanti.

Sembra di poter affermare che con la legge costituzionale n. 1 del 2012 si è introdotto a livello costituzionale l'obbligo di attenersi a decisioni assunte da parte di soggetti istituzionali europei¹⁵ (dei quali l'Italia fa sicuramente parte, ma tuttavia) ispirati ad un assetto di valori che, fino ad oggi, non sembra proprio dell'ordinamento giuridico italiano, segnatamente in relazione alla ontologica priorità assegnata nel nostro sistema costituzionale al valore della persona e della sua dignità rispetto alle ragioni dell'economia che, senza dubbio vanno garantite, ma attraverso operazioni "politiche" di bilanciamento precludendosi vincoli rigidi predefiniti.

È questo il profilo di incostituzionalità di fondo insito alla "costituzionalizzazione del pareggio di bilancio". Questo aspetto renderebbe la legge costituzionale n. 1 del 2012 non conforme al sistema costituzionale italiano: la discrezionalità che pure caratterizza la decisione di bilancio non spetta al Parlamento ma è fissata dal diritto UE.

Un profilo di incostituzionalità, si vuol subito anticipare, che si auspica di risolvere agendo sulle disposizioni "fondamentali" dei Trattati comunitari al fine di rendere l'Unione europea un sistema costituzionale compiuto fondato sulla prevalenza della politica sull'economia e non su teorie economiche espressione di ben determinate visioni politiche, presentate, tuttavia, quali dogmi indiscutibili e "valori positivi assoluti" imprescindibili per il benessere della comunità europea: i valori della stabilità dei prezzi, dell'indipendenza della

¹³ Art. 6, comma 2, l. n. 243 del 2012: «Ai fini della presente legge, per eventi eccezionali, da individuare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, si intendono: a) periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea; b) eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese».

¹⁴ M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio* pp. 21-22.

¹⁵ C. BUZZACCHI, *Copertura*, cit., p. 51, evidenzia come l'obiettivo di un equilibrio tendenziale fra entrate e spese è una richiesta "di ben minore tassatività rispetto a quella del pareggio: a questo equilibrio tendenziale, e non al vero e proprio pareggio, è finalizzato il meccanismo della copertura finanziaria". Inoltre l'A. non manca di rilevare come il nuovo art. 81 "istituisce in forma esplicita il vincolo tra copertura ed equilibrio dei bilanci" e soprattutto che questi "difficilmente risulteranno in pareggio per un mero meccanismo di copertura" venendo, invece, l'equilibrio ad essere determinato piuttosto nell'ambito del cd. "semestre europeo".

BCE e la conseguente separazione fra politica monetaria e politiche di bilancio che ne deriva¹⁶.

Dunque, lungi dall'assumere un tono polemico¹⁷ nell'analisi delle modifiche costituzionali e delle previsioni attuative che segue, si vorrebbe tuttavia valutare criticamente il loro effetto ed il loro rapporto con i principi costituzionali italiani nella fase attuale dell'integrazione: una fase in cui, sembra, che i cd. principi di struttura dei singoli Stati membri necessitino ancora di una tutela da parte dei giudici interni¹⁸. Tale approccio pare utile, anzi, alla costruzione di un ordinamento europeo in cui i valori costituzionali comuni siano davvero quelli caratterizzanti ogni singolo Stato e non invece valori letti unicamente nell'ottica del diritto comunitario. I vincoli di bilancio non sono messi in discussione, purché non siano rigidi o sottratti al circuito democratico, come avviene quando la loro determinazione dipende da organi tecnocratici e si fonda sulla convinzione che la separazione della politica monetaria dalla politica economica sia un dogma e che la prima debba fissare, autonomamente, i parametri cui la seconda deve uniformarsi¹⁹.

2. La normativa comunitaria rilevante in materia di garanzia preventiva del pareggio di bilancio

Da una ricostruzione²⁰ circoscritta alla disciplina normativa della tutela in via preventiva del pareggio di bilancio si desume che le decisioni da cui dipendono gli elementi di elasticità e, dunque, di discrezionalità dalle quali deriverebbe sostanziale conformità a Costituzione della "costituzionalizzazione" dell'equilibrio di bilancio, sono legate a decisioni prese in sede europea e qui definite secondo parametri fissati sulla base di teorie economiche che si fondano sull'assunto della necessaria separazione fra politica monetaria e politica economica, ossia fra economia e diritto. Il fulcro di tale disciplina di cui all'art. 121 TFUE, al regola-

¹⁶ Sul punto, per una lettura critica del rapporto fra moneta unica europea e costituzionalismo, v. G. MARZULLI, *Il "convitato di pietra": la sovranità monetaria nel dibattito costituzionalistico. Spunti di riflessione per una critica costituzionalistica della moneta unica europea*, in *www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it*, 2, 2014.

¹⁷ A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, cit., p. 12, invita a più ragionevoli concezioni ireniche il discorso pubblico intorno all'equilibrio di bilancio. L'A., richiamando la pronuncia del *Bundesverfassungsgericht* sul fondo "salva Stati" e sul Fiscal compact, ribadisce come i vincoli di bilancio non sono contro la democrazia politica, ma proprio in funzione della democrazia». Non sembra, tuttavia, che il conflitto possa risolversi nel ritenere compatibile o meno con la democrazia i vincoli di bilancio, ma nel ritenere compatibili o incompatibili con la democrazia vincoli di bilancio rigidi o, comunque, determinati sulla base di teorie economiche che ne consentono una definizione sulla base del principio di separazione fra politica monetaria e politica economica, in ossequio al super principio della stabilità dei prezzi.

¹⁸ Sul punto, specificamente, avanti.

¹⁹ Sulla dottrina dell'indipendenza pura delle autorità monetarie contenuta nell'opera di von Hayek, accolta nella Costituzione economica europea e per una sua critica anche e, soprattutto, nella dottrina economica v. G. MARZULLI, , *Il "convitato di pietra"*, cit., 2, 2014, p. 4.

²⁰ G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012*, cit., p. 5.

mento n. 1466 del 1997 (e successive modifiche) e al *Fiscal Compact* (che riconferma quasi invariato il regolamento citato) è rappresentato dall'obiettivo del bilancio a medio termine (OMT): «In sintesi si tratta di un programma triennale, specifico per ciascuno Stato membro e mirato al conseguimento di un disavanzo strutturale inferiore all'1% del PIL (dello 0,5% ai sensi del Fiscal Compact). [...] Per gli Stati che non hanno ancora raggiunto il loro OMT, è previsto un percorso di avvicinamento con aggiustamenti annuali. Sempre allo stesso fine è stabilito un limite all'incremento della spesa pubblica annuale, che non deve eccedere percentualmente la crescita potenziale del PIL a medio termine. Scostamenti dall'OMT o dal percorso di avvicinamento a quest'ultimo sono ammessi al verificarsi di circostanze eccezionali o per la realizzazione di importanti riforme strutturali. Le circostanze eccezionali sono definite come eventi inconsueti, non soggetti al controllo dello Stato coinvolto e con effetti significativi sulla sua situazione finanziaria; oppure periodi di grave recessione economica dell'area euro o dell'Unione nel suo insieme. Quanto alle riforme strutturali, queste sono rilevanti se hanno in prospettiva un impatto significativo sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche»²¹. Tale normativa è quella cui il nuovo articolo 81 fa "rinvio recettizio"²²: dunque la normativa da cui risulta determinato l'obiettivo del pareggio, le condizioni che possono legittimare deroghe al pareggio, le conseguenze di tali deroghe.

Ora, in particolare, sembra interessante sottolineare che il Fiscal compact, all'art. 3 stabilisce che l'obiettivo di medio termine per ogni Paese è quello di non superare un disavanzo dello 0,5 % del prodotto interno lordo, dunque non più dell'1%, come previsto dal Patto di stabilità e crescita²³. Inoltre, l'art. 3, comma 1, lett. e) prevede che «qualora si constatino deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo, è attivato *automaticamente* un meccanismo di correzione²⁴. Tale meccanismo include l'obbligo della parte contraente interessata di attuare misure per correggere le deviazioni in un periodo definito». Il meccanismo di correzione appena richiamato è stato, conformemente all'art. 3 del *Fiscal compact*, istituito con la legge n. 243 del 2012 all'art. 8. Va notato, in proposito, che ivi non è stato previsto un meccanismo compiuto tale da attivarsi *automaticamente* ove si registri uno scostamento dall'obiettivo di medio termine: è infatti il Governo, che «qualora stimi che tale scostamento si rifletta sui risultati previsti per gli anni compresi nel periodo di programmazione, ne evidenzia l'entità e le cause e indica contestualmente misure tali da assicurare, almeno a decorrere dall'esercizio successivo a quello in cui è stato accertato lo scostamento, il conseguimento dell'obiettivo programmatico strutturale». Dal che, appunto, sembra venir meno l'automatismo previsto dal *Fiscal compact* che, invero, rappresenta l'aspetto problematico in ordine al nostro sistema costituzionale sintetiz-

²¹ *Ibidem*.

²² Come è stato definito da P. DE IOANNA, *Forma di governo e politica di controllo della finanza pubblica* in *Riv. Giur. Mezz.*, 3, 2013, p. 378.

²³ Il Fiscal compact viene considerato, infatti, espressione di una fase di inasprimento della rigidità delle regole finanziarie europee soggette, nel tempo, ad orientamenti di maggiore o minore rigidità G. L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012*, cit., p. 10.

²⁴ Il corsivo è mio.

zabile nel rapporto di soggezione della politica rispetto all'economia che ne risulterebbe determinato.

Nella legge interna, dunque, tale rapporto non è riproposto. Almeno da ciò che è scritto espressamente. Si legge, infatti, che «i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio indicano la misura e l'articolazione temporale delle correzioni di cui al comma 1 a carico dei singoli sottosettori, anche tenendo conto del rispettivo concorso allo scostamento e delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica» (art. 8, comma 2). La scelta rispetto alle conseguenze di deviazioni dall'obiettivo di medio termine, in situazioni ordinarie, parrebbe di titolarità del Governo. Tuttavia, va considerato, come si legge nel *Fiscal compact* all'art. 3, comma 1, che il meccanismo di correzione va istituito sulla base di principi comuni proposti dalla Commissione europea e che i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio del Governo che indicano la misura e l'articolazione temporale delle correzioni (ex art. 8, l. n. 243 del 2012) sono oggetto, nell'ambito del semestre europeo, di valutazioni in definitiva riconducibili al Consiglio e alla Commissione. Ai sensi dell'art. 6, paragrafo 2, del regolamento n. 1466 del 1997 (Patto di stabilità e crescita), inoltre, è il Consiglio a verificare l'applicazione dei programmi di stabilità e, qualora individui uno scostamento dall'obiettivo a medio termine dal percorso di avvicinamento ad esso, a rivolgere allo Stato una raccomandazione al fine di evitare un disavanzo eccessivo ed eventualmente una successiva raccomandazione che può anche rendere pubblica perché adottati misure correttive.

Con il regolamento n. 1173 del 2011 del 16 novembre 2011 relativo all'esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro (parte del *Six pack*²⁵), la Commissione assume una rilevanza tendenzialmente maggiore che non in precedenza, temperando i problemi connessi al peso dei Paesi più forti all'interno del Consiglio europeo, ma portandosi con sé quello legato alla natura pur sempre tecnocratica ed indipendente della Commissione, anche a seguito della formale definizione nel Trattato di Lisbona «di un rapporto tra Parlamento europeo e Commissione che sembra muoversi lungo le linee di un circuito essenzialmente politico e che ricalca il modello della democrazia parlamentare»²⁶: le decisioni in merito

²⁵ Il *six pack*, approvato in via definitiva dal Consiglio dell'UE l'8 novembre 2011, comprende: tre regolamenti che hanno riformato il patto di stabilità e crescita; due regolamenti che disciplinano le nuove procedure per la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici; una direttiva relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

Tra le principali innovazioni introdotte con il *six pack*, si segnala: l'introduzione di una base giuridica per il Semestre europeo inteso al coordinamento *ex ante* delle politiche economiche; l'adozione delle decisioni relative alle misure preventive, correttive e sanzionatorie, nell'ambito sia del Patto di stabilità sia della sorveglianza macroeconomica, su raccomandazione della Commissione, che si considera approvata dal Consiglio, a meno che esso non la respinga a maggioranza qualificata inversa; la previsione per cui il Consiglio è tenuto a seguire le raccomandazioni e le proposte della Commissione oppure a esporre pubblicamente la sua posizione; l'introduzione di una specifica sanzione (0,2 per cento del PIL) per gli Stati membri che pubblicano statistiche fraudolente dei dati su *deficit* e debito; il coinvolgimento del Parlamento europeo, tramite il "dialogo economico" con il Consiglio e la Commissione, nell'ambito di tutte le procedure preventive, correttive e sanzionatorie previste dal pacchetto di proposte in esame; la considerazione, ai fini della valutazione degli squilibri macroeconomici di uno Stato membro, anche degli avanzi oltre che dei disavanzi elevati delle partite correnti.

²⁶ P. SCARLATTI, *Democrazia e istituzioni nell'Unione europea: il Trattato di Lisbona in* www.associazionedeicostituzionalisti.it, 1, 2011.

all'applicazione di parametri di derivazione tecnocratica, in sostanza, sono assunte da un organo che, pur dopo Lisbona, in base all'art. 17, paragrafo 3, TUE è costituito da membri «scelti in base alla loro competenza generale e al loro impegno europeo e tra personalità che offrono tutte le garanzie di indipendenza»²⁷.

Ai sensi dell'art. 4, del Capo III del regolamento richiamato (*Sanzioni nel quadro della parte preventiva del Patto di stabilità e crescita*), infatti, ove il Consiglio adotti una decisione secondo cui uno Stato membro non ha dato seguito alla sua raccomandazione ex art. 6, par. 2 del regolamento n. 1466 del 1997, la Commissione «entro venti giorni dall'adozione della decisione del Consiglio, raccomanda che quest'ultimo, mediante un'ulteriore decisione, richieda allo Stato membro in questione la costituzione di un deposito fruttifero di ammontare pari allo 0,2% del PIL dell'anno precedente. La decisione che richiede la costituzione è considerata adottata dal Consiglio a meno che quest'ultimo, deliberando a maggioranza qualificata, non respinga la raccomandazione della commissione entro dieci giorni dalla sua adozione da parte della Commissione».

Tale normativa, collegata con la considerazione per cui le condizioni di deroga agli impegni imposti agli Stati, ai sensi dell'art. 122 TFUE (ribadite dal regolamento n. 1466 del 1997, art.5.1 e art.6.3; art.3.3 del *fiscal compact*) sono valutati dalla Commissione, offre un quadro per quanto parziale (limitato alla garanzia preventiva del perseguimento dell'obiettivo del pareggio) tuttavia abbastanza chiaro per consentire di affermare che, effettivamente, le decisioni di bilancio del nostro Paese, a seguito del rinvio ad essa, ha determinato un'introduzione, al livello costituzionale, di un principio, quello del pareggio di bilancio o anche dell'equilibrio ma secondo la nozione comunitaria di esso che, in precedenza, era contenuto in una normativa, appunto, di natura comunitaria²⁸.

Finora tale normativa era sì prevalente sul nostro ordinamento in quanto contenuta in fonti direttamente applicabili, ma fin quando non avesse prevalso sui principi costituzionali interni. Ora, invece, quello dell'equilibrio, nella particolare connotazione comunitaria cui si rinvia, è formalmente un principio costituzionale e, in quanto tale, oggetto di garanzia, rispetto alle leggi interne, da parte della stessa Corte costituzionale. Le leggi interne, in altri termini, non dovrebbero più semplicemente essere non applicate dai giudici comuni ove non conformi con le normative comunitarie vincolanti finalizzate al pareggio, ma annullate dalla Corte

²⁷ La dottrina non ha mancato di rilevare, al riguardo, l'«incerta coerenza, se non proprio contraddizione, insita nella nuova configurazione della Commissione europea». *Ibidem*, cui si rinvia anche per la dottrina ivi citata.

²⁸ In tal senso R. BIFULCO, *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia* in R. BIFULCO, O. ROSELLI (a cura di), *Crisi economica e trasformazione della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2012 p. 151-152: «Certo, è vero che proprio l'art. 3, 2° comma del Fiscal Compact invoca le prerogative dei Parlamenti nazionali nei meccanismi di correzione del processo di bilancio, ma ciò non toglie che la decisione sostanziale è predeterminata dalla normativa unionale e da questa sanzionata in caso di violazione. È bene quindi prendere atto – nonostante il tentativo del giudice di Karlsruhe di addolcire la pillola – che la responsabilità dei Parlamenti per la politica di bilancio può ritenersi completamente funzionalizzata a quanto stabilito a livello unionale».

costituzionale in quanto contrastanti con l'art. 81 della Costituzione italiana che accoglie il principio del pareggio come definito in sede comunitaria. Per tale via, la Corte appare giudice di un valore europeo (per come concepito) che seppur formalmente interiorizzato nel sistema costituzionale italiano può, in linea di principio, contrastare con i suoi principi fondamentali e, soprattutto, con il valore della dignità della persona, con il principio personalista che ne rappresenta il fine ultimo. Su questi aspetti ci si soffermerà specificamente nelle pagine successive.

3. I vincoli europei sulle politiche di bilancio statali: dal Patto di stabilità e crescita alla legge costituzionale sul pareggio di bilancio

L'introduzione di parametri europei e del principio del pareggio, come definito in sede europea, nel nostro sistema costituzionale sembra rappresentare il profilo di incostituzionalità della legge costituzionale n. 1 del 2012. Ciò appare dimostrabile partendo dalle argomentazioni a sostegno della portata innovativa della costituzionalizzazione del "pareggio" che si contrappone a quella per cui non ci sarebbe alcun elemento di cambiamento tra la situazione attuale e quella precedente la legge costituzionale n. 1 del 2012 dal momento che gli obblighi introdotti erano tutti presenti per effetto di disposizioni comunitarie vincolanti già vigenti²⁹.

In sostanza, con la costituzionalizzazione si sono giuridicizzati dei vincoli che finora sarebbero stati soltanto di natura politica³⁰. In effetti, anche come risulta dalle pagine che precedono, il *Fiscal compact* non sarebbe altro che la riproposizione di prescrizioni già contenute nel Patto di stabilità e crescita del 1997, con le successive modifiche: prescrizioni dovute originariamente a pressioni tedesche affinché i vincoli di Maastricht fossero estesi al di là della fase che doveva portare all'avvio della moneta unica e finalizzate a gestire in comune a livello europeo l'Unione economica e monetaria per perseguire «l'obiettivo prioritario di preservare la stabilità dei prezzi»³¹.

A prescindere dalla rilevanza sul piano giuridico del diritto comunitario già vigente in materia di vincoli alla politica di bilancio (i vincoli comunitari hanno avuto rilevanza giuridica³²

²⁹ G.L. TOSATO, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in www.apertacontrada.it, ritiene che le regole contenute nel Fiscal Compact nonché la richiesta agli Stati di inserire la regola d'oro del pareggio di bilancio nel diritto interno fossero già presenti in atti europei vincolanti sul piano giuridico precedenti il Fiscal Compact la cui adozione avrebbe avuto esclusivamente finalità politiche. Lo stesso A., più diffusamente su tali aspetti in *La riforma costituzionale del 2012*, cit., p. 12.

³⁰ M. LUCIANI, *La riforma*, cit.

³¹ C. GOLINO, *I vincoli al bilancio tra dimensione europea e ordinamento nazionale*, in www.amministrazioneincammino.it

³² Prima della legge costituzionale i giudici comuni avrebbero, dunque, potuto non applicare leggi interne contrastanti con diritto comunitario in materia di vincoli alla politica economica direttamente applicabile ma la Corte avrebbe potuto pronunciarsi quando le fonti comunitarie direttamente applicabile avessero contrastato con i propri principi fondamentali, tra cui quello dell'equilibrio di bilancio mai concepito come prevalente sui principi fondamentali.

in sede di tagli alla spesa pubblica o di trasferimenti alle autonomie territoriali³³, a prescindere dalla natura politica delle sanzioni³⁴), la costituzionalizzazione del pareggio sembra rilevare in termini di obbligo attuale della Corte di annullare leggi contrastanti le nuove disposizioni costituzionali.

È tale effetto ad apparire in contrasto con la Costituzione laddove la Corte è chiamata a svolgere il suo scrutinio di costituzionalità rispetto a valori che, nel caso specifico, non sono propri dell'ordinamento italiano ma definiti in sede europea³⁵ e, soprattutto, espressione di quella parte del diritto comunitario in ordine al rapporto fra economia e diritti che appare quella più lontana dall'assetto di valori che caratterizza l'ordine costituzionale italiano, pur ravvisandosi nel sistema comunitario, oggi, una maggiore rilevanza delle finalità sociali rispetto al passato³⁶: la sovraordinazione del principio della stabilità dei prezzi ad ogni altro. Tale, infatti, era e rimane il tenore dell'art. 127 TFUE: «L'obiettivo principale del Sistema europeo di banche centrali, [...], è il mantenimento della stabilità dei prezzi. Fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, il SEBC sostiene le politiche economiche generali nell'Unione[...]» e dell'art. 119 TFUE: «Parallelamente, [...] questa azione (degli Stati membri e dell'Unione) comprende una moneta unica, l'euro, nonché la definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio uniche, che abbiano l'obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi e, fatto salvo questo obiettivo, di sostenere le politiche economiche generali nell'Unione conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza»³⁷. In altri termini, la costituzionalizzazione dei parametri europei e delle modalità di definizione di tali parametri in materia di vincoli alle politiche di bilancio sembra in sé, ossia in linea di principio, non conforme a Costituzione. È evidente la lontananza su questo punto³⁸ fra sistema comunitario e sistema interno ove il principio della

³³ A. 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, a proposito degli strumenti "positivi" imposti agli Stati a seguito del Trattato di Maastricht a garanzia di un'effettiva integrazione, scrive: «È quasi pleonastico a questo punto sottolineare che il sorgere del PSC abbia determinato un deciso apprezzamento, una valorizzazione del principio interno di equilibrio finanziario, visibile anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale; visibile tanto rispetto alla c.d. Costituzione dei poteri (in relazione alla competenza delle regioni), tanto alla cd. Costituzione dei diritti (nel bilanciamento dei diritti sociali). Una valorizzazione che, secondo parte della dottrina, sarebbe arrivata ad un punto tale da stravolgere l'originario disegno costituzionale».

³⁴ LUCIANI *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit.

³⁵ Sulla mancanza di prescrittività della regola costituzionale sul bilancio che impedirebbe la giustiziabilità del pareggio, v. G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 3, 2012.

³⁶ Sul punto si rinvia a G. BRONZINI, *Il modello sociale europeo* in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2008 in www.bin-italia.org

³⁷ I corsivi sono miei.

³⁸ È noto, invece, come il diritto comunitario, soprattutto a partire dal Trattato di Amsterdam, sia stato oggetto di un'evoluzione che ha portato alla costruzione di una dimensione sociale assolutamente assente nei Trattati istitutivi, com'è noto, ispirati esclusivamente a finalità economiche. Tale dimensione sociale che induce una parte della dottrina a parlare di diritto pubblico europeo può rinvenirsi in differenti parti del diritto comunitario e, spesso, appare apprestare delle tutele laddove gli stessi Stati tentano di introdurre normative "neoliberiste" trincerandosi dietro il diritto comunitario che, però, in tali ipotesi, non può fungere affatto da fondamento di legittimità di quelle

stabilità dei prezzi pure potrebbe ricavarsi in via interpretativa dall'art. 47 Cost.³⁹ quale presupposto della tutela del risparmio ma mai potrebbe assurgere a finalità a se stante e, non invece, oggetto di bilanciamento a garanzia del fine ultimo della dignità della persona: in altri termini, nella Costituzione italiana, non è accolta la teoria monetarista né altro dogma che sottragga aprioristicamente agli organi politici decisioni che, benché presentate come tecniche, non per questo cessano di essere politiche⁴⁰.

Si è ritenuto che il rinvio al diritto europeo sia conforme a Costituzione e che un eventuale profilo di incostituzionalità riguarderebbe soltanto «le definizioni rilevanti (in particolare quelle di “ciclo” e di “saldo strutturale”) adottate in sede euro unitaria [che] assumessero, in futuro, una rigidità maggiore di quella delle definizioni ora offerte dalla l. n. 243 del 2012»⁴¹, quando «dovrebbe scattare la garanzia dei controlimiti»⁴². Ma se «quello della flessibilità e dell'antidogmatismo (del rifiuto, cioè, dei dogmi d'una specifica teoria economica) è un autentico principio costituzionale fondamentale, che governa inderogabilmente la materia. Un principio coerente con (e funzionale al)l'impianto generale (aperto, pluralistico e attento ai bisogni concreti delle persone) della Costituzione»⁴³ che, perciò, non precluderebbe

decisioni. Si pensi, ad esempio, dell'imposizione della privatizzazione del servizio idrico, con il decreto cd. Ronchi, d. l. n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 133 del 2008, art. 23 *bis*. La disposizione prevedeva l'imposizione della privatizzazione della gestione del servizio idrico mediante affidamento a soggetti privati attraverso gara o l'affidamento a società a capitale misto pubblico-privato, all'interno delle quali il privato fosse stato scelto attraverso gara e detenesse almeno il 40%, come modalità ordinaria di gestione. La gestione attraverso spa a totale capitale pubblico era permessa solo in regime di deroga, per situazioni eccezionali; la gestione attraverso municipalizzate era esclusa. Tutto ciò era giustificato dal Legislatore con un rinvio a presunti obblighi di derivazione comunitaria, obblighi che naturalmente, come ha ritenuto la Corte costituzionale in sede di giudizio ammissibilità del quesito referendario, non sussistevano. Sul punto, con particolare riferimento alla sentenza 24 del 2011 della suprema Corte, si v. A. LUCARELLI, *I servizi pubblici locali verso il diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Giur. cost.*, n. 1/2011 ove l'A. chiaramente afferma che il Legislatore dell'art. 23 bis, d. l. n. 112 del 2008, «si è ispirato ad un distinct disfavor nei confronti dell'affidamento diretto, fornendo una visione non solo anacronistica del diritto dell'Unione (in quanto rigidamente improntata alla prevalenza della tutela della concorrenza senza alcun temperamento da parte di considerazione di natura sociale-solidaristica) ma decisamente strumentale all'imposizione di obblighi di privatizzazione in realtà non derivanti dall'Unione europea». Con riferimento alla sentenza n. 325 del 2010 del giudice costituzionale, si v. *Idem*, *La Corte costituzionale dinanzi al magma dei servizi pubblici locali: linee fondative per un diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Giur. Cost.*, 6, 2010. L'A., in particolare, evidenzia come a partire dal Trattato di Amsterdam nel diritto comunitario dei Trattati si possano rinvenire disposizioni (art. 14 TFUE, art. 106, paragrafo 2) la cui lettura sistematica consente di delineare un diritto pubblico europeo in cui la regola della concorrenza non ha valore assoluto ma «è limitata dal raggiungimento dei fini sociali e dal rispetto dei valori fondanti dell'Unione, quali lo sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, la solidarietà, l'elevato livello dell'occupazione e la protezione dell'ambiente, della salute, dei consumatori». Sullo stesso argomento si v. anche *Idem*, *Perché un diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Rass. diritto pubblico europeo*, 1, 2010.

³⁹ Sul punto si rinvia alla nota 64.

⁴⁰ Sia consentito rinviare 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.

⁴¹ Ma la legge 243 del 2012 non dà definizioni: essa rinvia a definizioni dell'ordinamento comunitario.

⁴² M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio* p. 22.

⁴³ *Ibidem*.

l'apertura all'Unione europea nella materia specifica, proprio lo stesso sembra mortificato dal riconoscimento di valore giuridico vincolante a decisioni assunte in un sistema che, invece, è rigorosamente improntato al dogma della teoria economica neolibérale⁴⁴ del monetarismo che è la stabilità dei prezzi, ove cioè l'opzione di scelta a favore di una precisa ideologia politico-economica con esclusione di ogni altra è palese benché se ne voglia neutralizzare la natura politica ritenendola una scelta esclusivamente di natura tecnica⁴⁵.

Se la vaghezza dell'originario art. 81 Cost. anziché apparire un difetto redazionale è «da ricostruire, in realtà, come una rivendicazione del necessario dialogo fra discrezionalità politica e regole economiche, che si nega alla separazione fra questi due domini dell'agire umano»⁴⁶ è evidente la distanza e l'irriducibile contrasto della sostituzione del nuovo principio dell'equilibrio "comunitario" nel medesimo articolo⁴⁷. Tale principio si fonda sul presupposto della separazione fra economia e politica sin dai Trattati comunitari fondativi: la politica monetaria è indipendente dalla politica, è determinata dalla BCE che deve essere indipendente dalla politica, è finalizzata alla stabilità dei prezzi; essa determina i parametri sulla cui base si vincolano le politiche di bilancio e non viceversa. Essa influenza necessariamente le definizioni di fase favorevole o avversa del ciclo economico o di evento eccezionale⁴⁸.

In sostanza, l'espressione con cui le fonti interne in materia di bilancio rinviano all'Unione europea va sottoposta a profonda riflessione quanto all'individuazione delle istituzioni europee e dei principi comunitari cui, in ultima analisi, vanno ricondotte decisioni determinanti (ossia quelle da cui dipende l'elasticità della decisione di bilancio che consentono di improntarla all'equilibrio anziché al pareggio di bilancio o che determinano il contenuto del

⁴⁴ M. NARDINI, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in www.amministrazioneincammmino.luiss.it ricostruisce la teoria contrattualistica di James Buchanan, anch'essa espressione del neoliberalismo contemporaneo, e ne espone le critiche all'approccio positivo.

⁴⁵ In tal senso si v. altresì G. MAESTRO BUELGA, *La costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio nella riforma spagnola*, in R. BIFULCO, O. ROSELLI (a cura di), *Crisi economica e trasformazione della dimensione giuridica*, cit., per il quale la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio da parte degli Stati membri segna la costituzionalizzazione del monetarismo, la fine del costituzionalismo sociale del dopoguerra, il simbolo di quello che chiama «costituzionalismo post-nazionale» (p. 171) Inoltre, l'A., p. 193, chiaramente scrive a proposito delle riforme costituzionali "indotte" dal Trattato di stabilità, coordinamento e governo nella UEM che costituzionalizzano il monetarismo: «Le riforme non sono norme tecniche, né di razionalizzazione, ma sono norme profondamente ideologiche che manifestano la rottura della Costituzione materiale dello Stato sociale e l'inserimento dello Stato in una riorganizzazione del potere globale».

⁴⁶ M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini* in www.astrid-online.it, p. 34.

⁴⁷ Sull'impatto della costituzionalizzazione del pareggio di bilancio sul nostro sistema costituzionale e sulla sua portata "costituente" nel senso che la modifica impone "una specifica visione dello sviluppo economico, quella neoliberista, facendo venir meno il carattere plurale del sistema costituzionale si v. G. AZZARITI, *Pareggio di bilancio, oggi si vota. La Costituzione diventa neoliberista*, in www.croma.it, 7 marzo 2012. Parla, a proposito del *Fiscal Compact* e della modifica dell'art. 81 C., di introduzione di «una costituzione del mercato» contro il costituzionalismo dei diritti, F. RUSSO, *Fiscal compact referendum subito, il manifesto*, 1 maggio 2012. In argomento anche, G. FERRARA, *Regressione costituzionale, editoriale, il manifesto*, 18 aprile 2012. A. LUCARELLI, *Un'altra battaglia di obbedienza civile*, in *il manifesto*, 20 aprile 2012, parla di necessità di reagire rispetto «ad una democrazia della rappresentanza che si esprime, con sempre maggiore frequenza, attraverso atti violenti ed autoritari, in attuazione di un indirizzo politico espresso dai mercati finanziari, dalla BCE e dal fondo monetario internazionale».

meccanismo di correzione). Quando la stessa Commissione o Consiglio o anche Parlamento UE possono decidere, ma soltanto nel rispetto del principio della stabilità dei prezzi e, dunque, delle decisioni della BCE, essa stessa vincolata dal suo mandato all'obiettivo prioritario della salvaguardia della stabilità dei prezzi, neppure la strada della legittimazione delle decisioni comunitarie attraverso una maggiore partecipazione dell'Italia ad esse vale a superare il rango di valore super costituzionale assegnato ad un principio che nel nostro ordinamento costituzionale è invece oggetto di bilanciamento, ed in ogni caso non è mai prevalente sui diritti fondamentali, almeno nel loro nucleo essenziale riconducibile alla dignità della persona: diritto alla salute, diritto all'istruzione, diritto all'ambiente, diritto al lavoro, ossia diritti che richiedono investimenti per far sì che dalla loro proclamazione si passi alla loro garanzia effettiva. In effetti, come risulta dalla giurisprudenza costituzionale precedente alla legge costituzionale n. 1 del 2012, il principio dell'equilibrio finanziario è stato valorizzato sempre più dal giudice costituzionale italiano ma sempre con una «forte attenzione per la discrezionalità politica del Parlamento»⁴⁹ con riferimento ai due campi di frizione con i quali esso viene inevitabilmente a trovarsi: i diritti sociali e lo spazio di autonomia di spesa lasciato alle autonomie locali⁵⁰. Ciò in considerazione di un principio di equilibrio finanziario non « "infiltrato" dall'esterno nel nostro ordinamento, una sorta di principio cadetto, potenzialmente conflittuale con lo spirito personalista e pluralista della nostra Carta fondamentale»⁵¹ ma «valore costituzionale *pleno iure*»⁵², come tale non predominante ma oggetto di bilanciamento con valori anch'essi costituzionali e, essi sì predominanti, come quello della dignità della persona. Così pure quanto al principio della stabilità dei prezzi che parte della dottrina⁵³ ha ritenuto enuclearsi dall'art. 47 Cost. in materia di tutela del risparmio, la Corte costituzionale ha chiarito come di fronte al «graduale deprezzamento della moneta, specie qualora esso assuma dimensioni patologiche» è ben possibile che siano «adottati provvedimenti diretti a contenere determinati effetti, diretti o indiretti, della svalutazione», ma «siffatti interventi sono sempre frutto di scelte politiche, riservate alla discrezionalità del potere legislativo» (sentenza 60/1980)⁵⁴.

⁴⁹ A. LONGO, *Alcune riflessioni*, cit.

⁵⁰ M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio*, cit.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Sul punto si rinvia alla nota 69.

⁵⁴ S. BARONCELLI, *Art. 47* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, 2008 in www.deaprofessionale.it, riporta due importanti pronunce della Corte costituzionale (n. 126 del 1979 e n. 143 del 1982) in cui il giudice delle leggi ha affermato che «l'art. 47 Cost. contiene soltanto un principio politico, che non può impedire al legislatore ordinario di emanare in materia finanziaria tutte le norme giuridiche dirette a disciplinare nella maniera più opportuna ed efficace il gettito delle entrate. L'unico limite all'intervento del legislatore ordinario è quello della vera e propria contraddizione o compromissione del principio politico sancito dalla norma costituzionale. Secondo il giudice della costituzionalità delle leggi, di fronte al «graduale deprezzamento della moneta, specie qualora esso assuma dimensioni patologiche» è ben possibile che siano «adottati provvedimenti diretti a contenere determinati effetti, diretti o indiretti, della svalutazione», ma «siffatti interventi sono sempre frutto di scelte politiche, riservate alla discrezionalità del potere legislativo» (sentenza 60/1980).

Dalla giuridicizzazione dei parametri europei a livello costituzionale, non si può non desumere che parametro predominante rispetto al quale decidere del valore da assegnare all'equilibrio di bilancio è un principio economico. Da ciò, la conseguente considerazione che la decisione relativa all'equilibrio di bilancio viene ancorata direttamente a parametri economici⁵⁵ che non necessariamente sono collegati al soddisfacimento dei diritti fondamentali della persona. Infatti non è detto, come si vorrebbe far passare da certa dottrina⁵⁶, giuridica e soprattutto economica, che il rispetto di determinati e rigidi parametri economici è una condizione essenziale alla garanzia di quei diritti: tale conclusione poggia sulla condivisione della teoria monetarista per cui l'assenza di inflazione è il presupposto dello sviluppo economico⁵⁷. Ma, a riprova che si tratti soltanto di una posizione, si può ricordare come la teoria keynesiana pervenga a conclusioni differenti: l'inflazione "controllata" potrebbe anche essere utile in periodi di crisi quale strumento di rilancio dell'economia con ciò che ne consegue in termini di politica economica, di decisioni di indebitamento ma anche di rapporto tra politica economica e politica monetaria. Ciò che è certo è che il rispetto di determinati parametri economici garantisce ben precisi interessi economico-finanziari e solo a certe condizioni, condizioni che certamente non sussistono attualmente, possono rappresentare uno scenario favorevole allo sviluppo della persona, vero scopo del programma contenuto nell'art. 3, Cost.⁵⁸. La persona, invece, nell'ordinamento giuridico costituzionale italiano, è il fine ultimo dell'ordinamento: vale a dire, che la politica di bilancio e, dunque, la determinazione dell'equilibrio⁵⁹, deve avere

⁵⁵ Sulla possibilità, grazie ai continui rinvii all'ordinamento UE, di addivenire ad una più precisa individuazione di categorie economiche piuttosto indefinite utilizzate dal Legislatore costituzionale, v. T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale*, cit., p. 70.

⁵⁶ Anzi, negli Stati Uniti, il pareggio di bilancio non è visto affatto come soluzione della crisi economico-finanziaria. Noti economisti (tra cui K. Arrow, R. Solow, C. Schultze, E. Maskin) hanno pubblicato una lettera nel dicembre 2011 indirizzata al Presidente Obama in cui hanno evidenziato gli effetti negativi della costituzionalizzazione del pareggio di bilancio in caso di recessione, ma anche in fase di espansione dell'economia. Si rinvia sul punto e sugli effetti della costituzionalizzazione del pareggio di bilancio sull'economia, a M. NARDINI, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it...

⁵⁷ A. GAMBARO, *Inflazione* (voce) in *Digesto, Disc. Priv., Sez. civ.*, 1993, in www.deapprofessionale.it, scrive chiaramente: « Nella scienza economica il dibattito sulle cause dell'inflazione è stato lungo ed è tuttora inconcluso. Esso si colloca all'interno del più generale dibattito sulle teorie della moneta che ha visto il succedersi di concezioni fortemente difformi circa il ruolo che la politica monetaria esercita nell'equilibrio economico generale». E, ancora: « Dal dibattito economico infatti emerge che non è per nulla scontato che si possano individuare quali siano le condotte che generano inflazione, nel senso che è assai difficile, se non del tutto impossibile, stabilire in che misura una determinata azione del governo o di altri soggetti è causa efficiente di un andamento inflazionistico del sistema dei prezzi».

⁵⁸ Parla di «condizionamento finanziario esterno delle politiche pubbliche chiamate a dare attuazione al progetto costituzionale dell'eguaglianza e della giustizia sociale (comprensiva della riduzione della spesa pubblica improduttiva)» S. GAMBINO in S. GAMBINO- W. NOCITO, *Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria* in atto in www.astrid-online.it, 12-07-2012, p. 26.

⁵⁹ Sul punto, M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, relazione al Convegno *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Corte costituzionale, 22 novembre 2013 in www.cortecostituzionale.it, che scrive come sia «interessante notare che in un documento cui la Costituente prestò notevole attenzione, il Rapporto della Commissione De Ma-

come scopo primario la garanzia del suo sviluppo, il rispetto della sua dignità (art. 2 Cost.)⁶⁰: tale fine non può essere subordinato al perseguimento di valori economici predeterminati che solo in base ad una teoria economica dominante (ma ormai messa in discussione da più parti e, si direbbe, dalla stessa realtà europea che è sotto gli occhi di tutti) appaiono imprescindibili per lo sviluppo economico e sociale.

Con la modifica dell'art. 81 Cost. e con la legge di attuazione n. 243 del 2012, la discrezionalità del soggetto politico rappresentativo del popolo italiano in ordine alla possibilità di configurare una decisione di disequilibrio di bilancio sarà limitata da decisioni assunte in sede europea. Ciò equivale a dire che il medesimo potrà assumere la sua decisione solo nel rispetto di quelle e non in base ai valori che ancora oggi informano l'ordinamento giuridico costituzionale italiano, ne rappresentano un elemento di struttura, ne forgiarono l'identità, volendo ricorrere ad espressioni proprie del diritto comunitario a partire dal Trattato di Maastricht e oggetto di ampliamento con il Trattato di Lisbona⁶¹.

4. La modifica dell'art. 81 Cost. e "pareggio di bilancio": valore politico più che giuridico

Sulla base delle considerazioni che precedono, dunque, non è l'introduzione del principio di equilibrio di bilancio in Costituzione, né quello della limitazione più che l'esclusione della contrazione di debito pubblico⁶² nel testo fondamentale a rappresentare problemi di conformità all'ordinamento costituzionale italiano, bensì l'assoggettamento delle decisioni relative alla determinazione quantitativa di queste variabili, quali valori assistiti da «margini di flessibilità»⁶³, a parametri decisi in sedi esterne al nostro Paese e, soprattutto, espressione di

ria, era stato messo in luce un aspetto connesso alla questione del rapporto fra politica ed economia: quello dell'equilibrio economico fra bilancio dello Stato e attività economica in genere, fra spese pubbliche e spese private". L'equilibrio finanziario era inteso dalla Commissione come un mezzo finanziario, appunto) rispetto ad uno scopo più ampio (economico-sociale), sicché il procedimento di bilancio non doveva assicurare un mero equilibrio formale, ma un equilibrio sostanziale "fra attività finanziaria ed attività economica in genere".

⁶⁰ Per una ricostruzione della dignità della persona umana come valore giuridico fondamentale del costituzionalismo del secondo dopoguerra v. F. FERNANDEZ SEGADO, *La dignità della persona come valore supremo dell'ordinamento giuridico spagnolo e come fonte di tutti i diritti*, in www.forumcostituzionale.it. Sulla dignità nella giurisprudenza costituzionale italiana v. M. BELLOCCI, P. PASSAGLIA, *La dignità dell'uomo quale principio costituzionale*, Roma, Palazzo della Consulta, 30 settembre-1 ottobre 2007, in www.cortecostituzionale.it

⁶¹ Art. 4, par. 2, TUE, "L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale..."

⁶²A. BRANCASI, *Il principio*, cit., p. 4.

⁶³ M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, relazione al Convegno *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma, invece*, specialmente a p.17-18, ritiene la presenza di margini di flessibilità un elemento positivo da cui far discendere la conformità a Costituzione della nuova disciplina del bilancio. Quanto ai vincoli europei, che attraverso la previsione di cui all'art. 81 riformato vengono costituzionalizzati, in ciò risolvendosi la non conformità a Costituzione della legge costituzionale in esame secondo la visione qui esposta, l'A. afferma a proposito della possibilità di attivare concretamente le politiche

una gerarchia di principi non coincidente ed eventualmente contrastante con la gerarchia di principi caratterizzante il nostro ordinamento costituzionale: la gerarchia che vede al suo vertice, predominante su tutti gli altri principi, quello della stabilità dei prezzi⁶⁴.

Se, a livello comunitario, la tutela della stabilità dei prezzi ex art. 127 TFUE (ex art. 105 TCE) rappresenta il fine ultimo, come se quello che, di fatto, è il portato di una teoria economica sia invece invece un dogma⁶⁵, è innegabile l'inconciliabilità in via di principio di tale sistema con l'ordinamento italiano il cui fine ultimo è la persona⁶⁶ la cui tutela ed il cui sviluppo passano attraverso il garantismo, quale teoria che aggancia l'effettività del costituzionalismo, alla garanzia dei diritti fondamentali⁶⁷ che rappresenterebbe, questo sì, il fine ultimo, del costituzionalismo moderno⁶⁸ di cui la nostra Costituzione rappresenta una delle migliori espressioni⁶⁹. La garanzia di diritti fondamentali, com'è ovvio, richiede dei costi che lo Stato, o gli enti pubblici territoriali, devono sostenere.

Allora, se è chiaro che le politiche finalizzate al soddisfacimento di tali diritti devono fare i conti con i vincoli economico-finanziari non è condivisibile, anzi si direbbe che non è

anticipiche che pur sono teoricamente ammissibili: «Questo, ovviamente, in astratto, perché è chiaro che questa strada, benché sia giuridicamente percorribile, potrebbe non esserlo fattualmente, sia a causa dei vincoli europei (che preferisco collocare tra i limiti fattuali e non giuridici perché - come vedremo - la loro attivazione è determinata da discrezionali scelte politiche e non da semplici automatismi giuridici), sia a causa dei condizionamenti imposti dalla mobilità internazionale dei capitali, che limita fortemente il ricorso a politiche keynesiane finanziate dal debito, ove il costo del relativo servizio divenisse eccessivo. In senso negativo sulla flessibilità si esprime F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in www.rivistaaic.it, 2, 2012, p. 3 ss.

⁶⁴ Sia consentito rinviare a D. MONE, *Banche centrali, politiche monetarie e tutela dei diritti.*, cit., p. 267.

⁶⁵ Sugli "errori" dell'ideologia neoliberista, sul modello della razionalità economica che si è fatto pensiero unico, «che è divenuto paradossalmente un credo, l'opposto della prospettiva laica e liberale del dubbio e del senso critico che detesta il fanatismo, una fede (immanente) che non ammette eterodossia sui suoi assiomi e processi esplicativi ai quali pretende di piegare la realtà, a maggior ragione quando questa si incarica di smentirli», E. VITALE, *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*, p. 107. L'A., in particolare, ritiene che una lotta contro il neoliberismo e la teoria monetarista debba proporsi «innanzitutto di spezzare la presunta ovvia continuità tra la tradizione liberale che, coniugandosi con quella democratica, ha generato le democrazie costituzionali e il cosiddetto "neoliberalismo"» (p. 106 ss).

⁶⁶ È indicativo del rapporto "invertito" fra persona e inflazione la stesura dell'art. 127 TFUE: «L'obiettivo principale del Sistema europeo di banche centrali, in appresso denominato «SEBC», è il mantenimento della stabilità dei prezzi. Fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, il SEBC sostiene le politiche le politiche economiche generali nell'Unione al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione definiti nell'articolo 3 del trattato sull'Unione europea. Il SEBC agisce in conformità del principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, favorendo una efficace allocazione delle risorse e rispettando i principi di cui all'articolo 119».

⁶⁷ L. FERRAJOLI, *Dei diritti e delle garanzie*, Bologna, 2013, p.11 ss.

⁶⁸ Sulla centralità dei diritti fondamentali nel diritto costituzionale e la conseguente «indispensabilità dello Stato costituzionale nell'ordinamento dell'Unione europea», v. A. M. CECERE, *Garanzia dei diritti fondamentali e unità della costituzione nel progressivo formarsi del diritto pubblico europeo* in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli, 2009, 305 ss. L'A., p. 319, afferma: «i diritti fondamentali sono oggi considerati come il contenuto necessario del diritto costituzionale, vale a dire il solo contenuto che «nella situazione democratico-pluralista possa giustificare ed affermarne stabilmente la superiore prescrittività»».

⁶⁹ Da ultimo sul punto P. MADDALENA, *Il territorio bene comune degli Italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Roma, 2014, pp. 160-161.

conforme alla nostra Costituzione sacrificarne il livello essenziale per ragioni economico-finanziarie⁷⁰. In effetti, peraltro, mentre il diritto sarebbe immediatamente violato perché insoddisfatto a causa dei vincoli economico-finanziari, il rispetto di tali vincoli solo teoricamente ed ipoteticamente gioverebbe all'economia e, in ultima analisi, alla persona: probabilmente potrebbe giovarvi di più una politica di investimenti, anche attraverso indebitamenti, da cui risultasse un rilancio della competitività e, dunque, della crescita economica. In sostanza, mentre per l'Italia la stabilità dei prezzi è uno strumento⁷¹, per l'Unione europea, la stabilità dei prezzi è un fine. Da ciò la separazione di essa rispetto alle politiche economiche statali che si trovano strette fra politica monetaria europea separata dalla politica per disposizione di rango "costituzionale europeo" e vincoli, ora di natura costituzionale interna, che limitano il potere di indebitamento e di fissazione dell'equilibrio di bilancio che consentirebbe di porre in essere politiche economiche in armonia con la Costituzione.

Se, dunque, tale è l'ordine dei valori nel nostro sistema costituzionale, non dovrebbe essere legittimo, neppure se sancito da una legge costituzionale, negare il soddisfacimento di diritti fondamentali della persona per ragioni economiche e subordinarne il soddisfacimento al perseguimento del pareggio: la legge costituzionale che avesse reso possibile ciò presenterebbe dei dubbi di costituzionalità, perché attraverso il procedimento di revisione costituzionale non si sarebbe limitata a modificare la Costituzione ma a modificare l'assetto dei principi costituzionali caratterizzanti l'ordinamento. Parrebbe essersi esercitato potere costituente sottoforma di potere di revisione⁷².

⁷⁰ Si v. D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003, p. 175 ss.

⁷¹ S. BARONCELLI, *Art. 47*, cit., in riassume le posizioni esistenti nella dottrina italiana sull'interpretazione dell'art. 47 C.: a Merusi ed Ortino sono ricondotte posizioni che vedono nella disposizione costituzionale un principio di difesa del valore della moneta; la maggior parte degli A., si sono opposti, invece, a tale ricostruzione, in quanto il principio della stabilità della moneta sarebbe contraria alla legislazione ordinaria, alle decisioni prese in sede di Assemblea costituente e fondata su letture degli articoli 36, 53 e 81 non convincenti. Tale posizione avrebbe come massimo esponente Puccini. L'A., peraltro, riporta anche due importanti pronunce della Corte costituzionale (n. 126 del 1979 e n. 143 del 1982) in cui il giudice delle leggi ha affermato che «l'art. 47 Cost. contiene soltanto un principio politico, che non può impedire al legislatore ordinario di emanare in materia finanziaria tutte le norme giuridiche dirette a disciplinare nella maniera più opportuna ed efficace il gettito delle entrate. L'unico limite all'intervento del legislatore ordinario è quello della vera e propria contraddizione o compromissione del principio politico sancito dalla norma costituzionale. Secondo il giudice della costituzionalità delle leggi, di fronte al «graduale deprezzamento della moneta, specie qualora esso assuma dimensioni patologiche» è ben possibile che siano «adottati provvedimenti diretti a contenere determinati effetti, diretti o indiretti, della svalutazione», ma «siffatti interventi sono sempre frutto di scelte politiche, riservate alla discrezionalità del potere legislativo» (sentenza 60/1980)».

⁷² Sulla tesi della sottoponibilità delle leggi costituzionale al sindacato della Corte costituzionale e quindi sull'esistenza di principi supremi costituzionali quali limiti allo stesso potere di revisione costituzionale e desumibili dal «complesso di principi che caratterizzano il nuovo stato italiano», C. MORTATI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1960, p.334 ss. Sul punto si rinvia anche alla numerosa giurisprudenza costituzionale tra cui, sentenze n. 18 del 1982, 571 del 1989, n. 30 del 1971, n. 101 del 1965, n. 49 del 1966, 183 del 1973, 170 del 1984, 232 del 1989 di cui a E. GROSSO, V. MARCENÒ, *Art. 139 C*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Torino, 2006, pp. 2731-2747 ai quali si rinvia altresì per una ricostruzione delle posizioni sui limiti della funzione di revisione costituzionale.

Anche chi vede nella nuova disciplina costituzionale di bilancio una disciplina flessibile tale da essere conforme a Costituzione non esita ad evocare la garanzia dei controllimiti «qualora le definizioni rilevanti (in particolare quelle di “ciclo” e di “saldo strutturale”) adottate in sede euro unitaria assumessero, in futuro, una rigidità maggior di quella delle definizioni ora offerte dalla legge n. 243 del 2012». Tuttavia, sembra di poter dire che la legge n. 243 del 2012, tuttora non proceda a definire autonomamente le due grandezze indicate, ancorandole invece espressamente alle definizioni ed ai criteri che vengono fissati in sede europea⁷³ che si ispirano a valori “estranei” al costituzionalismo occidentale⁷⁴.

Ora, non si ignora l'ormai consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale sul contemperamento fra diritti e disponibilità finanziarie che fonda la categoria dei diritti finanziariamente condizionati sin dagli anni Novanta⁷⁵: com'è stato evidenziato, la giurisprudenza della Corte in materia, con particolare riguardo alla zona di frizione del principio dell'equilibrio finanziario con i diritti sociali, si è tradizionalmente caratterizzata per il «riconoscimento dell'ampia discrezionalità riconosciuta al legislatore» ma ha sempre ritenuto legittimo il limite a tale discrezionalità nella manifesta irragionevolezza della scelta legislativa, «in realtà integrata prevalentemente dal rispetto del nucleo irriducibile dei diritti in questione, del loro contenuto minimo essenziale» (sentenze nn. 88, 184, 243 del 1993 e 309 del 1999) e non ha ancorato le sue decisioni ad un principio di equilibrio di derivazione comunitaria il cui posto «nella tavola dei nostri valori costituzionali» è stato ritenuto «piuttosto complesso e ricco di spunti problematici»⁷⁶. In altri termini, pur con un orientamento che, progressivamente, esprime «l'introduzione di un nuovo modello di azione pubblica nell'ordinamento italiano», in ossequio «ad un processo politico gigantesco e molto pervasivo»⁷⁷, la Corte ha dimostrato che per rispettare concretamente lo spirito della nostra Costituzione, sia necessario garantire i diritti fondamentali nella misura necessaria ad assicurare l'inviolabile dignità della persona umana⁷⁸ rispetto a cui, e soltanto in tale circostanza, viene meno la stessa discrezionalità del Legislatore. Tale nucleo di diritti non può essere negato neppure per ragioni di ordine finanziario, potendo essere il diritto oggetto di un bilanciamento da cui, comunque, non ne risulti intaccato il nucleo essenziale, pena una regressione e uno snaturamento del costituzionalismo, come si diceva, interpretato in termini di garantismo e consistente nell' «assicurarne l'effettività mediante l'introduzione e l'attuazione delle garanzie dei diritti costituzionalmente

⁷³ All'art. 2, comma 1, lett. d) e lett. f), si legge rispettivamente che si intende: «per «saldo strutturale» il saldo del conto consolidato corretto per gli effetti del ciclo economico al netto delle misure *una tantum* e temporanee e, comunque, definito in conformità all'ordinamento dell'Unione europea»; «per «fase favorevole e fase avversa del ciclo economico» le fasi del ciclo economico individuate come tali sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea».

⁷⁴ L. FERRAJOLI, *Dei diritti*, cit.

⁷⁵ Si ricordino le sentenze nn. 62 del 1994 e nn. 421 e 219 del 1995. Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale sul principio di equilibrio finanziario v. A. LONGO, *Alcune riflessioni*, cit.

⁷⁶ Le parole virgolettate riportate in tale periodo, come le sentenze citate, son tratte da A. LONGO, *Alcune riflessioni sui rapporti*, cit.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ Si v. Corte cost. n. 304 del 1994.

stabiliti»⁷⁹. La costituzionalizzazione ex lege cost. n. 1 del 2012, introducendo nozioni europee all'interno dell'ordinamento costituzionale, tenderebbe ad interiorizzare valori diversi da quello dell'equilibrio costituzionale come concepito nella giurisprudenza costituzionale.

Tale affermazione non può essere tacciata di demagogia e liquidata come retorica. La sua consistenza ed importanza, infatti, possono essere percepite in tutto il loro spessore, sol che si guardi ai casi concreti nei quali sono in gioco diritti fondamentali ed esigenze di natura economico-finanziaria⁸⁰. L'equilibrio cui la stessa Corte costituzionale richiama il Legislatore è il risultato di un'operazione di bilanciamento ontologicamente diversa rispetto a quella che caratterizza l'equilibrio che dovrebbe risultare dall'operazione di bilanciamento fra valori economici e principi fondamentali secondo la scala di valori comunitaria.

Ritornando alla questione della portata della modifica di cui alla legge costituzionale n. 1 del 2012, sembra di poter dire che, sotto il profilo del rapporto economia-diritti, le problematiche sollevate dalla modifica dell'art. 81 Cost. erano presenti tutte prima di essa⁸¹. Se, infatti, si analizza la complessa materia della attuale legge di bilancio, cercando di tirare le somme al di là dei tecnicismi e della complessità che ne caratterizza la disciplina nella recen-

⁷⁹ L. FERRAJOLI, *Dei diritti e delle garanzie*, cit., pp. 11-12.

⁸⁰ Un caso esemplare può esser quello di recente oggetto della pronuncia della Corte dei Conti, procura regionale presso la sezione regionale per la Campania, decisione n. 2012/03026 del 24 maggio 2013 relativa proprio al campo dei rapporti fra *troika* comunitaria e diritti fondamentali. Emblematica, infatti, sembra la vicenda che ha portato il Comune di Napoli ad adottare una delibera in violazione della prescrizione di cui all'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008 e della decisione della Corte dei conti sulla responsabilità amministrativa dell'Amministrazione, in termini di legittimità della delibera. Il giudice, al fine di tutelare diritti fondamentali, quali il diritto delle madri al lavoro, il diritto del bambino all'istruzione, il diritto del bambino disabile a particolari cure, ha fatto diretta applicazione di principi costituzionali e di diritto internazionale, ha interpretato la legge in modo costituzionalmente conforme e ciò, nello specifico, lo ha portato sostanzialmente alla "non applicazione della legge" per applicare direttamente, invece, il diritto costituzionale "vivente". Pur avendo superato il 50% delle spese del personale sulla spesa corrente previsto dall'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008, per cui non era possibile alcun tipo di assunzione del personale, con la delibera n. 673 del 31 agosto 2012, il Comune di Napoli ha perseguito la finalità della «provvista di personale scolastico per garantire il funzionamento delle scuole dell'infanzia e degli asili nido comunali», dando mandato di procedere «alla stipula dei relativi contratti, per assicurare l'offerta formativa richiesta sulla base delle domande di iscrizione accettate dal Comune [...]». La Corte dei conti, 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».

⁸¹ G.L. TOSATO, *I vincoli europei*, cit., particolarmente p. 2. Sul contenuto poco innovativo del *fiscal compact* rispetto a quanto già previsto dal quadro normativo delineato dalle ultime modifiche al patto di stabilità e crescita introdotte dal *six pack* e dal precedente patto *Europlus* si rinvia a F. NUGNES, *Il fiscal compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, in www.forumcostituzionale.it. (6 marzo 2012). A conferma di ciò interessante riportare l'affermazione del Parlamento europeo, nella risoluzione successiva all'approvazione definitiva del Fiscal compact del 2 febbraio 2012: «praticamente tutti gli elementi contenuti nel nuovo trattato possono essere realizzati, e in gran parte sono già stati realizzati, nel vigente quadro normativo unionale e attraverso la legislazione secondaria, fatta eccezione per la regola d'oro, il voto a maggioranza qualificata inversa e il coinvolgimento della Corte di giustizia».

te legge n. 243 del 2012, non è difficile risalire alle condizioni che, in ultima analisi, la legge di bilancio italiana deve oggi rispettare: si tratta dei noti parametri di Maastricht del rapporto debito/pil che non può superare il 3 per cento e del rapporto deficit/pil che non può superare il 60 per cento⁸² rivisti attraverso il Six Pack⁸³. Ma sembra lecito chiedersi se tali parametri non fossero già vincolanti per il nostro Stato stante la prevalenza, a partire dalla notissima sentenza del 1974, dei regolamenti (come di tutte le fonti comunitarie *self-executing*) contenenti il Patto di stabilità e crescita⁸⁴. In altri termini, ci si chiede quale sia, se non esclusivamente di natura politica⁸⁵, il cambiamento che la costituzionalizzazione espressa del principio di equilibrio di bilancio possa determinare nel nostro ordinamento.

Come si è visto, è stato detto che di questo sistema di fonti si è aumentata la rilevanza giuridica tanto da potersi ritenere forniti alla Corte costituzionale parametri rispetto a cui sindacare la legge di bilancio⁸⁶ più che rispetto alla vecchia stesura dell'art. 81 Cost. Altra dottrina⁸⁷ ribadisce l'irrelevanza della costituzionalizzazione anche sotto tale profilo, in quanto, a seguito del *six pack*, la disciplina comunitaria è divenuta molto meno generica di quella dettata nel Patto di stabilità, con un rafforzamento di controlli preventivi collegato a scadenze temporali precise che determina l'applicabilità di sanzioni «nel caso di mancato rispetto degli impegni in discorso, [e] conferisce agli stessi natura giuridica vincolante», cosicché lo strumento della giustiziabilità della legge di bilancio ci sarebbe già stato.

Se tale lettura è sostenibile come sembra, già prima della legge costituzionale n. 1 del 2012 i vincoli comunitari avevano un rilievo di rango costituzionale nel rispetto di quanto sancito all'art. 117, comma 1, Cost., che impone alla legge interna, statale e regionale, di conformarsi agli obblighi comunitari contenuti in normativa direttamente applicabile a prescindere dalle conseguenze che una violazione di tali obblighi comporta e che fa della normativa comunitaria (non direttamente applicabile) una norma interposta rispetto a cui sindacare la legittimità della legge interna.

Un cambiamento, con la costituzionalizzazione di tali vincoli, tuttavia pare esserci stato: non lo si valuta, però, in senso positivo, giacché, come già rilevato, esso configurerebbe, nello specifico, il profilo di contrasto con lo spirito della nostra Costituzione e, ove, sottaciuto, il pericolo dell'introduzione silente di un valore estraneo nel testo fondamentale.

⁸² Più volte T. F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, cit., nel ripercorrere sommariamente le iniziative di natura europea che a partire dal 2010 hanno preceduto la legge costituzionale n. 1 del 2012 e, almeno in parte e, almeno dichiaratamente, determinato, più volte evidenzia come con esse gli Stati si sono impegnati a recepire nei loro ordinamenti interni le regole europee di bilancio contenute fin dal 1997 nel Patto di Stabilità e crescita (a p. 52, con riferimento al c.d. Patto Euro Plus del marzo 2011); o come con esse si siano confermati e in parte rafforzati i vincoli di bilancio previsti dal Patto di stabilità e crescita riformato (p. 53).

⁸³ G.L. TOSATO, *I vincoli di bilancio*, cit., p. 1.

⁸⁴ Sul punto si rinvia alla ricostruzione di G.L. TOSATO, *I vincoli di bilancio*, cit., in particolare, alla sua considerazione circa il rilievo esclusivamente politico del Fiscal compact, in particolare, p.11 ss.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 13.

⁸⁶ M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., p. 18 ss.

⁸⁷ G. L. TOSATO, *I vincoli di bilancio*, cit., p. 3.

Prima della legge costituzionale n. 1 del 2012, infatti, i parametri europei apparivano parametri esterni all'ordinamento italiano. La loro costituzionalizzazione appare rappresentare un'operazione di carattere politico al fine di interiorizzarli nel nostro sistema giuridico⁸⁸. In altre parole, la Corte costituzionale, utilizzando come parametro il vecchio testo dell'art. 81 C., nel tempo ha adottato una linea coerente "con la natura riconosciuta dalla dottrina largamente maggioritaria al "vecchio" art. 81, quarto comma, Cost.: quella di fonte sulla produzione finalizzata a conformare i processi decisionali di Governo e Parlamento sotto il profilo della consapevolezza dei loro effetti sulle finanze pubbliche"; utilizzando come parametro il nuovo testo riconoscerebbe "nel difetto di copertura finanziaria delle leggi impugnate una violazione di una norma sostanziale della Costituzione" e ciò significherebbe ammettere che "l'art. 81 Cost. non prevede tanto un vincolo di natura procedurale, quanto veri e propri limiti al governo dei conti pubblici"⁸⁹: vincoli non politici, dunque, ma provenienti dall'esterno e giuridicizzati. Ma anche dopo la costituzionalizzazione, in realtà, l'equilibrio di bilancio comunitario, pur se "interiorizzato" non è, per questo, privato di quegli elementi che lo rendono di problematica integrazione in un ordinamento che di certo non accoglie la teoria monetarista cui esso si ispira. Si tratta di sistemi per certi versi incompatibili in linea di principio nello specifico ambito richiamato e che lo saranno fin quando nei Trattati quello della stabilità dei prezzi rimarrà un super principio prevalente sugli altri e la BCE rimarrà un organo indipendente rispetto agli organi politici: fin quando l'Unione europea sarà incatenata al dogma monetarista ed al corollario della separazione fra politica monetaria e politica di bilancio⁹⁰.

⁸⁸ A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, 28/09/2011, in www.rivistaaic.it, 3, 2011, in effetti evidenzia come il principio dell'equilibrio di bilancio, dal momento che si prevedono deroghe inevitabili, potesse in realtà desumersi già dalla originaria stesura dell'art. 81 C. E, tuttavia, ritiene che la modifica dell'art. 81 C. sia opportuna proprio in quanto consentirebbe di circoscrivere le «possibili ineliminabili deroghe» evidentemente ritenendo che tale previsione non pregiudichi la discrezionalità delle scelte in materia di politica economica costituzionalmente riservata a Governo e Parlamento. Ciò infatti, non implica la libertà nel fine di tali scelte che, «proprio perché discrezionali, non dovrebbero considerarsi sottratte in linea di principio al sindacato di ragionevolezza e di proporzionalità spettante al giudice delle leggi». Il pensiero che, invece, si sottende nel testo è differente da quello ora riportato proprio in ordine alla circoscrizione delle deroghe al principio dell'equilibrio di bilancio, nonché agli stessi parametri e procedure determinate in sede europea al fine del suo raggiungimento.

⁸⁹ N. LUPO, G. RIVOCCHI, *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, in *le Regioni*, 2012, p. 65. Sull'effetto della costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, in termini di principio costituzionale di cui avrebbe dovuto tener conto il giudice contabile, proprio con riferimento al caso Napoli sopra richiamato e proprio nella direzione di una sua idoneità a ridefinire i "pesi specifici" fra vincoli finanziari e soddisfacimento dei diritti di prestazione, si v. M. MORVILLO, *Un caso "di scuola": la vicenda del Comune di Napoli, fra diritti e vincoli di bilancio* in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 4/2013.

⁹⁰ Nel senso della necessità del superamento della separazione fra politica monetaria europea e politica di bilancio oggetto di cooperazione intergovernativa v. L. CHIEFFI, *Banca centrale e sviluppi della "governance" europea* in *Rass. Parl.*, 2005, p.123. In effetti, la separazione di politiche strettamente collegate limita le possibilità di utilizzo di tradizionali strumenti anche nel superamento di crisi economico-finanziarie.

5. Corte costituzionale, giudici comuni e nozione comunitaria dell'“equilibrio di bilancio”. Attualità dei “controlimiti” e dubbi di costituzionalità della legge n. 2 del 2012 finché la stabilità dei prezzi sarà la *grundnorm* del diritto comunitario

In tale ottica, oggi, come prima della costituzionalizzazione del pareggio, la peculiarità dell'ordine costituzionale italiano rispetto a quello comunitario, ossia la centralità che in esso assume la dignità della persona rispetto a cui le ragioni dell'equilibrio economico-finanziario sono recessive⁹¹, è affidata alla Corte costituzionale chiamata a far valere i controlimiti anche a seguito delle nuove disposizioni costituzionali introdotte con la legge costituzionale n. 1 del 2012, ma ancor prima al giudice comune.

In altri termini, a seguito delle modifiche in parola come prima, non può considerarsi legittima né una disposizione né eventualmente una norma frutto di interpretazione non costituzionalmente orientata⁹². A sostegno di tale posizione, va ancora una volta ribadito che già prima della costituzionalizzazione del cd. pareggio di bilancio di cui, peraltro, com'è noto, l'art. 6 della legge cost. n. 1 del 2012, rinviava l'applicazione a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014 e ulteriormente rinviato in sede di recente approvazione del DEF al 2016 (dunque ancora mai vigente nell'ordinamento italiano), gli effetti dei parametri di Maastricht e più in generale dei vincoli comunitari si potevano registrare in termini di riduzione della spesa pubblica del nostro Paese tanto a livello centrale che di Amministrazione locale⁹³. Così, in una fase in cui il pareggio di bilancio non era (come non è ancora) vigente, si

⁹¹ Sul posto della dignità nel diritto costituzionale si rinvia a A. RUGGERI, *Appunti per uno studio sulla dignità dell'uomo, secondo diritto costituzionale* in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 1, 2011. In particolare l'A., p. 4, scrive: « [...] ponendosi la dignità quale fondamento dei diritti fondamentali, per ciò stesso si pone quale punto costante di riferimento in sede di bilanciamento dei diritti stessi, la “bilancia” – come si è detto – su cui si dispongono i beni costituzionalmente protetti al fine della loro ponderazione». Analizza di recente le influenze che le ragioni dell'economia hanno sulla dignità umana, nel contesto di un «fenomeno di ibridazione culturale in cui i piani dell'etica e dell'economia sembrano sovrapporsi e confondersi, tanto da indurre a chiedersi se può ritenersi ancora scontato che il richiamo al concetto di «valore» possa esprimere ancora e senza ombra di dubbio un rilievo esclusivamente etico», S. LIETO, *Dignità e «valore» tra etica, economia, diritto* in *Rass. Dir. Pubbl. eur.*, 1/2013, p. 3 ss..

⁹² Quanto alla strada che il giudice comune deve seguire per poter correttamente interpretare in modo costituzionalmente conforme una disposizione, M. RUOTOLO, *Interpretazione conforme a Costituzione e tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in www.gruppodipisa.it, p. 3 indica: «vagliare (e dare conto di) eventuali indirizzi giurisprudenziali, di merito e di legittimità, che propongano soluzioni ermeneutiche diverse da quella da lui prospettata, dimostrando che la «lettera» della (o il «diritto vivente» formatosi sulla) disposizione interessata sia tale da precluderne una lettura conforme a Costituzione».

⁹³V. DOMENICHELLI, *Crisi economica e crisi delle autonomie* in *Diritto e processo amministrativo* 2-3/2013, in particolare p. 479 ss. che esprime delle valutazioni assai critiche rispetto sia alla legittimità costituzionale in ordine al principio autonomistico sia rispetto all'effettiva efficacia in ordine alla necessità di ridurre il debito del Paese in chiave anti-crisi, delle misure che si sono adottate a partire dal 2012 in materia di autonomie locali.: estensione progressiva del Patto di stabilità interno (dalle province e comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti a quelli sopra i mille a partire dal 2013, art. 16, comma 31, d.l. n. 138 del 2011, art. 31, comma 1, l. n. 183 del 2011); attribuzione agli organi centrali dello Stato del controllo della esclusione dal Patto di stabilità di determinate spese (art. 31, comma 19, l. n. 183 del 2011); il meccanismo di monitoraggio affidato alla Ragioneria generale dello Stato (d. m. Economia e Finanze 9 luglio 2012) ed il pesantissimo sistema sanzionatorio (d.l. 149 del

sono avuti esempi della necessità di “resistenza” al diritto europeo del rigore quando questo ha posto a rischio i diritti fondamentali delle persone nella misura del loro nucleo essenziale incompressibile, comunque, per ragioni economico-finanziarie: la Corte costituzionale ha bilanciato ragioni di ordine economico-finanziario e ragioni riconducibili a garanzia di diritti fondamentali ed ha potuto farlo, nonostante la prevalenza del diritto comunitario direttamente applicabile, perché nel nostro ordinamento costituzionale quello dell’equilibrio finanziario è un principio costituzionale oggetto di bilanciamento non un principio prevalente⁹⁴.

Semmai un valore recessivo, rispetto a quello della dignità umana la cui garanzia dipende dal soddisfacimento di un nucleo duro dei diritti fondamentali e, tra questi, dei diritti sociali⁹⁵. Se si considerasse che la legge cost. n. 1 del 2012 avesse potuto legittimamente introdurre l’equilibrio di bilancio così come inteso a livello comunitario, ossia prevalente sui diritti ove il suo sacrificio pregiudichi la stabilità monetaria, si negherebbe alla Corte la possibilità (*rectius* il dovere) di tutelare l’ordine costituzionale italiano che, ancora oggi, è differente da quello comunitario in termini di rapporto fra economia e diritti: rapporto fra economia e diritto che - è bene ribadirlo - è rimasto inalterato nel diritto comunitario con riferimento alla normativa in materia di politica monetaria ma si è evoluto riservando uno spazio sempre maggiore a finalità di carattere sociale⁹⁶. Chiaramente l’efficacia concreta di tali ultime normative è fortemente condizionata dalla *grundnorm* comunitaria che era e resta la stabilità dei prezzi con ciò che ne deriva sul piano del rapporto tra politica monetaria e politica economica

2011 confermato dall’art. 31, comma 26, della l. n. 183 del 2011) in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi dichiarati; l’ampliamento dei controlli preventivi, concomitanti e successivi della Corte dei conti ex d.l. n. 174 del 2012.

⁹⁴ Oltre alla giurisprudenza costituzionale richiamata al paragrafo quattro, si v. Corte dei conti (Sez. contr. Lombardia, parere 20.7.2012 n. 346; Sez. contr. Toscana, parere 20.12.2011 n. 519 del 2011; Sez. contr. Piemonte n. 149 del 2011, , la sez. contr. Liguria con deliberazione n. 81 del 2011. Tali sentenze richiamano quali servizi infungibili ed essenziali le funzioni fondamentali di cui all’art. 21, comma 3, della legge n. 42 del 2009, tra cui, alla lettera c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l’edilizia scolastica». «Tutte le pronunce sopra indicate argomentano lo strappo (la deroga) al divieto di procedere all’assunzione di nuovo personale in assenza delle condizioni previste dalle norme dettate per il rispetto del patto di stabilità richiamando, tra l’altro, la necessità di dovere procedere, comunque, a letture costituzionalmente orientate per potere valutare la legittimità delle scelte operate dagli Enti locali». Così si legge nel provvedimento di archiviazione della Corte dei conti, Procura regionale presso la sezione regionale per la Campania, del 24 maggio 2013. Interessante sul rapporto tra diritti fondamentali e crisi economica, ossia ragioni del rigore finanziario ed in particolare sull’orientamento della Corte costituzionale che non rinuncia alla tecnica del bilanciamento tra diritti e limite delle risorse disponibili in ragione della “crisi economica”, C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali-Relazione al XXVIII Convegno annuale dell’AIC*, in www.rivistaaic.it, 4, 2013.

⁹⁵ D. BIFULCO, *L’invulnerabilità dei diritti sociali*, cit.

⁹⁶ A. LUCARELLI, *Diritti sociali e principi «costituzionali» europei* in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di) *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, Napoli, 2003, p.178, individua, nell’ambito europeo, «due anime, una sociale legata al ruolo dello Stato nella sfera economico-produttiva, tesa a bilanciare il mercato comune aperto e concorrenziale con il primato politico assegnato ai principi dell’economia mista e del Welfare State, ed un’altra, seppur minoritaria, definibile individual-liberistica, che guarda con ammirazione al modello statunitense, ed al ruolo attivo dei privati (sussidiarietà orizzontale) anche nell’ambito dei servizi di interesse generale (istruzione, sanità) e che meno profondamente avverte il senso dell’identità europea».

che continuano ad essere allocate l'una a livello comunitario l'altra a livello di singoli Stati impedendo l'affermazione di un vero e funzionante modello sociale europeo⁹⁷. La legge costituzionale n. 1 del 2012, come si è visto non imposta dal diritto comunitario, si mostra, in riferimento a tale visione del sistema comunitario, quale scelta del Legislatore costituzionale di esaltare non il diritto europeo che va "socializzandosi" ma "l'altro diritto europeo", quello puramente economico delle origini, con la pericolosa conseguenza di limitare la discrezionalità del Legislatore ordinario di attuare i principi costituzionali dell'ordinamento.

La Corte costituzionale avrà, tuttavia, ancora la possibilità (*rectius* il dovere) di tutelare il nostro ordine costituzionale quando l'art. 81 Cost. sarà completamente operativo, sulla base della teoria dei controlimiti⁹⁸ a garanzia dei diritti fondamentali riconosciuti dalla nostra Costituzione contro qualsiasi disposizione giuridica straniera, comunitaria, anche costituzionalizzata dal momento che la legge costituzionale n. 1 del 2012 contrasta con lo spirito della Costituzione nella parte in cui ha previsto la vincolatività di parametri europei sulla decisione politica di bilancio italiana: ogni volta che una legge ispirata al principio del pareggio comunitario costituzionalizzato possa pregiudicare la dignità della persona attraverso una compressione di diritti fondamentali ad essa funzionali. In sostanza fin quando dei controlimiti ci sarà ancora bisogno, nella prospettiva, naturalmente di una futura integrazione comunitaria basata su valori costituzionali comuni⁹⁹.

La lettura della teoria dei controlimiti quale argine a tutela dell'ordinamento costituzionale italiano rispetto al diritto comunitario viene ritenuta da più parti come espressione di una visione ormai superata dei rapporti fra diritto comunitario e diritto interno, ormai integrati in un diritto eurounitario in cui la stessa Corte di giustizia è chiamata a tutelare le specificità dei singoli Stati membri, i cd. principi di struttura¹⁰⁰. Tale visione, tuttavia, sembra rappresentare

⁹⁷ Sul punto si rinvia a G. BRONZINI, *Il modello sociale europeo*, cit.

⁹⁸ V. G.L. TOSATO, *I vincoli di bilancio*, cit., in particolare pp. 17-19.

⁹⁹ Recentemente A. RUGGERI, *L'integrazione europea attraverso i diritti e il valore della Costituzione* in www.federalismi.it, ha ribadito la necessità di un rapporto non conflittuale fra le Carte costituzionali ma finalizzato a garantire i diritti: «Il "valore" della Costituzione si apprezza, dunque, compiutamente nel momento (e nella misura) in cui, per effetto delle prestazioni offerte da tutti gli operatori, i diritti hanno modo di farsi effettivamente valere, pur alle difficili condizioni di contesto», in www.federalismi.it, 11 giugno 2014, p. 23

¹⁰⁰ La dottrina vi aveva visto uno strumento di integrazione degli ordinamenti positivamente non improntato a rapporti gerarchici fra ordinamento comunitario ed ordinamenti interni, anche se dubbi erano stati denunciati in proposito da B. GUASTAFERRO, *Il rispetto delle identità nazionali nel Trattato Lisbona tra riserva di competenze statali e "controlimiti europeizzati"*, in www.forumquadernocostituzionali.it, in relazione alle primissime applicazioni della disposizione da parte della Corte di giustizia ove il giudice comunitario ha operato bilanciamenti «in tutto e per tutto interni all'ordinamento dell'Unione» come accaduto in merito alla protezione dei diritti fondamentali a livello europeo, dove «la Corte ha proceduto alla ricostruzione dei principi fondamentali...affermando di ricavare quei principi dalle esperienze costituzionali nazionali, (ma) rielabora(ndoli) in modo autonomo, per applicarli ai rapporti ed alle situazioni rilevanti per l'ordinamento comunitario» (Così F. SORRENTINO, *La Costituzione europea*, in M. P. CHITI, G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, p. 27). A. RUGGERI, *Trattato costituzionale, europeizzazione dei "contro limiti" e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno (profili problematici)*, in www.forumcostituzionale.it, rinvia nella cd. europeizzazione dei controlimiti una "difficoltà" logica al ricorso alla classica teoria dei contro limiti da parte dei giudici costituzionali statali: « a regola, come si è venuti dicendo, non è più quella della rimessione alla Corte stessa di questioni di

una prospettiva certamente auspicabile dell'evoluzione dell'ordinamento comunitario verso una f.d.s. federale o, comunque, verso una dimensione statale, più che una acquisizione, un dato di fatto, un assetto cioè, corrispondente alla situazione attuale. In tal senso pare potersi interpretare la sentenza della Corte di giustizia del 2013¹⁰¹ in cui la Corte comunitaria non fa riferimento, a sostegno della sua decisione, alla sua prerogativa di tutelare i principi di struttura degli Stati membri e, come è stato giustamente sottolineato, «si rammenti: di ciascuno degli Stati, non soltanto delle “tradizioni costituzionali” ad essi “comuni”»¹⁰², ma anzi ribadisce, *expressis verbis* 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»¹⁰³. La pronuncia costituisce un'occasione mancata di applicazione della comunitarizzazione dei cd. controlimiti, ossia di espressa applicazione della importante, anche sul piano simbolico, disposizione di cui all'art. 4 del Trattato di Lisbona, relativa ai principi di struttura: «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)¹⁰⁴». Essa testimonia anche, seppur la Corte in futuro potrà tenere in considerazione la garanzia dei diritti costituzionali¹⁰⁵, *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. Un caso che evidenzia la perdurante attualità del ruolo dei giudici interni a difesa dei propri principi costituzionali è rappresentato dalla 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 dif-

costituzionalità determinate dalla sospetta violazione dei “controlimiti” bensì l'altra secondo cui i giudici comuni sono direttamente investiti della soluzione di siffatte antinomie col meccanismo usuale della “non applicazione”, stavolta però utilizzato alla rovescia, vale a dire indirizzato contro il diritto europeo ed a beneficio del diritto nazionale e... della stessa Costituzione europea (art. I-5) »

¹⁰¹ Corte di giustizia, Grande Sez., 26 febbraio 2013, causa C-399/11, *Melloni c. Ministero Fiscal*.

¹⁰² Non manca, infatti, di giudicare «monca, che da se medesima si dispone a letture suscettibili di gravi implicazioni ed eventuali, futuri ed inopportuni svolgimenti, nell'insieme inappagante, insomma» autorevole dottrina, che in altra sede ha spinto per una integrazione degli ordinamenti nella tutela dei diritti fondamentali che, tuttavia, presupporrebbe un approccio affatto differente della Corte di giustizia al tema. Il riferimento è ad A. RUGGERI, *La Corte di giustizia, il primato incondizionato del diritto dell'Unione e il suo mancato bilanciamento col valore della salvaguardia dei principi di struttura degli ordinamenti nazionali nel loro fare “sistema”*, in www.diritticomparati.it, il quale pur consiglia «una certa prudenza prima di condannare senza appello la decisione stessa, che potrebbe trovarsi anche a breve soggetta – la speranza è questa – a non secondarie precisazioni ed alla sua complessiva messa a punto».

¹⁰³ 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.

¹⁰⁴ A. RUGGERI, *La Corte di giustizia*, cit.

¹⁰⁵ M. IACOMETTI, cit., p. 17

ferenziati 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 evidenziato¹⁰⁶, il Tribunale costituzionale portoghese fa valere i contro-limiti spingendosi a sostenere «che gli accordi internazionali 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 livello costituzionale, quanto comunitario».

Allo stesso modo emblematica pare la decisione del Tribunale Superiore di Giustizia di Castilla-La Mancha, Camera Amministrativa, sez. I, del 2013¹⁰⁷ 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.

In relazione a tali pronunce e, dunque, soffermando l'attenzione ai casi concreti nei quali possono venire in rilievo contrasti fra diritti fondamentali e vincoli finanziari, sembra potersi valutare pienamente la necessità che tra gli stessi sia operato un bilanciamento: un bilanciamento il cui esito non può essere determinato in modo aprioristico ma, appunto, deve scaturire dalla considerazione della vicenda in cui i due termini vengono in rilievo, sulla base della convinzione, questa sì aprioristica, che il valore della dignità umana non può mai recedere rispetto a ragioni economico-finanziarie. L'ultima pronuncia richiamata, ove, peraltro, la decisione di razionalizzazione è stata mantenuta con riferimento a tutte le altre Comunità diverse dalla ricorrente, peraltro, è emblematica di tale posizione: non si esclude *tout court* la razionalizzazione, ma la si esclude quando dalla medesima possa derivare «un rischio non accettabile per i cittadini»¹⁰⁸. Essa è emblematica anche per la chiarezza con cui i giudici argomentano in ordine al rapporto fra esigenze di rigore finanziario e diritti fondamentali: «riconoscono i giudici, [che] se da una lato è inevitabile l'attuazione di un piano di razionalizzazione della spesa sanitaria nell'area di Castilla-La Mancha, in grado di eliminare «la maggior parte di questo deficit che aveva messo in pericolo la continuità stessa del SESCAM»; dall'altro lato è necessario che nessuna delle misure adottate (dalla razionalizzazione di al-

¹⁰⁶ T. SALVINO, *I contro limiti 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

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ M. BERGO, *La resistenza del diritto alla salute di fronte al nuovo vincolo costituzionale alla stabilità finanziaria. Il caso della Comunità Autonoma di Castilla-La Mancha*, in www.dpce.it, 2, 2013, p. 3.

cune strutture sanitarie, all'eliminazione dei rimborsi eccessivi; dalla riduzione del costo del personale, all'introduzione di ticket per i farmaci, ecc.), tra cui la chiusura di assistenza continuativa e di Pronto Soccorso, costituiscono un rischio non accettabile per i cittadini¹⁰⁹. Pronunce di tal tipo sono necessarie per garantire la dignità della persona; in prospettiva tali pronunce dovranno fondarsi sul diritto comunitario che, eventualmente, porrà al suo centro la dignità della persona: fin quando ciò non avverrà tali pronunce dovranno fondarsi sui principi costituzionali.

In Italia, nello specifico, tali sentenze sarebbero possibili e, *sic stantibus rebus*, auspicabili anche dopo la costituzionalizzazione "dell'equilibrio di bilancio europeo" che è diventato principio costituzionale interno ma recessivo rispetto al super principio della dignità personale. Ciò equivale ad affermare che sembra sussistere ancora la necessità di un ruolo specifico dei controlimiti¹¹⁰ a tutela dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale¹¹¹ pur dopo un'operazione di "sterilizzazione" di un principio che, ove riconosciuto come prevalente anche nell'ordinamento interno, come lo è nell'ordinamento comunitario, desta preoccupazioni in ordine alla sua capacità di scalfire l'identità costituzionale del nostro Paese, magari in modo strisciante, attraverso pronunce della stessa Corte costituzionale che applicherebbe formalmente un principio costituzionale.

E, tale tutela che pure, in prospettiva, andrà svolta non chiudendosi «in un insano patriottismo o, peggio, nazionalismo costituzionale» ma tenendo conto dell'ordine comunitario in quanto è lo stesso principio di struttura del nostro ordinamento interno a fondare la sua

¹⁰⁹ *Ibidem*, pp. 3-4.

¹¹⁰ In tal senso non sembra del tutto scontato che nelle liberaldemocrazie non avrebbe più ragione di esistere la distinzione fra poteri costituenti e poteri costituiti, «non essendo immaginabile una revisione costituzionale che non sia nel segno della continuità (A. RANDAZZO, *I controlimiti al primato del diritto comunitario: un futuro diverso dal presente?* In www.forumcostituzionale.it), dal momento che ciò dà per scontato che i valori caratterizzanti le liberaldemocrazie siano identici: ma, ad esempio, la prevalenza delle ragioni economico-finanziarie sui diritti fondamentali che caratterizza l'ordinamento comunitario che è una liberaldemocrazia, non è compatibile con la prevalenza della dignità umana sulle ragioni della finanza che caratterizza l'ordinamento italiano che si caratterizza per un'economia sociale di mercato: cosicché anche l'inserimento del primo assetto di rapporti attraverso la forma della modifica costituzionale rappresenterebbe esercizio sostanziale di potere costituente.

¹¹¹ È significativo che A. RUGGERI, *La Corte di giustizia*, cit., che aveva visto nelle previsioni del Trattato di Lisbona «una delle più rilevanti (forse, proprio la più rilevante) delle risorse apprestate dal Trattato di Lisbona nell'intento di preservare il difficile, pur sempre precario, equilibrio tra uniformità e differenziazione, su cui invero si fondano e svolgono le relazioni tra Unione e Stati, edificandosi ed incessantemente rinnovandosi, in forme originali, quell'ordine "intercostituzionale" che è proprio dell'Unione, quale istituzione autenticamente *ex plurius una*», rispetto alla citata pronuncia della Corte di giustizia (*Melloni c. Ministero Fiscale*) affermi: «L' "europeizzazione" dei "controlimiti" – come la si è altrove chiamata –, frutto dell'accorta e lungimirante intuizione dell'autore del trattato, vede così spenta sul nascere ogni possibilità di esser fatta valere, quanto meno – [...]– di essere fatta oggetto della dovuta attenzione; ed i "controlimiti" stessi restano affidati, in ordine alla loro concreta salvaguardia, esclusivamente alla buona volontà degli operatori di diritto interno ed agli strumenti in quest'ultimo allo scopo disponibili; e si badi: non dei soli giudici costituzionali, come invece comunemente si pensa, ma ancora prima dei giudici comuni, dal momento che se a tutt'oggi essi sono, perlomeno da noi e diversamente da altri ordinamenti come quello ceco, rimasti lettera morta, lo si deve proprio ad un tacito patto in tal senso siglato dagli uni e dagli altri giudici, una convenzione o forse pure una consuetudine costituzionale fin qui sistematicamente osservata».

apertura al sistema sovranazionale¹¹², passa e dovrà passare attraverso il ruolo attivo dei giudici interni, sia comuni che costituzionali anche perché soltanto un dialogo fra giudici e, soprattutto fra Corti, avrebbe un ruolo decisivo nell'influenzare la stessa interpretazione dei diritti costituzionali di uno Stato membro¹¹³ che sono stati comunitarizzati.¹¹⁴

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ A. RUGGERI, *Trattato costituzionale*, cit., p. 7. In tal senso anche A. RANDAZZO, *I controlimiti al primato del diritto comunitario*, cit., in www.forumcostituzionale.it

¹¹⁴ Testo.