

DIRITTI COMPARATI

Comparare i diritti fondamentali in Europa

L'ACÓRDÃO 187/2013: LA PUNTA DI UN ICEBERG PER LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE EUROPEA SULLA CRISI?

Posted on 13 Maggio 2013 by [Tania Abbiate](#)

Il 5 aprile 2013, con l'Acórdão 187/2013, il Tribunale Costituzionale portoghese (TC) si è pronunciato nel merito di quattro ricorsi relativi alla legge di bilancio 2013 (*Lei* n° 66-B/2012, d'ora in poi LOE), sollevati rispettivamente dal Presidente della Repubblica, Anibal Cavaco Silva (ricorso n. 2/2013), da alcuni deputati dell'opposizione (ricorsi nn. 5 e 8/2013) e dal *Provedor de Justiça* (**ricorso n.11/2013**).

La pronuncia era particolarmente attesa e rappresenta il terzo giudizio emesso dal TC relativo alle dure misure di riduzione della spesa pubblica adottate dal Governo conservatore di Coelho e il secondo in meno di un anno; il 5 luglio 2012, nell'Acórdão 353/2012, il Tribunale si era infatti pronunciato sulla legittimità della sospensione delle tredicesime e delle quattordicesime per i dipendenti pubblici e i pensionati, giudicandole in contrasto con il principio di uguaglianza sancito dall'art.13 della Costituzione, in quanto creava una disparità ingiustificata tra lavoratori del settore pubblico e quelli del settore privato.

A distanza di appena nove mesi dalla precedente decisione, il TC si è pronunciato su alcune misure di *austerità* adottate nella legge di bilancio e ha rilevato l'incostituzionalità di quattro misure: la sospensione parziale o

totale del pagamento delle ferie ai lavoratori dell'amministrazione pubblica (art. 29 LOE), l'**estensione del taglio** delle ferie ai lavoratori impegnati in attività di insegnamento o di ricerca (art. 31), la sospensione del pagamento del 90% delle ferie e dei sussidi per i pensionati (art.77) e il pagamento dei contributi previdenziali del 6% per coloro che ricevono l'indennità di disoccupazione e del 5% per coloro che ricevono l'indennità di malattia **(art.117 c.1)**.

Nel pronunciarsi circa la costituzionalità delle disposizioni impugnate della LOE 2013, il TC dimostra di tenere in considerazione la difficile situazione economica attraversata dal Paese: la sentenza si caratterizza, infatti, per una spiccata attenzione all'aspetto economico - dovuta anche alla natura del ricorso - evidente nel riferimento ad indicatori che rivelano un peggioramento della situazione (contrazione media del PIL del 2,3% all'anno, contrazione del consumo privato del 3,5%, tasso di disoccupazione del 18,2%).

Lo stesso legislatore portoghese, nonostante avesse riconosciuto le mancanze della legge di bilancio, aveva sostenuto la legittimità delle misure adottate facendo leva sulla necessità di accrescere la credibilità e la fiducia dei creditori, onorare gli accordi internazionali e rispettare il diritto delle generazioni future a non vedersi imposto l'onere di ripagare i debiti contratti dai loro predecessori.

Diversi sono i parametri di costituzionalità invocati dai ricorrenti, tra i quali la regola dell'annualità del bilancio (art. 105.2 Cost), il diritto di contrattazione collettiva (art. 56.2 Cost.), il diritto alla retribuzione (art. 59 c.1 Cost.), il principio di legittimo affidamento (art. 2 Cost.) e il diritto alla sicurezza sociale (art. 63 Cost.).

Ciononostante, il *reasoning* sviluppato dal TC fa leva principalmente sul principio di uguaglianza sancito dall'art. 13 della Costituzione e sul principio di proporzionalità riconosciuto dall'art. 2 Cost. Il tribunale riconosce infatti la legittimità di trattamenti differenziati, ma ribadisce che la differenziazione deve essere proporzionata e non eccessiva. Nel caso di specie, invece, i giudici riscontrano che le disposizioni contestate comportano un sacrificio sproporzionato ed eccessivo per i dipendenti

pubblici, peraltro già duramente penalizzati dalle precedenti misure economiche. La Corte ritiene infatti che “l'imposizione di sacrifici più pesanti ai dipendenti pubblici non può essere giustificata da fattori macroeconomici legati alla recessione economica e all'aumento della disoccupazione, i quali devono essere affrontati attraverso misure di politica economica e finanziaria di carattere generale, e non per mezzo di una maggiore penalizzazione dei lavoratori che, in termini di occupabilità, non subiscono lo stesso effetto della crisi economica.”.

La difficile situazione economica attraversata dal Paese ha portato il Governo, nel 2011, a negoziare un pacchetto di aiuti finanziari di 78 miliardi di euro con la cd. *troika* (BCE, Commissione Europea e FMI). In cambio del sostegno economico volto ad arginare il rischio di bancarotta finanziaria, il Portogallo si è impegnato a rispettare il limite del 5% per il 2012, del 4,5% per il 2013 e del 2,5% per il 2014 del rapporto tra debito pubblico e PIL, approvando un programma di politica economica e finanziaria, il *Programa de Ajustamento Económico e Financeiro* (PAEF), con una durata di tre anni. Le misure adottate nelle leggi di bilancio 2011, 2012 e 2013 vanno quindi nella direzione di onorare gli impegni presi in sede sovranazionale. Tuttavia, esse comportano un costo economico e sociale considerevole ai cittadini e ciò spiega il crescente numero di ricorsi all'organo di costituzionalità.

Mentre nell'*Acórdão* 396/2011 relativo alla legge di bilancio 2011, il Tribunale non aveva rilevato l'incostituzionalità delle misure previste dalla legge di bilancio 2011, con l'*Acórdão* 353/2012, il TC si era pronunciato sull'incostituzionalità della sospensione del pagamento della tredicesima e della quattordicesima mensilità per i dipendenti pubblici. L'ultima pronuncia conferma l'orientamento adottato nel 2012, sostenendo che anche le misure previste dalla LOE 2013 violano i principi di uguaglianza e di proporzionalità.

Queste pronunce sono esemplificative del ruolo che le Corti costituzionali sono chiamate a svolgere in periodo di crisi: esse devono operare un

difficile bilanciamento di principi che vede da un lato gli interessi economici – ed in particolare l'essenziale salvaguardia finanziaria – e dall'altro il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento, come il diritto di uguaglianza e, più in generale, i diritti sociali.

Il TC si è distinto nel panorama europeo per aver risposto con rapidità a questo complesso compito, e dalle sue pronunce si può constatare (finora) una tenuta dell'ordinamento costituzionale, nonostante le difficoltà causate dalla crisi.

Come si può facilmente immaginare, la sentenza è stata accolta con grande entusiasmo da parte dei cittadini, i quali hanno visto nel TC un'istituzione attenta non solo alle difficoltà economiche del Paese, ma anche alla situazione sociale ed economica concreta vissuta dai cittadini. Tuttavia, il giudizio di incostituzionalità ha provocato uno scisma politico ed economico: gli articoli censurati rappresentavano infatti parte delle garanzie offerte dal Governo portoghese per il versamento delle tranche di aiuti concordati nel 2011. Se il Governo non sostituirà ora in modo adeguato le misure di austerità censurate dal TC, la *trojka* potrebbe negare al Portogallo la prossima tranche, consistente in due miliardi di euro di aiuti finanziari. Per il momento, il rischio sembra scongiurato, poiché il 18 aprile il Consiglio dei Ministri portoghese ha adottato nuove misure di *austerity* volte ad "aggiustare" la legge finanziaria per il 2013: le misure includono tagli alla spesa per 800 milioni di € a tutti i servizi pubblici e per ulteriori 500 milioni in settori ancora da concretizzare. A livello europeo, invece, la Commissione europea ha prorogato di sette anni le scadenze del prestito concesso al Portogallo (e all'Irlanda).

Benché non sia possibile prevedere ciò che succederà nei prossimi mesi, è indiscutibile che la rilevanza dell'*Acórdão* 187/2013 non si esaurisce all'interno dei confini portoghesi, ma è destinata ad avere una grande eco in tutta Europa. Analoghi contenziosi sono infatti all'attenzione delle corti costituzionali di altri Stati europei e il Tribunale costituzionale portoghese, con questa pronuncia, ha creato un punto di riferimento obbligato per tutti gli organi di giustizia costituzionale chiamati a pronunciarsi circa la costituzionalità di misure adottate per far fronte alla

crisi.