

## DIRITTI SOCIALI E PRINCIPIO DI EQUILIBRIO DI BILANCIO NELL'EMERGENZA DEL COVID 19\*.

di Antonio Tipaldi \*\*

**Sommario.** 1. Tutela dei diritti sociali e limitazioni economico-finanziarie imposte dalla UE. – 2. Segue: l'Unione Europea tra squilibri finanziari ed equilibri costituzionali. – 3. L'art 81 Cost. e crisi pandemica da Covid 19. – 4. Brevi conclusioni.

1

### 1. Tutela dei diritti sociali e limitazioni economico-finanziarie imposte dalla UE.

Con l'entrata in vigore della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (nota come Carta di Nizza, 2000), incorporata nel Trattato di Lisbona nel 2007, il problema del contrasto tra regole comunitarie e regole nazionali è stato risolto nei seguenti termini: ove le norme europee abbiano efficacia diretta orizzontale<sup>1</sup>, vale a dire siano sufficientemente dettagliate per trovare applicazione nei rapporti inter privati, senza necessità di un intervento attuativo del legislatore interno, il giudice nazionale potrà disapplicare la norma interna contrastante con il diritto comunitario.

Un atteggiamento radicalmente diverso si rinviene in maniera esplicita nella trattazione delle situazioni giuridiche aventi contenuto economico – finanziario e strettamente legate al pieno riconoscimento dei diritti sociali nell'ambito delle moderne costituzioni pluraliste<sup>2</sup> come quella italiana e spagnola.

A riguardo non va sottovalutata la possibilità di eventuali sinergie dialettiche tra le Corti Costituzionali dei paesi membri e la Corte di giustizia UE, anche, in materia di regole di bilancio, pur se confinate nell'ambito della possibilità di intervento prevista all'art. 8 del

---

\* *Sottoposto a referaggio.*

\*\* Docente a contratto di Diritto commerciale – Università di Salerno. Cultore della materia in diritto privato comparato – Università della Campania “L. Vanvitelli”.

<sup>1</sup> N. Lipari, *Trattato di Diritto Privato Europeo*, CEDAM, 2003, Vol. I, p. 125

<sup>2</sup> cfr. G. Zagrebelsky e V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 50 ss.

Fiscal Compact<sup>3</sup>, il quale regola le possibilità d'intervento della Corte di Lussemburgo nella citata materia economico-finanziaria<sup>4</sup>.

Nonostante la debolezza politica ed economica di molti Paesi dell'UE, aggravata dall'odierna pandemia per COVID 19 che sta attanagliando e condizionando le economie nazionali, ivi inclusa quella italiana, il nostro ordinamento, ha sempre tentato di sottrarsi agli stringenti vincoli degli accordi internazionali in materia di bilancio.

Attraverso lo scivolo della teoria dei controlimiti, la Corte costituzionale è riuscita a creare, e preservare, una via di uscita nel processo di progressiva integrazione giuridica tra i sistemi e gli ordinamenti giuridici sovranazionali, europei e internazionali<sup>5</sup>. Sin dagli anni settanta la Corte, pur riconoscendo il primato della legislazione UE su quello interno, ha sempre ribadito nelle sue sentenze il limite del rispetto dei principi fondamentali del nostro ordinamento e dei diritti inalienabili della persona<sup>6</sup>. All'indomani della costituzionalizzazione del principio di equilibrio di bilancio, avvenuta nel 2012 con la modifica dell'art. 81, in analoghi termini si è espressa con la sentenza n. 30/2015, nella quale reclama per sé il compito «di verificare la compatibilità con i principi fondamentali e con i diritti inviolabili della persona», che costituiscono «gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale, per ciò stesso sottratti anche alla revisione costituzionale».

Chiaramente in periodi di recessione economica, come quello attuale, si è reso necessario considerare la sostenibilità del welfare come un valore di rango costituzionale, atteso che

---

<sup>3</sup> Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione Europea firmato da 25 paesi il 2 marzo 2012, fra i suoi punti più significativi vanno evidenziati: l'inserimento del principio di pareggio di bilancio (cioè un sostanziale equilibrio tra entrate e uscite) di ciascuno Stato in «disposizioni vincolanti e di natura permanente, preferibilmente costituzionale» (art.8); il vincolo dello 0,5 di deficit “strutturale” (quindi non legato a emergenze) rispetto al PIL; l'obbligo di mantenere al massimo al 3% il rapporto tra deficit e PIL, già previsto da Maastricht; per i paesi con un rapporto tra debito e PIL superiore al 60% previsto da Maastricht, l'obbligo di ridurre il rapporto di almeno 1/20esimo all'anno, per raggiungere quel rapporto considerato *sano* del 60%.

<sup>4</sup> G. Tosato, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in relazione al Seminario “Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012” Roma, Palazzo della Consulta, 22 Novembre 2013, <http://www.cortecostituzionale.it>.

<sup>5</sup> M. Luciani, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, ibidem, in <http://www.cortecostituzionale.it>.

<sup>6</sup> Cass., s.n. 183/1973 «[...] qualora dovesse mai darsi all'art. 189 [del Trattato di Roma, e dei trattati conseguenti] una sì aberrante interpretazione, in tale ipotesi sarebbe sempre assicurata la garanzia del sindacato giurisdizionale di questa Corte sulla perdurante compatibilità del Trattato con i predetti principi fondamentali».

“uno Stato privo di mezzi economici è uno Stato incapace di tutelare, concretamente, i diritti sociali”<sup>7</sup>.

La questione dell’impatto delle misure economico-finanziarie sollecitate dall’Europa sul sistema del welfare italiano, ed in particolare sui diritti di seconda generazione tra cui i diritti sociali, ha caratterizzato il dibattito giuspolitico italiano.

Sul piano squisitamente politico il confronto circa il contenuto da dare alla Costituzione è sfociato in un *conflitto* circa la reale attuazione di quel contenuto, vale a dire sulla scelta, rimessa alla discrezionalità politica, dell’ordine e dell’intensità di realizzazione concreta delle diverse previsioni costituzionali, pur con l’onere di non dimenticarne nessuna; sul piano giuridico è il bilanciamento, se pur a volte definito *inequale*, l’unico strumento attraverso cui principi diversi trovano, contestualmente, totale o parziale attuazione nella regola di volta in volta sancita dal legislatore o dal giudice.

Tali principi sono destinati a limitarsi reciprocamente creando nel nostro sistema costituzionale la possibilità di raggiungere sempre nuovi e diversi punti di equilibrio; spetterà pertanto al legislatore scegliere, di volta in volta, quello più rispondente ai rapporti di forza (politici, economici e sociali), sempre mutevoli, che in un dato momento insistono nella società.<sup>8</sup>

Tuttavia la discrezionalità del legislatore nel maneggiare la tecnica del “bilanciamento”<sup>9</sup> trova un limite invalicabile, che la scienza giuridica ha definito “nocciolo duro”, “soglia invalicabile”, “elemento incompressibile” ovvero quello del non totale annullamento di un diritto, nella sua intima essenza, per favorire la totale espansione di un altro, se pur in quel dato momento storico-politico all’apparenza preponderante. Tutto ciò è ben delineato dalla Corte costituzionale nelle sentenze 264/2012 e 85/2013 ove si afferma, rispettivamente, che è compito della Corte costituzionale proteggere la Costituzione quale un insieme unitario ed assicurare una tutela *sistemica e non frazionata* di tutti i diritti e i principi in essa contenuti; che a voler diversamente ritenere si verificherebbe «l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe *tiranno* nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette» e che per tale motivo, la «Costituzione italiana,

<sup>7</sup> G. Coletta, *La tutela dei diritti sociali in tempo di crisi economica*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, n. 2/2014.

<sup>8</sup> F. Pallante, *Il problema costituzionale dell’attuazione dei diritti sociali*, 27/07/2018, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it)

<sup>9</sup> Sul tema del bilanciamento vedi A. Morrone, *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2014.

come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi».

In tema di misure di riduzione dei diritti di prestazione, la Corte Costituzionale, nel rispetto delle prerogative del legislatore, ha posto l'accento sul rispetto dei principi della *ragionevolezza* e della salvaguardia del *nucleo essenziale* dei diritti costituzionalmente tutelati.

Invero, il concetto di nucleo essenziale dei diritti è per sua natura sfuggente, inafferrabile, e va riempito di contenuto caso per caso. Nel corso del tempo, la Corte si è, dapprima, preoccupata di estendere la tutela dei diritti sociali anche attraverso sentenze «costose», mentre in seguito si è affermata e consolidata l'idea secondo cui i diritti sociali di prestazione sono diritti *finanziariamente condizionati*. Ne discende che ne è legittima la compressione in relazione alle risorse disponibili o la riduzione, dal punto di vista quantitativo, in situazioni di difficoltà finanziaria.

Con specifico riferimento al diritto alla salute, significativa è la sentenza n. 455/1990 della Corte costituzionale, la quale fa segnare un deciso cambiamento di rotta, affermando che «considerato come diritto ad ottenere trattamenti sanitari, il diritto alla salute è basato su norme costituzionali di carattere programmatico e condizionato all'attuazione che ne dà il legislatore ordinario: attuazione, costituzionalmente obbligatoria, da realizzare gradualmente attraverso il ragionevole bilanciamento - sindacabile dalla Corte Costituzionale - con altri interessi o beni assistiti da pari tutela costituzionale nonché con l'obiettiva disponibilità di risorse organizzative e finanziarie».

## **2. Segue: l'Unione Europea tra squilibri finanziari ed equilibri costituzionali.**

La crisi economico-finanziaria, ereditata dallo scoppio della bolla immobiliare negli Stati Uniti, si è trasformata in una vera e propria crisi sistemica, che dal 2008 ha investito anche l'Europa.

L'UE ha tentato di reagire a tale situazione adottando una serie di misure sia sul piano politico-istituzionale, sia sul piano strettamente giuridico, le quali denotano l'urgenza di assicurare la tenuta generale dei conti pubblici dei paesi membri, se del caso a scapito della

tutela di alcuni diritti di natura sociale costituzionalmente garantiti dai legislatori nazionali. Com'è noto, le istituzioni dell'Unione Europea, fedeli al carattere economico che connota la normativa europea, hanno tradizionalmente privilegiato la regolamentazione dei diritti *dell'avere*, glissando sulle questioni pertinenti ai diritti *dell'essere*, considerate appannaggio dei diritti municipali<sup>10</sup>.

I negoziati in corso per l'adesione dell'UE alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e, più di recente, l'incorporazione della Carta di Nizza (2000) nel Trattato di Lisbona hanno, giocoforza, riproposto prepotentemente il tema dei diritti fondamentali nel panorama sovranazionale, la cui tutela, oltre ad essere affidata a *Carte* internazionali, può confidare nel costante apporto ermeneutico della giurisprudenza delle Alte corti europee (Corte di Giustizia di Lussemburgo e Corte EDU di Strasburgo), pur se il *dialogo* tra giudici europei e nazionali ha sovente assunto le vesti di vero e proprio *scontro* – si pensi all'annosa diatriba tra Corte costituzionale italiana e Corte di Giustizia – a dimostrazione della ritrosia delle istituzioni comunitarie ad occuparsi di situazioni giuridiche riconducibili alla *persona umana*.

Paradossalmente - ma non in maniera inaspettata alla luce di quanto detto -, la corte costituzionale italiana non ha esitato a emendare il dettato della carta costituzionale quando si è trattato di uniformarsi ai diktat del legislatore europeo in tema di *pareggio di bilancio*, *rectius* di *principio di equilibrio di bilancio*.

Tra le misure di carattere politico-istituzionale adottate dall'UE spicca l'iniziativa denominata *Patto Euro Plus*<sup>11</sup> del marzo 2011, con la quale gli Stati membri si sono impegnati a recepire nei loro ordinamenti interni le regole europee di bilancio già contenute fin dal 1997 nel Patto di stabilità e crescita con strumenti giuridici di natura vincolante e sufficientemente forte, ad esempio Costituzione o normativa quadro (pur lasciando agli Stati firmatari la possibilità di individuare le misure più idonee).

La volontà dell'Unione europea è quella di inserire il concetto di *equilibrio finanziario o*

---

<sup>10</sup> N. Lipari, op. cit., p. 380.

<sup>11</sup> Accordo siglato il 25 marzo del 2011 siglato dai paesi membri della zona Euro con l'aggiunta di Bulgaria, Danimarca, Lituania, Lettonia, Polonia e Romania; esso concepito come un rafforzamento del Patto di stabilità e crescita del 1997, contiene al suo interno i quattro obiettivi che sono alla base della sua approvazione, ovvero: "stimolare la competitività", "stimolare l'occupazione", "rafforzare la stabilità finanziaria" e "concorrere ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche". All'interno della sezione dedicata all'ultimo degli obiettivi appena elencati, che poi è quello che qui interessa, è stato inserito un paragrafo nominato "Regole di bilancio nazionali", che prevede che "gli Stati membri partecipanti si impegnano a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel patto di stabilità e crescita.

*di bilancio* nella legislazione dei Paesi membri, ove possibile a livello costituzionale, come è avvenuto nell'ordinamento italiano con la legge costituzionale n. 1/2012 ed, in particolare, con la legge rafforzata n. 243/2012 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione).

Una prima notazione concerne la scelta lessicale, forse non del tutto neutrale, operata dalla Consulta, la quale utilizza in maniera apparentemente fungibile i termini *pareggio* ed *equilibrio* di bilancio. Invero entrambe le leggi citate recano nel titolo la locuzione *pareggio di bilancio*, mentre nell'articolato normativo si discorre di *equilibrio di bilancio*<sup>12</sup>.

Questa scelta ha dato avvio ad un ampio dibattito dottrinario, all'interno del quale v'è chi ritiene preferibile la rigidità aritmetica del termine *pareggio*<sup>13</sup>, osservando che ove si discorresse di equilibrio si offrirebbero ampi margini di azione ad una superficiale e poco attenta gestione della finanza pubblica; altri, invece, propendono, correttamente, per la nozione di equilibrio - e non di *pareggio secco* - in quanto il primo garantirebbe un giusto compromesso tra la sostenibilità della spesa pubblica e le continue sollecitazioni di adattabilità che quest'ultima riceve in conseguenza di congiunture macroeconomiche negative<sup>14</sup>.

Di là dalla questione semantica, la riforma costituzionale, approvata, peraltro dal Parlamento in tempi molto brevi rispetto ai propri standard, è, ad avviso di alcuni, il tangibile segno dell'estrema debolezza politica dell'Italia, costretta a dimostrare ai *partners* europei e ai mercati finanziari di essere in grado di allinearsi alle indicazioni suggerite dalla BCE nella famosa lettera *Trichet – Draghi* del 5 agosto 2011, indirizzata all'allora Presidente del Consiglio e resa nota solo nel mese di settembre.

La BCE, con tale strumento, oltre ad indicare al Governo italiano le misure anti speculative da adottare con urgenza per poter riconquistare la fiducia degli investitori nei titoli di Stato, lo sollecitava ad impegnarsi ad attuare una serie di riforme, se del caso anche di rango costituzionale, volte a rendere più stringenti le regole di bilancio<sup>15</sup>.

A prescindere dalle motivazioni che hanno stimolato il nostro legislatore ad attuare tale riforma, è un dato che il novello art. 81 Cost. introduce nella Carta Costituzionale il

<sup>12</sup> Cfr. A. Morrone, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, p. 5 ss.

<sup>13</sup> M. Esposito, *Le interpretazioni giuspolitiche del pareggio di bilancio nel novellato art. 81 Cost.* in *diritto.it*, 05/03/2018.

<sup>14</sup> A. Morrone, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, cit., p. 9 ss.

<sup>15</sup> M.C. Paoletti, *Il principio dell'equilibrio di bilancio in costituzione: la riforma dell'art. 81 e le sue interpretazioni*, in *diritto.it*, 24/09/2018.

principio dell'equilibrio di bilancio (ovvero equilibrio tra entrate e spese di bilancio), imponendo vincoli più stringenti e puntuali in materia di bilancio, contabilità pubblica e stabilità finanziaria, mentre, con la modifica degli artt. 117 e 119 Cost., sono state fissate regole in tali materie anche per le Regioni e gli enti locali.

Il ricorso al debito da parte dello Stato viene, infatti, consentito dalla novella costituzionale solo in funzione del ciclo economico, ovvero al verificarsi di eventi eccezionali: gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali, previa autorizzazione delle Camere, adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti<sup>16</sup>.

La revisione dell'art. 81 Cost. attribuisce alla Corte costituzionale un potere di controllo sul rispetto di un vero e proprio obbligo giuridico, la cui violazione è fonte di responsabilità, là dove, per il passato, il vincolo dell'equilibrio di bilancio costituiva solo un obiettivo politico<sup>17</sup>.

La *costituzionalizzazione* del predetto principio, unitamente ai più stringenti vincoli imposti dall'Europa alle politiche nazionali di bilancio sin dal Trattato di Maastricht 1992, inducono la dottrina ad interrogarsi circa il grado di flessibilità della art. 81 cost. onde evitare che “regole di bilancio troppo rigide producano (...) il rischio di indiscriminata compressione dei diritti fondamentali a causa delle limitazioni di bilanci”<sup>18</sup>.

Come precisato dalla stessa Consulta in recenti pronunce (Corte cost. n. 250/2013; Corte cost. n. 266/2013; Corte cost. n. 275/2016), tale flessibilità ben si coniuga con l'utilizzo di politiche di disavanzo, prevedendo meccanismi mediante i quali lo Stato, tanto nella fase di recessione economica, quanto in occasione di eventi eccezionali, coadiuva le autonomie territoriali nel finanziamento dei «livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali».

Altra parte della dottrina sposa invece l'idea che con la costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio volti all'ottenimento dell'equilibrio finanziario si sia “compiuto il transito da un disegno costituzionale che non vietava alla politica democratica di decidere misure espansive di deficit spending ad un assetto che invece le vieta in linea di principio,

---

<sup>16</sup> Art. 81 Cost, co 1, lett d).

<sup>17</sup> G. Scaccia, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Costituzione e pareggio di bilancio. Il Filangieri - Quaderno 2011*, Napoli, Jovene, 2012, pp. 211-248.

<sup>18</sup> M. Luciani, *L'equilibrio di bilancio e i principi e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., 18 ss.; D. Cabras, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, n. 6/2013.

consentendone la praticabilità solo a condizioni enumerate e particolarmente rigorose”<sup>19</sup>. In altri termini, se, anteriormente alla riforma, le scelte economico-finanziarie potevano essere contemperate con i diritti fondamentali dei cittadini, oggi occorre privilegiare le procedure di contenimento della spesa pubblica, subordinando i diritti di prestazione al potere di spesa. In tal senso potrebbe porsi un problema legato al bilanciamento dei diritti fondamentali, tra cui i diritti sociali, con le esigenze finanziarie di bilancio, in quanto una legge limitativa della loro tutela, trovando adeguata copertura costituzionale nel principio dell’equilibrio finanziario, potrebbe sottrarsi a censure di incostituzionalità.

Il principio dell’equilibrio finanziario o dei bilanci (statale, regionali e locali) non gode di un primato, né rappresenta un *super-principio* destinato a prevalere in ogni caso sugli altri principi costituzionali, pena il rischio di dar luogo ad una sorta di inversione dell’ordine gerarchico delle fonti, dove la Costituzione si collocherebbe in una posizione sotto ordinata alla *legislazione di bilancio* ordinaria; in buona sostanza i diritti costituzionalmente garantiti risulterebbero attuabili solo se, e nella misura in cui, fossero loro destinate risorse dalla legge (ordinaria) di bilancio<sup>20</sup>.

Il suddetto principio invece è posto sullo stesso piano degli altri principi costituzionali e pertanto, al pari degli altri, è suscettibile di bilanciamento, così come la Corte Costituzionale ha evidenziato nella sentenza n. 88 del 2014, là dove, facendo espresso riferimento alla revisione operata dalla l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, lascia “intendere [...] che l’equilibrio di bilancio avrebbe potuto essere elemento attivo del bilanciamento con la conseguenza che non solo può limitare gli altri principi, ma può anche essere limitato da

---

<sup>19</sup> Testualmente O. Chessa, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli 2016, 402. Sul tema v., altresì, E. Furno, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all’istruzione dei disabili*, *Nomos le attualità nel diritto*, n. 1/2017, p. 7 ss.

<sup>20</sup> L. Carlassare, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015, p. 138, “Se tentiamo di mettere a confronto il limite posto dall’art. 81 e l’interesse da esso tutelato con gli interessi da esso limitati, ci troviamo dinnanzi ad un incommensurabile divario: a fronte di quella disposizione sta infatti la Costituzione intera, nel suo disegno complessivo, nei suoi fondamenti”; in termini adesivi v. pure, in giurisprudenza, Corte Cost. nrr. 258/2017, 83/2019 e la recentissima sent. nr. 62/2020 con la quale la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 31, commi 4 e 5, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2018), vanificando il tentativo fatto da quest’ultima volta ad imputare le programmate risorse a voci di spesa diverse da quella sanitaria. Secondo la Consulta, la disposizione impugnata viola sia l’art. 117, terzo comma, Cost. in materia di tutela della salute, poiché prevede di utilizzare le predette risorse per altre finalità diverse dalla spesa sanitaria, sia l’art. 117, comma secondo, lettera m), Cost., considerato che tale diverso utilizzo delle somme non consente di garantire i livelli essenziali delle prestazioni (LEA) ed anche l’art. 81, terzo comma, Cost..

questi»<sup>21</sup>.

### 3. L'art 81 Cost. e crisi pandemica da Covid 19.

La diffusione, ormai mondiale, della pandemia da *Covid-19* sta sicuramente condizionando le regole dettate dalla UE sul piano economico-finanziario, imponendo, tra l'altro, nuovi e delicati scenari in tema di rinegoziazione delle suddette regole comuni.

L'Italia è da tempo su una linea di *rottura* rispetto alle suddette regole e in natura quando si crea una spaccatura, una faglia, l'intera struttura rischia di crollare per una reazione a catena di *terremoti*<sup>22</sup>, nel nostro caso quindi a rischio è l'integrità dell'eurozona.

In questo scenario, di notevole importanza, risulta essere il recente intervento dell'ex Presidente della BCE, Mario Draghi che ha sottolineato non solo l'imminente fase di recessione, ma ha anche suggerito i comportamenti che governi, istituzioni e contribuenti dovranno seguire per reagire alla crisi più grave nella quale l'Europa e il mondo intero verranno a trovarsi dalla crisi post bellica della metà degli anni 40<sup>23</sup>.

Condivisibile il pensiero di Draghi che richiama l'eccezionalità della situazione e richiede alle istituzioni ed in particolare ai giuristi, l'elaborazione di ragionamenti eccezionali, sia pur nel rispetto dei principi costituzionali e della logica giuridica; istruite interpretazioni e preziosissimi giuridici devono, a parere di chi scrive, cedere spazio di fronte alla *ratio* delle previsioni e dei trattati dell'Unione, dei quali non può adottarsi una visione parziale e distaccata dall'attuale contesto di crisi pandemica nel quale ci troviamo.

Presupposto sancito nel TUE ed in particolare nell'art. 3 pone alla base della costruzione di un *mercato interno* tre pilastri fondamentali ovvero una espansione economica equilibrata, una stabilità nei prezzi ed una competitiva economia sociale di mercato che è possibile ottenere attraverso un crescente livello di libertà e di eguaglianza<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> I. Ciolli, *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 maggio 2015.

<sup>22</sup> P. Back, *How Nature Works*, Copernicus – Springer Verlag NY Inc., 1999

<sup>23</sup> M. Draghi, *We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*, in *Financial Time*, del 25/03/2020, <https://www.ft.com/content/c6d2de3a-6ec5-11ea-89df-41bea055720b>;

<sup>24</sup> TFU art. 3 co.3 «L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico [...]».

Tale indicazione normativa richiederebbe per gli addetti ai lavori, giuristi ed economisti in particolare, un ulteriore passo concettuale volto alla valorizzazione della forma rispetto alla sostanza ovvero alla sostanza economica delle problematiche giuridiche.

In generale i bilanci degli stati e in particolare i servizi pubblici necessitano non solo di istituti e strumenti giuridici volti alla disciplina del loro corretto funzionamento ma anche e soprattutto di risorse, nondimeno, i contribuenti possono esser gravati dei tributi solo quanto la capacità contributiva che costoro manifestano è non solo personale ed attuale, ma anche effettiva.

Di tanto qualsiasi incremento di imposizione fiscale potrebbe risultare vano anzi in un momento di forte decrescita economica addirittura negativo per il tessuto economico-sociale del paese.

Anche in tal caso appaiono condivisibili le indicazioni dell'ex presidente della BCE "la risposta deve comportare un aumento significativo del debito pubblico. La perdita di reddito sostenuta dal settore privato – e qualsiasi debito accumulato per colmare le perdite – deve alla fine essere riassorbita, in tutto o in parte, dai bilanci pubblici. Livelli di debito pubblico molto più elevati diventeranno una caratteristica permanente delle nostre economie e saranno accompagnati dalla cancellazione del debito privato"<sup>25</sup>.

La salvaguardia dei livelli occupazionali e della capacità produttiva in una situazione emergenziale come quella provocata dalla pandemia da Covid19 richiede ai rispettivi governi maggiori sforzi al sostegno della liquidità ma sarà necessario anche un intervento congiunto del settore bancario che dovrà intervenire direttamente con credito, a costo zero alle imprese che vogliono e dimostrino la capacità di poter salvare innanzitutto i posti di lavoro e più in generale il livello produttivo nazionale.

Ovviamente va da se che il capitale necessario per svolgere questo compito deve essere fornito dal governo sotto forma di garanzie statali su tutti gli scoperti di conto o prestiti aggiuntivi pertanto si rende necessario un aumento del livello di indebitamento pubblico ciò però mal si coniuga, almeno fino ad ora, con il rispetto del principio costituzionale sancito dall'art 81 riscritto dalla già citata legge costituzionale n.1 del 2012 volta a dare attuazione al già citato *Fiscal Compact*.

Come si è già detto in precedenza la norma in questione ha dato vita ad un ampio dibattito dottrinario, tra chi ritiene preferibile la rigidità aritmetica del termine *pareggio* e chi invece,

---

<sup>25</sup> M. Draghi, *We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*, cit.

propende, correttamente, per la nozione di equilibrio - e non di *pareggio secco* - in quanto il primo garantirebbe un giusto compromesso tra la sostenibilità della spesa pubblica e le continue sollecitazioni di adattabilità che quest'ultima riceve in conseguenza di congiunture macroeconomiche negative, tra cui appunto la crisi pandemica in atto.

L'art 81 Cost., quindi, non appare ostile ad una sua rilettura alla luce di un ragionevole *principio di sostenibilità del debito*, peraltro ottenuto legando la definizione del bilancio all'andamento dei cicli economici che possono ovviamente risultare favorevoli ma anche avversi ed in tali casi quindi il ricorso all'indebitamento.

Chiaramente tale azione, autorizzata dalle Camere con voto a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti e sottoposta al vaglio della Commissione Europea secondo la procedura stabilita sempre dal trattato, trova la sua completa giustificazione solo in situazioni economiche emergenziali e temporanee: a mio avviso la situazione attuale emergenziale legata alla pandemia dichiarata dall'OMS senza dubbio legittima il ricorso ad un maggior indebitamento di cui si è detto.

Del resto lo stesso art. 2 del Reg.to CE 1467/1997 richiamando l'art 126 del TFUE, considera il superamento del valore di riferimento per il disavanzo pubblico di natura *eccezionale e temporaneo*<sup>26</sup> qualora sia determinato da un evento inconsueto, non controllabile dallo Stato membro ed con forti influssi negativi sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione.

Il medesimo regolamento, inoltre, nell'intimare allo Stato membro *inadempiente* la diminuzione dell'eccessivo tasso d'indebitamento prevede espressamente che “se si verificano eventi economici sfavorevoli imprevisi con importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche dopo l'adozione di tale intimazione, il Consiglio può decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare un'intimazione rivista a norma dell'art. 126, paragrafo 9, TFUE la quale può in particolare prorogare di un anno, di norma, il termine per la correzione del disavanzo eccessivo”<sup>27</sup>.

Occorre, allora, valutare l'impatto della pandemia in termini di indebitamento sul sistema

---

<sup>26</sup> art. 126, paragrafo 2, lettera a), secondo trattino, TFUE «La Commissione sorveglia l'evoluzione della situazione di bilancio e dell'entità del debito pubblico negli Stati membri, al fine di individuare errori rilevanti. In particolare esamina la conformità alla disciplina di bilancio sulla base dei due criteri seguenti:

a) se il rapporto tra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo superi un valore di riferimento, a meno che (...) - oppure, in alternativa, il superamento del valore di riferimento sia solo eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino al valore di riferimento».

<sup>27</sup> R. Succio, *Pandemia covid-19 ed equilibrio di bilancio: alcune considerazioni di diritto tributario euro-unitari*, 27/03/2020 in [www.giustiziasieme.it](http://www.giustiziasieme.it).

economico nazionale. In proposito si segnala una autorevole stima proveniente dal vicedirettore dell’FMI, l’economista Ashoka Modv, che in una recente intervista ha affermato che “l’Italia avrebbe bisogno di una cifra di non meno 500 miliardi di euro di salvataggio precauzionale per contribuire a assicurare i mercati finanziari sul fatto che il governo italiano e le banche riusciranno a soddisfare i pagamenti dei debiti”<sup>28</sup>.

#### 4. Brevi conclusioni.

Le indicazioni date dalla Commissione UE con la comunicazione del 19/03/2020 rubricata <<quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza del COVID.19>> sono state prontamente recepite ed adottate dalla Francia, che ha introdotto misure di sostegno alla propria economia e, con ritardo, dagli altri Paesi dell’Unione.

Ulteriore ed importante passo compiuto dall’ Unione Europea per arginare i danni economici e finanziari è rappresentato da SURE, acronimo di *Support to mitigate Unemployment Risks in Emergency*, un programma a supporto delle regioni più colpite dal coronavirus.

L’idea è quella di *una cassa integrazione europea* a supporto delle aziende che hanno sede nei Paesi più colpiti dal Coronavirus, quali ad esempio Italia e Spagna; tale progetto mira a salvare milioni di posti di lavoro ed è un’applicazione concreta del principio di solidarietà europea.

Il programma rivolto a tutti gli Stati membri ha previsto la mobilitazione di 100 miliardi di euro grazie alle garanzie degli Stati per 25 miliardi.

Significative, a riguardo, le parole della Presidente della Commissione europea, Ursula Gertrud von der Leyen, pronunziate in occasione della presentazione di SURE, avvenuta agli inizi di aprile, secondo la quale per affrontare la crisi pandemica in atto "servono solo le risposte più forti: dobbiamo usare ogni mezzo a nostra disposizione. Ogni euro disponibile nel bilancio dell’Unione verrà reindirizzato per affrontare la crisi, ogni norma sarà facilitata per consentire ai finanziamenti di fluire rapidamente ed efficacemente”, ed

---

<sup>28</sup> intervento su <https://vocallestero.it/2020/03/02/ashoka-modyitalia-la-crisi-che-potrebbe-diventare-virale>

ha inoltre paragonato il novello programma al vecchio ed efficace piano *Marshall*<sup>29</sup> attuato per la crisi post bellica nella seconda metà degli anni 40'

Chiaramente agli interventi, sin qui posti in essere dall'UE, compreso quello che ha portato alla creazione a maggio di un *Recovery Fund*<sup>30</sup> dal valore complessivo di 750 miliardi di euro, devono essere affiancati da ulteriori sforzi di natura strutturale volti non solo a verificare l'eventuale compatibilità di vincoli di bilancio meno stringenti con i trattati e i regolamenti comunitari ma anche e soprattutto ad una ridefinizione del concetto e della portata degli Aiuti di Stato in relazione alle nuove e più intense misure di sostegno economico da intraprendere su base comunitaria.

A riguardo è utile ricordare che l'art 107, paragrafo 1, del TFUE stabilisce le quattro condizioni da rispettare affinché un intervento costituisca un aiuto di Stato ovvero: 1) origine statale dell'aiuto (aiuto concesso dallo Stato ovvero mediante risorse statali); 2) esistenza di un vantaggio a favore di talune imprese o produzioni; 3) esistenza di un impatto sulla concorrenza; 4) idoneità ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri.

L'auspicio è che il nostro legislatore effettui un'attenta revisione dell'intera disciplina giuridica in materia di Aiuti di Stato, rendendola meno selettiva, rendendo disponibili queste misure di sostegno ad una pluralità di soggetti più ampia di quella attuale.

**Abstract:** Il presente lavoro si propone di verificare i termini del dialogo tra *Carte e Corti* con riguardo ai cc.dd. diritti dell'avere attraverso l'esame del principio dell'equilibrio finanziario (o anche di bilancio) di recente costituzionalizzazione (2012). Nel quadro di una rilettura sistematica dei precetti costituzionali, non è dato separare le norme di carattere economico dai diritti fondamentali tra cui rientrano anche i diritti sociali in quanto l'ordine materiale dei valori costituzionali impone di riconoscere un primato assoluto alla persona umana ed alla sua dignità. Invero la corte costituzionale, nel non facile bilanciamento tra principio dell'equilibrio di bilancio e tutela costituzionale dei diritti incompressibili,

---

<sup>29</sup> piano per la ripresa europea *European Recovery Program*, annunciato in un discorso del segretario di Stato statunitense George Marshall, il 5 giugno 1947 all'Università rappresenta uno dei piani politico-economici statunitensi per la ricostruzione dell'Europa dopo la seconda guerra mondiale consistente in uno stanziamento di oltre 12,7 miliardi di dollari.

<sup>30</sup> Strumento rientrante nella più ampia iniziativa della Commissione europea denominata *Next generation EU*, il suo valore complessivo ammonta a 750 miliardi di euro, di cui 500 miliardi saranno distribuiti attraverso sussidi e 250 tramite prestiti dal valore di 500 miliardi di euro con l'obiettivo di garantire ai Paesi più colpiti dalla pandemica del coronavirus di risollevarsi dalla crisi. A riguardo il presidente dell'Eurogruppo Mario Centeno afferma che il nuovo fondo per la ripresa va "commensurato ai costi della crisi, che aiuti a spalmarli nel tempo, che operi attraverso il budget Ue e che mostri solidarietà".

privilegia chiaramente questi ultimi poiché le *esigenze* di bilancio non possono pregiudicare la tutela di diritti sociali garantiti sia dalla Costituzione ex art 117, secondo comma, lettera m), sia, a livello sovranazionale, dalla Carta sociale europea, che riconosce e garantisce i cc.dd. *diritti di seconda generazione*. La diffusione, ormai mondiale, della pandemia da Covid-19, sta sicuramente condizionando le regole dettate dalla UE sul piano economico-finanziario, imponendo, tra l'altro, nuovi e delicati scenari in tema di rinegoziazione delle suddette regole comuni.

**Abstract:** The present work aims to verify the terms of the dialogue between *Charters* and *Courts* with regard to the *rights of assets* by examining the principle of financial equilibrium (or even budget) of recent constitutionalisation (2012). In the context of a systematic re-reading of the constitutional precepts, it is not possible to separate the economic rules from fundamental rights, including social rights, since the material order of constitutional values imposes the recognition of an absolute primacy for the human person and his dignity. Indeed, the constitutional court, in the difficult balance between the principle of budgetary equilibrium and constitutional protection of fundamental rights, clearly favors the latter because the *needs* of the budget can not prejudice the protection of social rights guaranteed by the Constitution ex art 117, second paragraph, letter m), both at a supranational level, by the European Social Charter, which recognizes and guarantees the *second generation rights*. The worldwide spread of the Covid-19 pandemic is certainly affecting the rules dictated by the EU on the economic-financial level, imposing, among other things, new and delicate scenarios regarding the renegotiation of the aforementioned common rules.

**Parole chiave:** diritti sociali – Unione Europea – equilibrio finanziario – pandemia – Covid 19.

**Key words:** social rights – European Union – financial balance – pandemic – Covid 19.