

Le parole della Costituzione e la crisi economico-finanziaria*

di **Giorgio Grasso** – *Professore associato confermato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università dell'Insubria. E' uno dei Direttori scientifici dell'Osservatorio Costituzionale.*

ABSTRACT: This article describes the influence of economic and financial crisis on several categories of constitutional law such as Constitution, sovereignty, parliamentary representation and solidarity.

Its final aim is to prove that some basic words of Italian Constitution maintain unchanged their prescriptive force and can ensure the protection of the fundamental rights of citizens against the power of the most powerful actors within European Union and globalized world.

1. Una premessa: cercando le parole della Costituzione

Esistono dentro la nostra Costituzione, potremmo dire forse dentro qualsiasi Costituzione che possa autenticamente chiamarsi tale, parole che, come è stato scritto, non si dovrebbero mai dimenticare¹, perché segnano le radici fondanti della Costituzione stessa, enunciando i valori e i principi a cui essa si ispira². Sono parole che in realtà condensano istituti, procedimenti, interi articoli costituzionali o parti significative di essi, parole che non sono solo enunciati linguistici

* Il presente contributo rielabora alcuni spunti dell'intervento presentato durante il II° Convegno Internazionale: "Sfide del costituzionalismo di fronte al processo di integrazione europea", svoltosi a Madrid, il 25-27 novembre 2014, presso l'Università Pontificia Comillas, di cui ora si pubblicano gli Atti, con l'Editore Dykinson, Madrid, 2016. Esso, peraltro, è anche debitore di numerosi momenti di confronto scientifico che chi scrive ha avuto l'occasione di avere a margine, tra l'altro, della pubblicazione del volume *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, tra il 2013 e il 2015: e, in particolare, di incontri di dottorato presso le Università di Chieti-Pescara, Bari, Milano Bicocca, Roma La Sapienza; di seminari di studio all'Università Bocconi di Milano, alla Seconda Università di Napoli e alle Università di Parma, di Bologna e del Piemonte Orientale; di singole lezioni tenute, su invito, presso le Università di Milano Bicocca, di Padova e di Genova. E' anche per tale complessiva ragione che il testo mantiene, a tratti, un tono più colloquiale, tipico dell'esposizione orale, con un ridotto numero di citazioni e di rimandi bibliografici in nota.

¹ Il richiamo è a L. CARLASSARE, *Le parole della Costituzione. La cultura dei valori e le nuove riflessioni*, Ravenna, Sala dei Mosaici, 25 novembre 2006, in <http://www.istorico.ra.it>.

² Di un radicamento dei principi e dei valori costituzionali nella coscienza degli italiani e di un loro conseguente irrobustimento parla, ora, A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali VIII, Milano, Giuffrè, 2015, 283 e 354 ss.

formali, ma che toccano anche le basi materiali dell'ordinamento costituzionale e "il contesto politico-sociale e politico-culturale entro cui si produce il riconoscimento dei principi costituzionali fondamentali"³, parole che, incidendo "nel solco della storia, plasmandola e venendone plasmate a loro volta"⁴, hanno generalmente resistito (con un esito che avrebbe anche potuto essere di segno diverso) alle trasformazioni più profonde delle istituzioni politico-costituzionali, all'evoluzione della forma di governo parlamentare, a passaggi drammatici e cruciali di quasi settant'anni di storia repubblicana.

Tuttavia l'urto che la crisi economico-finanziaria e gli strumenti congegnati per affrontarla hanno determinato sull'ordinamento costituzionale di molti Stati, compresa l'Italia, fa sorgere almeno il dubbio che tali fondamentali parole abbiano perso di nitidezza, smalto e vigore, e che siano diventate parole sbiadite, leggere, in balia del soffio impetuoso del vento di una crisi lunga e pervasiva, innestata su fenomeni di globalizzazione dei mercati ormai ampiamente consolidati e sui mutamenti costituzionali determinati dal processo di integrazione europea.

Contemporaneamente, del resto, termini nuovi sono stati forgiati per fronteggiare la crisi, in particolare oltre la dimensione statutaria, termini spesso in palese contrasto con le parole della Costituzione (per tutti il vocabolo condizionalità), ma che hanno preso il sopravvento, finendo per favorire, accanto a quella che si è definita la "decostituzionalizzazione del diritto sovranazionale"⁵, anche una pericolosa degradazione del diritto costituzionale nazionale.

Il tentativo di queste note sarà allora quello di evidenziare come alcune di queste "meravigliose" parole, permettendomi la metafora, che dalla Costituzione orientano l'intero ordinamento costituzionale mantengano invece tutta la loro forza prescrittiva⁶ e come, ancora puntando su di esse senza timori, si possa provare a dare risposta alle gravi ferite che la crisi economico-finanziaria ha prodotto sulla realtà costituzionale, sulle sue istituzioni politiche, sul suo sistema di poteri e, cosa che più importa, sulle persone che, con i loro diritti, restano il centro pulsante di quella realtà costituzionale.

³ Per questa definizione, riferita all'ordine costituzionale, distinto dall'ordinamento costituzionale, vedi ancora A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, 275 e 267, da cui le citazioni.

⁴ Così M. AINIS, *Le parole della Costituzione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, 12.

⁵ La citazione e l'impostazione sono di M. BENVENUTI, *Le misure anticrisi adottate dall'Unione europea (tra continuità delle scelte istituzionali, integrazione negativa e deconstituzionalizzazione del diritto sovranazionale)*, in F. BALAGUER CALLEJÓN, M. AZPITARTE SÁNCHEZ, E. GUILLÉN LÓPEZ, J.F. SÁNCHEZ BARRILAO, *El impacto de la crisis económica en las instituciones de la UE y los Estados miembro*, Pamplona, Thomson Reuters-Aranzadi, 2015, 115 e 113 ss. Analogamente S. GAMBINO, *Crisi economica e costituzionalismo contemporaneo. Quale futuro europeo per i diritti fondamentali e lo Stato sociale?*, in *KoreEuropa*, Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna, Fascicolo n. 6/2015, 124.

⁶ Sono parole felici, per dirla ancora con M. AINIS, *Le parole della Costituzione*, cit., 61 e 65, perché hanno saputo adattarsi alle mutevoli circostanze della vita, senza che prassi difformi siano riuscite a contraddirle, "come fucina di regole opposte e antagoniste rispetto a quelle scritte".

2. Costituzione (e costituzionalismo): la prima parola

Già la parola Costituzione è messa, per prima, sotto attacco, con l'intenzione probabilmente di soffocare in questo modo le stesse forme di decisione democratica su cui le Costituzioni pluraliste si dovrebbero fondare⁷.

Emblematico di questo stato di cose è il *report*, pubblicato nel mese di maggio del 2013, dalla banca statunitense J.P. Morgan, in cui è analizzata la condizione di crisi economico-finanziaria nei Paesi della zona Euro, considerata a metà strada per essere risolta⁸. Anche ragioni di natura politico costituzionale avrebbero favorito, secondo tale relazione, l'espandersi della crisi, per l'esistenza di Costituzioni, approvate dopo la caduta del fascismo in Europa ("the fall of fascism", nel testo in inglese) e che presentano caratteri che appaiono inadatti per determinare un'ulteriore integrazione nella regione, Costituzioni che risentono di una forte influenza socialista, Costituzioni soprattutto che hanno fatto sorgere sistemi politici (in Italia, Portogallo, Spagna, Grecia), basati su esecutivi deboli, su fragili governi centrali rispetto agli enti territoriali decentrati, sulla protezione costituzionale dei diritti del lavoro, su sistemi di raccolta del consenso di natura clientelare, sul diritto di protestare, "if unwelcome changes are made to the political *status quo*".

A parte la critica, del tutto condivisibile, verso clientele e dintorni, è difficile non cogliere, dietro alla presunta inadeguatezza di tali Costituzioni, come quella italiana, al cospetto della crisi, l'intolleranza di un potente soggetto della globalizzazione dinanzi all'idea "regina" del costituzionalismo come limite all'esercizio del potere, in funzione di garanzia e di tutela dei diritti fondamentali. Ora che sia una società privata ad affermare quanto appena ricordato è nella logica delle cose, la stessa che ha spinto altri soggetti privati, le agenzie di *rating*, a entrare ripetutamente a gamba tesa dentro la vita politica degli Stati sottoposti a *rating*, giudicando anche gli esiti delle competizioni elettorali, oltre che lo stato dei conti pubblici di quei Paesi; più paradossale è che il medesimo approccio sia stato seguito, sostanzialmente, dalle Istituzioni politiche europee, che spesso hanno ritenuto di poter prescindere quasi completamente dai vincoli costituzionali degli Stati membri, imponendo o spingendo verso revisioni costituzionali affrettate (come quella che ha introdotto in Italia il principio di equilibrio di bilancio nel 2012); facendo del rispetto della stretta condizionalità il solo termometro su cui misurare gli aiuti finanziari agli Stati in grave difficoltà, in ragione dei loro debiti sovrani; ostruendo e ostacolando, oltre ogni ragionevolezza, i tentativi, riusciti o meno, di sottoporre al voto referendario le misure di austerità imposte agli Stati (come nella vicenda greca); considerando come un fardello da cui doversi liberare le regole procedurali che la democrazia conosce, quelle regole che, nei due casi esplicitati dal *report* di J.P. Morgan, hanno portato concretamente dentro le fabbriche e nelle relazioni tra libertà di impresa e diritti dei lavoratori le norme costituzionali (come è avvenuto in Italia, quando fu approvato nel 1970 lo statuto dei lavoratori), ovvero hanno permesso, dopo la lunga parentesi autoritaria dei ricordati

⁷ Per tale rilievo vedi, tra gli altri, P. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, in *KoreEuropa*, Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna, n. 1/2012, 83 ss.

⁸ Il documento è reperibile al sito internet: http://www.europe-solidarity.eu/documents/ES1_euro-area-adjustment.pdf, 2 e 12-13 le citazioni nel testo.

regimi fascisti, di affermare vigorosamente la libertà di manifestare il proprio pensiero, anche contro la linea politica di chi governa un Paese in un certo momento storico.

Ma sino a che punto una Costituzione, e in modo specifico la nostra Costituzione, può essere piegata al mercato, ai voleri degli investitori istituzionali, alle decisioni assunte nell'ambito del diritto dell'Unione europea o del diritto internazionale promosso dalla stessa Unione europea (nel caso del *Fiscal Compact* e del Trattato *MES*, evidentemente), senza che non siano messe in "dissolvenza alcune importanti disposizioni costituzionali"⁹, anche tra quei principi supremi che pure dovrebbero costituire il contro-limite invalicabile alla stessa revisione costituzionale e che la sentenza n. 238 del 2014 della Corte costituzionale ha ora messo concretamente in azione?

3. Sovranità (tra Stato, popolo e mercato): la seconda parola

Insieme alla Costituzione e in conseguenza dei fatti, degli eventi e degli atti normativi che sopra si sono sommariamente descritti, anche la sovranità, tradizionale elemento costitutivo della statualità, è uscita malconca e certo fortemente ridimensionata, specie nella seconda fase della crisi economico-finanziaria, quella iniziata nel biennio 2010-2011, che ha riguardato più da vicino gli Stati e i loro pesanti debiti sovrani.

Numerose vicende "certificano" l'impoverimento sia dell'idea della sovranità statale come espressione della potestà d'imperio degli Stati, e dello Stato italiano ancora in modo particolare, sia della concezione della sovranità popolare, che anche la Costituzione italiana afferma plasticamente, già nel suo articolo di esordio, da raccordare, oltre che con la disposizione costituzionale sui partiti politici, con le previsioni costituzionali sulla formazione del Governo, sulla fiducia parlamentare e sull'indirizzo politico e la politica generale del Governo.

Per il primo aspetto, basta richiamare la ben conosciuta lettera inviata ad agosto del 2011 dal Governatore della Banca centrale europea Trichet e dal Governatore della Banca centrale italiana Draghi, al Governo italiano, anzi con una fuga in avanti al suo "Primo ministro" in carica, per illuminare la consapevolezza che le stesse limitazioni di sovranità dell'art. 11 della Costituzione, oggi da collegare anche all'art. 117, comma 1, del testo costituzionale, che dovrebbero garantire la realizzazione di "un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni", secondo quanto prevede quella notissima previsione costituzionale, spesso non si sono realizzate, di fatto, se non di diritto, in condizioni di parità con gli altri Stati, come richiesto dalla Costituzione, ma accettando il prevalere di meri rapporti di forza imposti o dal mercato, in base al principio economico della natura delle cose, o dal brutale dominio della politica e dallo Stato politicamente egemone in Europa. Fu a tutti chiaro, infatti, come quella lettera, nel dettare l'agenda politico-costituzionale al Paese, messo sulla gogna dai pesanti giudizi puntuali e prospettici delle Agenzie di *rating*, in quel

⁹ La citazione è di A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, 264, che non sembra rilevare però, in conseguenza dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, e dei processi decisionali che crisi e globalizzazione hanno realizzato, almeno nell'ultimo lustro, un pericolo per l'assetto dei principi fondamentali e supremi dell'ordinamento costituzionale italiano.

terribile 2011, ne condizionava quasi integralmente lo spazio di decisione politica, le scelte politicamente sovrane in ultima istanza.

Quanto al secondo profilo, che rinvia alla terza parola costituzionale qui in esame, rappresentanza, di cui si dirà meglio tra poco, la formazione del Governo presieduto da Mario Monti, nel novembre 2011, rende molto bene tutta l'asprezza del peso che i mercati, mediante il mantra che misura la loro fiducia verso questo o quel Governo nazionale, possono avere sulle dinamiche politiche della forma di governo di un Paese democratico.

Già la nomina del professor Monti come senatore a vita il 9 novembre 2011, per quanto formalmente ineccepibile, dal punto di vista dei requisiti richiesti dall'art. 59, comma 2, del testo costituzionale, e certamente anche in linea con la configurazione che tale atto ha assunto, tra quelli sostanzialmente presidenziali, ha avuto però, senza alcuna finzione, un obiettivo (costituzionale?) ben diverso da quello che ha sempre connotato l'individuazione, come senatori a vita, di cittadini che avessero illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Tale nomina, infatti, voleva politicamente rassicurare i mercati finanziari e i creditori istituzionali del nostro Paese, in attesa che si perfezionassero le dimissioni del Presidente del Consiglio in carica, Silvio Berlusconi, preparando quindi la successiva nomina, pochi giorni dopo, del professor Monti come Presidente del Consiglio dei ministri. In tale occasione, quella nomina significava nella realtà anticipare il momento dell'incarico di formazione del nuovo Governo, in presenza però di un altro Governo, non ancora formalmente dimissionario, tanto che di fatto la crisi del Governo Berlusconi era già aperta e con essa la fase delle consultazioni per costituire il nuovo esecutivo. Che poi fosse proprio Mario Monti, insieme al Presidente Napolitano, a esprimere la credibilità politica dell'Italia dinanzi ai mercati finanziari, già lo si poteva cogliere da un editoriale, intitolato "Il podestà forestiero", pubblicato ancora ad agosto del 2011 sul Corriere della Sera, nel quale Monti, come genuino europeista vedeva "tutti i vantaggi di «certi vincoli esterni», soprattutto per un Paese che, quando si governa da sé, è poco incline a guardare all'interesse dei giovani e delle future generazioni", pur non trascurando gli inconvenienti di offrire una "precipitosa soluzione eterodiretta" alla crisi economico-finanziaria in corso.

Anche l'estensione dei poteri presidenziali, in quel frangente, forse eccezionale, e poi per larga parte del settennato rimanente del Presidente Napolitano e del suo secondo settennato ridotto, se può in parte farsi rientrare nella necessità, presa in considerazione già dai nostri Padri Costituenti, di riconoscere al Presidente, in presenza di un gravissimo sfaldamento istituzionale, il ruolo di reggitore della crisi, ricorrendo alla conosciutissima metafora di poteri a fisarmonica, ha però mostrato un eccessivo slargamento.

Forse, per continuare la metafora musicale, lo spartito prodotto dalla crisi economico-finanziaria era del tutto inedito, forse il Presidente a forza di aprire il mantice dello strumento ha fatto stonare qualche tasto o bottone, dei suoi manuali di destra e di sinistra, forse semplicemente ha iniziato a suonare un diverso strumento musicale, in un'arena (tra mercato e soggetto politico europeo) in cui la sovranità popolare, portato dell'opzione democratica, non è più l'esclusivo terreno di riferimento delle decisioni politiche fondamentali di un Paese¹⁰.

¹⁰ Ingenuo sarebbe pensare che nei sistemi democratici il momento del voto rappresenti la sola forma di giustificazione del potere, essendo ben nota, almeno da Madison in poi, l'esistenza di altre fonti di legittimazione del

4. Rappresentanza politico-parlamentare (e sostanza autoritaria degli Esecutivi): la terza parola

Lo Stato, si è visto, non decide quasi mai più da solo, e quando ancora sostanzialmente decide lo fa bypassando completamente le Assemblee parlamentari e trascurando che, all'interno di esse, dovrebbe trovare espressione il principio della rappresentanza politico-parlamentare, la terza parola "chiave" della Costituzione che qui si analizza. Questa tendenza di rafforzamento autoritario degli Esecutivi, anche nei sistemi democratici consolidati, ha, in realtà, più lontane radici, accompagnando almeno l'evoluzione delle dinamiche politiche degli ultimi trent'anni, ma certamente il dispiegarsi dei fenomeni di mondializzazione e poi lo scoppio della crisi economico-finanziaria hanno reso ancora più evidente tale situazione.

Certo, dal canto suo, la rappresentanza politica, con il suo corollario del divieto del mandato imperativo, almeno in Italia, sopporta tensioni che hanno un'origine diversa: per l'esistenza di leggi elettorali, come è stato il c.d. *Porcellum*, che ne minano attraverso il premio di maggioranza e il meccanismo delle liste bloccate lo stesso fondamento; per lo sconvolgimento profondo che ha attraversato, nel passaggio dalla fase proporzionale alla fase maggioritaria di funzionamento della forma di governo, l'intero sistema dei partiti, oggi assai lontano da quel modello di partiti di iscritti che aveva connotato i primi quarant'anni, almeno, dell'esperienza repubblicana; per la contestazione stessa del principio del divieto di mandato da parte di forze politiche che, come ritornando indietro al periodo immediatamente precedente alla Rivoluzione francese, hanno una ragione del loro successo elettorale proprio nel considerare deputati e senatori solo una cinghia di trasmissione tra il popolo (della rete), i suoi leader carismatici e le istituzioni parlamentari, obbligando i primi a consultare dal basso il movimento politico prima di poter prendere qualsiasi decisione, un voto, una deliberazione.

Tuttavia, l'impeto della crisi economico-finanziaria ha del tutto squilibrato le relazioni tra i poteri del Parlamento e quelli del Governo, nel nome in particolare della velocità, della rapidità e dell'efficienza della decisione politica. Questo già a livello europeo, nei consessi in cui si approva la maggior parte delle decisioni di indirizzo politico, con la partecipazione del tandem Presidente del Consiglio dei ministri-Ministro dell'Economia, il vero binomio che regge il Governo, e poi con ricadute sul piano nazionale, nel quale il decreto legge (e poi la legge di conversione blindata dalla richiesta della questione di fiducia) hanno sostituito completamente la funzione della legge parlamentare, anche quando non vi sarebbero ragioni straordinarie di necessità e urgenza a richiederlo, un decreto legge, come altrove ricordato¹¹, sempre più atto ordinario di attuazione di un indirizzo politico, di una politica generale del Governo dell'art. 95 Cost., elaborata in realtà quasi esclusivamente in sede europea.

potere, per le Corti costituzionali o per i giudici. Ma, evidentemente, ciò che qui si critica è ben altra cosa, è un modo di intendere quella legittimazione fuori dal campo del diritto costituzionale, in cui finiscono per prevalere meri rapporti di forza e di dominio, politico o economico.

¹¹ Per lo svolgimento di questo argomento vedi G. GRASSO, *Crisi economico-finanziaria, globalizzazione, teoria dei cicli funzionali (in margine a la «La separazione dei poteri» di Gaetano Silvestri)*, in *Rivista AIC*, 2/2015, 5-6.

Per altro verso, l'assetto dei rapporti tra il Governo e la sua maggioranza schiaccia la diversa dinamica dei rapporti tra Governo e Parlamento, anche nelle più rare situazioni nelle quali sembra che possa essere davvero quest'ultimo a dover decidere, magari su tematiche eticamente sensibili.

All'obiettivo della forte valorizzazione del momento della decisione del Governo concorre anche il disegno di legge di revisione costituzionale, di recente approvato in seconda lettura dal Senato della Repubblica e che nel mese di aprile 2016 dovrebbe ottenere l'approvazione definitiva dalla Camera dei deputati, per poi arrivare al *referendum* confermativo, di cui pare certo lo svolgimento: basti citare la previsione del nuovo articolo 72, sul c.d. voto a data certa, *remake* del voto bloccato della Costituzione della V Repubblica francese, in riferimento ai disegni di legge indicati come essenziali per l'attuazione del programma di governo, mentre il pur opportuno intervento, volto a circoscrivere certi abusi del decreto legge, nel nuovo articolo 77, potrebbe essere del tutto aggirato da prassi di segno contrario, una volta di più giustificate, per esempio, dalla necessità di adottare misure economiche e fiscali, come avvenuto con la legislazione economica del tempo della crisi.

A completare l'indebolimento del Parlamento, se non lo svuotamento della sua funzione di effettiva rappresentanza dell'insieme delle forze politiche del Paese, saranno da verificare, infine, gli effetti fortemente maggioritari della nuova legge elettorale per la sola Camera dei deputati, la legge n. 52 del 2015, e la stessa trasformazione del Senato della Repubblica in una Camera non più politica in senso stretto e con una rappresentanza ambigua, rispetto ai più robusti modelli di rappresentanza territoriale delle seconde Camere, conosciuti a livello comparato (dal Senato americano al *Bundesrat* tedesco).

Con la singolare previsione del nuovo articolo 55, frutto forse di una formulazione non del tutto consapevole, laddove si riconosce un po' contraddittoriamente alla Camera dei deputati la spettanza della titolarità dell'indirizzo politico, da concordare con la politica generale del Governo dell'art. 95, non modificato, e con il già citato programma di Governo del rinnovato art. 72.

5. Solidarietà (tra diritti sociali, vincoli di bilancio e giurisprudenza costituzionale): la quarta parola

Come fosse una slavina, a seguito dell'allentamento dei vincoli costituzionali, dell'erosione della sovranità e del sostanziale affidamento delle decisioni di indirizzo politico all'uomo solo (o quasi) al comando, nel tempo della crisi economico-finanziaria, sono i diritti a essere in ultimo sopraffatti, offuscandosi, insieme a essi, un'altra parola cruciale del testo costituzionale italiano, quella di solidarietà.

Il costo dei diritti è il punto di snodo in questo frangente e lo strumento utilizzato, in risposta alla crisi, per contenere i rivoli assai difficili da arrestare della spesa pubblica e di politiche di *welfare* che hanno spesso irresponsabilmente svuotato le casse dei denari pubblici, è stato quello di irrigidire dentro i testi costituzionali il vincolo del pareggio di bilancio.

Il processo, almeno in Italia, è noto. Con la legge di revisione costituzionale n. 1 del 2012, intitolata "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale", è stato modificato in particolare l'art. 81 della Costituzione italiana, stabilendosi l'obbligo per lo Stato di

assicurare, in realtà, non il pareggio, ma l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, con una robusta limitazione della possibilità di ricorrere all'indebitamento. La legge n. 243 del 2012 ha poi dato attuazione a tale disposizione costituzionale, facendo corrispondere l'equilibrio di bilancio all'obiettivo di medio termine; di fatto vi è stato sinora un continuo rinvio del pareggio di bilancio, in ultimo dal 2017 al 2018, con l'approvazione a ottobre 2015 di due risoluzioni, votate alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, con la maggioranza assoluta prevista dal testo costituzionale rinnovato, così rallentandosi il percorso di consolidamento fiscale relativo ai vincoli europei di finanza pubblica.

Sull'inderogabile rispetto dei vincoli finanziari, d'altra parte, il Governo della crisi, l'Esecutivo Monti in precedenza citato, ha giocato in pratica tutte le sue scelte di indirizzo politico, in realtà come si è visto largamente predeterminate dai *partners* europei, dalle agenzie di *rating*, dai soggetti istituzionali del mercato, sulla base della logica amara del Podestà forestiero, di cui prima si diceva, e molte di quelle decisioni, adottate quasi esclusivamente con il ricorso al decreto legge, hanno inciso pesantemente sui diritti dei cittadini, sotto forma di contrazione complessiva delle retribuzioni e dei salari (per esempio per il loro mancato adeguamento all'aumento del costo della vita e per i blocchi stipendiali nel pubblico impiego), oltre che delle pensioni, ma anche di godimento di prestazioni nel campo del diritto alla salute o del diritto all'istruzione. I Governi successivi, quello Letta e quello Renzi, hanno continuato in una politica riformatrice che costantemente ha guardato a opzioni di indirizzo politico veicolate dall'esterno, come nel caso del c.d. *Jobs Act*, richiesto dalla già citata lettera dell'agosto del 2011 dei due Governatori della Banca centrale europea. Solo molto recentemente, peraltro, proprio il Governo Renzi è entrato in un aspro conflitto con la Commissione europea e con il suo presidente Juncker, sui temi della flessibilità e del rigore nel controllo dei conti pubblici¹².

Sull'effettività del godimento dei diritti e in modo specifico dei diritti sociali, i diritti che costano di più, radicati in quella norma fondamentale della stessa forma di Stato che è l'uguaglianza sostanziale dell'art. 3, comma 2, Cost., la Corte costituzionale è intervenuta in particolare nel corso del 2015 con almeno tre pronunce di assoluto rilievo nelle quali è emersa fortissima la tensione tra la garanzia del diritto, di volta in volta coinvolto, e l'equilibrio dei conti pubblici.

Ci si riferisce ovviamente alle sentenze n. 10, 70 e 178, sulle quali sono fioriti, come si sa, numerosissimi commenti di dottrina e molti strali o plausi della politica.

Ai fini delle presenti note, può essere utile verificare l'esistenza di un eventuale filo conduttore che possa tenere insieme il differimento per il futuro degli effetti della sentenza n. 10, riguardante la c.d. *Robin Hood Tax*, l'accoglimento dell'incostituzionalità delle misure di azzeramento perequativo delle pensioni superiori a tre volte il trattamento minimo INPS della sentenza n. 70, senza alcuna modulazione nel tempo degli effetti della pronuncia costituzionale, e la dichiarazione di illegittimità costituzionale sopravvenuta del blocco della contrattazione collettiva per il lavoro pubblico, nella pronuncia n. 178, oppure constatare la mancanza di quel legame e la rinuncia per l'interprete a poter considerare a sistema le tre pronunce.

¹² Ne danno conto in particolare i quotidiani del mese di gennaio 2016.

Sinteticamente, nel primo caso, oggetto dell'impugnazione dinanzi alla Corte era la disciplina sulla maggiorazione dell'aliquota IRES gravante su determinati operatori dei settori energetico, petrolifero e del gas: la sua violazione degli articoli 3 e 53 Costituzione, in ragione in particolare della circostanza che, pur trattandosi di un contributo certamente richiesto, a fini di solidarietà, a soggetti privilegiati, non prevedeva alcuna predeterminazione temporale in grado di contenerne nel tempo gli effetti, né "strumenti atti a verificare il perdurare della congiuntura posta a giustificazione della più severa imposizione", viene però neutralizzata nella sua retroattività.

La Corte, infatti, si preoccupa di impedire che l'applicazione retroattiva della declaratoria di illegittimità costituzionale possa determinare "una grave violazione dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 81 Costituzione", visto che così facendo si realizzerebbe "uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva" per il nostro Paese; se ciò accadesse, del resto, "le conseguenze complessive della rimozione con effetto retroattivo della normativa impugnata finirebbero per richiedere, in un periodo di perdurante crisi economica e finanziaria che pesa sulle fasce più deboli, una irragionevole redistribuzione della ricchezza a vantaggio di quegli operatori economici che possono avere invece beneficiato di una congiuntura favorevole. Si determinerebbe così un irrimediabile pregiudizio delle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Costituzione".

Nella sentenza n. 70, invece, oggetto del giudizio erano le norme del decreto legge n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla l. 214/2011, che, ancor prima dell'inserimento in Costituzione del principio dell'equilibrio di bilancio, avevano bloccato per il biennio 2012-2013 l'adeguamento all'inflazione per tutte le pensioni superiori a tre volte il trattamento minimo INPS, pensioni cioè pari a soli 1.217,00 euro mensili. Una qualche misura di intervento sulle pensioni era stata richiesta anche dalla già menzionata lettera dell'agosto 2011 dei due Governatori Trichet e Draghi, mentre indiscrezioni filtrate al momento dell'adozione del decreto del 2011 sembravano indicare che il Governo Monti inizialmente avesse prefigurato addirittura di azzerare per due anni l'adeguamento di tutte le pensioni, senza alcuna differenziazione, e la formula originaria del testo del decreto, emendata durante la conversione in legge, prevedeva l'azzeramento per gli importi superiori a due volte il trattamento minimo INPS. La Corte, in questo caso, anche dando conto della sua precedente giurisprudenza in tema di soppressione della rivalutazione automatica annuale (ma in quel caso si trattava di trattamenti pensionistici di importo otto volte superiore al trattamento minimo: sentenza n. 316 del 2010), ritiene che "siano stati valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità", sacrificando "nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio" diritti fondamentali, come quelli "connessi al rapporto previdenziale, fondati su inequivocabili parametri costituzionali, la proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita", e la sua adeguatezza, parametri che in ultima istanza rimandano ai due principi supremi della solidarietà dell'art. 2 e dell'uguaglianza sostanziale dell'art. 3, comma 2, Costituzione.

Tale decisione, ingenerosamente criticata, ha rischiato di creare una voragine nei conti pubblici, con cifre che nei giorni successivi alla sua emanazione sono peraltro cambiate continuamente; per dare attuazione a essa, "nel rispetto del principio dell'equilibrio dei bilanci e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale", il Governo Renzi è intervenuto con un decreto (il decreto legge n. 65 del 2015, convertito con

modificazioni dalla legge n. 109 del 2015, da cui è tratta la citazione che precede), venendo a graduare le percentuali rispetto a cui riconoscere la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, in corrispondenza di diverse soglie di moltiplicatori del trattamento minimo INPS, ma forse aggirando il dispositivo di una pronuncia che pareva squisitamente demolitorio, non in grado quindi di lasciare margini di apprezzamento a un intervento retroattivo che abroga una disposizione, in realtà, già annullata dalla Corte¹³.

Infine, la sentenza n. 178, riguardante le misure legislative che hanno congelato le retribuzioni dei pubblici dipendenti per il periodo 2010-2014 e sospeso le procedure contrattuali e negoziali per il triennio 2010-2012, impedendo quindi l'esplicitarsi dell'autonomia collettiva dell'art. 39 Costituzione. La Corte, per un verso, ritiene infondate le censure incentrate sull'art. 36, comma 1, Costituzione, in quanto il sacrificio del principio di proporzionalità della retribuzione, disposto dalla norma in un orizzonte temporale limitato, non risulterebbe irragionevole e macroscopico; per altro, considera incostituzionale, per violazione dell'art. 39, comma primo, Costituzione, il blocco negoziale che si perpetua nel tempo e che è diventato strutturale e non eccezionale. Tale sospensione della contrattazione collettiva "sconfina, dunque, in un bilanciamento irragionevole tra libertà sindacale (art. 39, primo comma, Costituzione), indissolubilmente connessa con altri valori di rilievo costituzionale e già vincolata da limiti normativi e da controlli contabili penetranti (...), ed esigenze di razionale distribuzione delle risorse e controllo della spesa, all'interno di una coerente programmazione finanziaria", che porta a citare espressamente l'art. 81, primo comma, Costituzione. L'incostituzionalità di tali disposizioni è, tuttavia, sopravvenuta, rimuovendosi, "per il futuro, i limiti che si frappongono allo svolgimento delle procedure negoziali riguardanti la parte economica". E una terza volta, come nelle sentenze n. 10 e n. 70, si richiamano i doveri di solidarietà fondati sull'articolo 2, a cui si ispira il contratto collettivo che disciplina il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, ma la cui dinamica negoziale è stata peraltro alterata dal reiterato protrarsi della sospensione delle procedure di contrattazione economica.

E' possibile, ci si chiedeva, rinvenire un elemento comune tra le tre pronunce, senza spostare tutta l'attenzione su una sola di esse, come pure è stato fatto in dottrina, qualificando la prima come una "decisione spartiacque", capace per la prima volta di cogliere la "trasformazione dell'ordinamento costituzionale", determinata dalla riforma del 2012, e la portata prescrittiva della regola del pareggio di bilancio¹⁴?

Delle due l'una, senza troppe cautele: o si insiste sulla regola dell'equilibrio di bilancio o si punta sul principio di solidarietà, per tarare il livello di sacrificio costituzionalmente sopportabile richiesto da molte delle misure legislative, adottate per affrontare la crisi economico-finanziaria, come quelle oggetto dei tre giudizi costituzionali qui rapidamente esaminati. Forse è vero che la sentenza n. 70 si è riferita solo frettolosamente alla riforma costituzionale del 2012, senza considerarne tutte le dovute implicazioni, ma è altrettanto vero che il vincolo finanziario non è stato completamente ignorato, nemmeno in tale circostanza, laddove la Corte ha contestato che le

¹³ In tal senso anche M. ESPOSITO, *Il decreto-legge in-attuativo della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, maggio 2015, 2 e *passim*.

¹⁴ Come sostiene A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, 578, 595 e *passim*.

esigenze finanziarie e il generico rimando alla contingente situazione finanziaria non fossero stati sufficientemente illustrati e motivati sia nel decreto legge n. 201, sia nella successiva legge di conversione.

La modulazione temporale degli effetti della decisione costituzionale per il futuro, non costituzionalmente scontata e comunque da ritenersi eccezionale, certo ha impedito che si creasse, con la sentenza n. 10, un buco forse incolmabile nei conti pubblici, ma soprattutto, come ricorda anche la Corte, ha evitato che le società petrolifere che avevano goduto di sovra-profitti per la congiuntura economica favorevole recuperassero irragionevolmente quella ricchezza, in irrimediabile contrasto con le esigenze di solidarietà sociale previste dalla Costituzione.

Un'analoga regolazione degli effetti della pronuncia costituzionale, solo per l'avvenire, non avrebbe avuto, nella sentenza n. 70, la medesima giustificazione, fosse solo perché tra gli extraprofitti delle società petrolifere e una pensione di milleduecento euro al mese vi è una differenza insormontabile; in tal caso la dichiarazione di incostituzionalità, retroattiva, come nella generalità dei casi, ha colpito nella sua totalità (e non poteva essere diversamente) una disciplina di legge che non aveva né modulato progressivamente la misura del sacrificio richiesto, tra livelli di pensione assolutamente incomparabili (pensioni d'oro e pensioni di mera sussistenza o poco più), e neppure cercato di fissare l'eventuale blocco integrale della perequazione automatica su una soglia più elevata, in linea con la precedente giurisprudenza costituzionale, cioè un importo superiore a cinque volte il trattamento minimo INPS, cifra in grado forse di reggere allo scrutinio di costituzionalità.

Se la politica, in quel difficilissimo autunno del 2011, non era riuscita a fare il miglior bilanciamento degli interessi in gioco, finendo per intaccare i diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, come sostenuto in modo del tutto condivisibile dalla Corte, difficilmente poteva farlo la Corte stessa, utilizzando fuori dai suoi poteri il bisturi per ritagliare le diverse soglie del blocco della perequazione automatica, oppure, in questo caso con la rinuncia a fare il suo mestiere di giudice costituzionale, adottando una dichiarazione di illegittimità costituzionale sopravvenuta, che, guardando alle fasce più deboli di pensionati, avrebbe comportato una cattiva tutela del principio di solidarietà dell'art. 2 della Costituzione¹⁵ e di quello di uguaglianza sostanziale dell'art. 3, comma 2.

In un affinamento di questioni, sempre più complesse, e solo con un apparente ulteriore cambio di prospettiva, devono essere considerate anche le conclusioni della citata sentenza n. 178. E' sempre il principio di solidarietà, ben più dello stretto vincolo di bilancio, che porta la Corte a respingere le censure riferite all'art. 36, comma 1, Costituzione e, invece, a ritenere fondata la questione di legittimità costituzionale riguardante il successivo art. 39, comma 1.

Le retribuzioni nel lavoro pubblico avevano registrato, infatti, "una crescita incontrollata, sopravanzando l'incremento delle retribuzioni nel settore privato"; il sacrificio richiesto in un orizzonte temporale delimitato, per quanto piuttosto ampio nella durata, di fatto ben sei anni, profilo temporale, però, non stigmatizzato adeguatamente dalla Corte, non sarebbe né irragionevole, né

¹⁵ Vedi però A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, cit., 586, nota n. 46, secondo il quale nella sentenza n. 70 la solidarietà richiamata sarebbe "quella tra pensionati e non una solidarietà generale tra i consociati".

sproporzionato, e risponderrebbe a una logica fortemente solidale tra diverse categorie di lavoratori. Al contrario, la violazione della libertà sindacale, determinata dalla sospensione *ad libitum* delle procedure negoziali e contrattuali, non può più tollerarsi, quando finisce per sconvolgere “una complessa trama di valori costituzionali”, che muove dall’art. 2 verso l’art. 97 Costituzione. La dichiarazione di illegittimità costituzionale è sopravvenuta, perché dovrà poi essere il legislatore a dare nuovo impulso all’ordinaria dialettica contrattuale, il cui “carattere essenzialmente dinamico e procedurale (...) non può che essere ridefinito (...) nel rispetto dei vincoli di spesa, lasciando impregiudicati, per il periodo già trascorso, gli effetti economici derivanti dalla disciplina esaminata”.

Una soluzione compromissoria, forse, tra la sentenza n. 10 e la sentenza n. 70?

6. Come concludere? Parole e non stereotipi del diritto costituzionale contemporaneo

C’è un’obiezione che si può muovere all’insieme delle riflessioni compiute sinora e cioè che quelle parole, di cui si è ribadita tutta la forza normativa, siano in realtà un po’ troppo abusate, difese talora ideologicamente, quasi stereotipi di un costituzionalismo militante che avrebbe fatto il suo tempo; parole destinate a soccombere se commisurate con le più ficcanti parole, alcune delle quali molto più spendibili, immediate, o comunque sostenute dagli attori politici ed economici, che anche grazie alla crisi hanno preso definitivamente campo. Chi è che nel 2016 vuole ancora sentire parlare di Costituzione, di sovranità popolare, rappresentanza, solidarietà, e non invece di globalizzazione, *governance*, sovranità del mercato, e altro ancora?

Circoscrivendo la visuale alle sole vicende europee, il confronto finale si deve muovere con quelle posizioni molto nette che riportano oggi a un costituzionalismo e a uno Stato costituzionale che implicano, si è affermato, la necessità di “ripensare la democrazia pluralista, colmando la distanza che, in teoria e in pratica, tende a separare i valori politici e gli strumenti economici”, uno Stato costituzionale definito in ragione della sua pretesa “sostenibilità”¹⁶.

Si tratta di tesi ricca, robusta nel suo contenuto, anche accattivante, che nel ripensamento della democrazia pluralista esprime una diversa dislocazione dei concetti che le parole della Costituzione esprimono, da rappresentanza a sovranità, sino a giungere ai diritti e alla solidarietà; tesi che, però, non può essere condivisa, perché sembra tutta orientata a calibrare la distinzione tra ciò che è democraticamente sostenibile e ciò che non è democraticamente sostenibile, guardando esclusivamente (o comunque in modo assolutamente prevalente) a uno solo degli elementi in gioco, la già ricordata regola del pareggio di bilancio, che sembra assurgere a “una sorta di super-valore costituzionale”¹⁷.

Si considerino ancora emblematicamente i problemi posti dalla parola solidarietà.

¹⁶ L’Autore che in modo più solido si è fatto portatore di questo orientamento dottrinale, in numerosi, recenti lavori scientifici, è certamente A. MORRONE, del quale vedi in particolare il saggio *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, cit., 597-598, da cui le citazioni.

¹⁷ Così criticamente G. SALERNO, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in *Federalismi.it*, 20 maggio 2015, 4.

Quando si sostiene, per esempio, con un passaggio che si riporta interamente, che “il diritto costituzionale dei nostri tempi deve indicare ai titolari dell’indirizzo politico la cornice teorica per prendere, in modo legittimo, *decisioni sostenibili finanziariamente*, nelle quali la tutela di tutti i valori fondamentali è proiettata in un tempo che supera il contingente, riguardando i bisogni di comunità politiche sempre più complesse, in continuo divenire, ma che devono essere mantenute unite mediante legami di solidarietà generale, anche intergenerazionale”¹⁸, certo si richiama opportunamente il principio di solidarietà, nella sua variante di “ponte” tra i diritti e i bisogni delle generazioni di oggi e i diritti e i bisogni delle generazioni di domani, ma sembra sottovalutarsi che la destinazione delle risorse, ancor prima che rispetto alla dinamiche economico-finanziarie innestate nell’ordinamento nazionale ed europeo dalla regola (piuttosto che principio) dell’equilibrio di bilancio, deve corrispondere a certe e non ad altre priorità indicate direttamente dalla Costituzione, non tutte poste sullo stesso piano e della medesima durezza, dovendosi “distinguere le destinazioni di fondi costituzionalmente *doverose* da quelle *consentite* o addirittura *vietate*”¹⁹.

Non è un problema, allora, di diritti tirannici, diritti senza costo e a senso unico²⁰, che metterebbero a repentaglio i conti pubblici, e che la Corte per esempio avrebbe esageratamente difeso nella sentenza n. 70, più volte menzionata; il problema è quello di isolare dentro il cestino dei diritti fondamentali un insieme di diritti e pezzi di diritti da proteggere e promuovere comunque, al di fuori del condizionamento della fredda regola dell’equilibrio di bilancio. Nel caso di diritti sociali (ma ovviamente il discorso va esteso anche agli altri diritti fondamentali), la rispondenza alle singole priorità costituzionali da parte degli organi di indirizzo politico²¹, che non potranno aggirare il dovere di soddisfare i diritti di prestazione pur in presenza di una limitatezza delle risorse disponibili e dei vincoli di bilancio dell’art. 81, implica necessariamente di tararli sulla adeguatezza, sulla appropriatezza della prestazione, per usare un’espressione cara al diritto costituzionale della salute, e non certo sul livello minimo di quella prestazione.

Sul concetto di sostenibilità e sulla solidarietà intergenerazionale, poi, pare utile qualche considerazione supplementare, prima di concludere il discorso; trattasi di espressione polisemica, nata nel campo della tutela dell’ambiente, e che si è cominciata a utilizzare anche per giustificare l’effettività della regola del pareggio di bilancio, di fronte a Stati “spendaccioni” che avrebbero riconosciuto indiscriminatamente il godimento di certi diritti, preoccupandosi di garantire

¹⁸ Così A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, cit., 598, corsivo dell’Autore.

¹⁹ Vedi L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015, 151, corsivo dell’Autrice. Analogamente F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella “intoccabile”) della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2/2013, 15, che, nella distribuzione delle risorse disponibili, da sottoporre a “un rigoroso scrutinio, condotto alla luce di tutte le disposizioni costituzionali coinvolte”, distingue tra ciò che è costituzionalmente richiesto e imposto e ciò che consiste, invece, in una mera “opzione del legislatore ordinario (forse non illegittima ma) non richiesta dalla Costituzione”.

²⁰ Così peraltro A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l’ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 20 maggio 2015, 7-8, e S. CECCANTI, *Una sentenza che lascia due seri motivi di perplessità*, *Ivi*, 3.

²¹ Sulle cui scelte potrà poi esercitarsi un controllo da parte della Corte costituzionale: così L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, cit., 150 ss.

maggiormente, per esempio, le pensioni dei cittadini di oggi, a scapito dei futuri stipendi dei loro nipoti.

Quelle pensioni, per stare ancora alla vicenda appena richiamata, non sarebbero più sostenibili, perché i milleduecento euro al mese del pensionato, a cui è stato sospeso l'adeguamento automatico al costo della vita, sono a stento lo stipendio di molti giovani laureati.

Ma, a ben vedere, è ancora la selezione nel paniere dei diritti, rispetto a una destinazione di fondi costituzionalmente doverosa, che, senza schiacciare verso il basso lo spazio del loro concreto godimento, allargando a sfavore dei più deboli la forbice della disuguaglianza²², avrebbe dovuto far capire alla politica e ai suoi interpreti che con quei milleduecento euro al mese, o poco più, la generazione precedente sta finanziando anche i suoi figli e i figli dei suoi figli, tra libertà dal bisogno e diritto a un'esistenza dignitosa.

²² Proprio i più deboli, a vantaggio dei quali quei diritti sono stati riconosciuti astrattamente dalla Costituzione e che ora rischiano di restare fuori dalla "festa" che avrebbe dovuto essere organizzata per loro (la metafora è di F. GABRIELE, *Diritti sociali*, cit., 4).