

L'introduzione del principio di *estabilidad presupuestaria* e le sue implicazioni nell'ordinamento spagnolo*

Riccardo Cabazzi

SOMMARIO: 1. Contesto e procedimento di riforma dell'art. 135 della Costituzione spagnola. – 2. I principali contenuti normativi della riforma costituzionale. – 3. Le più rilevanti riforme del *welfare state* adottate a seguito del novellato art. 135 della Costituzione. – 4. *Estabilidad presupuestaria* e finanza locale. – 5. Diritti sociali e vincoli finanziari nella (scarna) giurisprudenza del Tribunale costituzionale spagnolo. – 6. Cenni conclusivi

1. *Contesto e procedimento di riforma dell'art. 135 della Costituzione spagnola*

Con riguardo al principio di stabilità di bilancio nell'ordinamento spagnolo (c.d. *estabilidad presupuestaria*) – introdotto mediante la riforma dell'art. 135 della Costituzione del 1978 – pare anzitutto opportuno descrivere il contesto socio economico in cui tale riforma costituzionale si è venuta a collocare. Invero, nell'estate del 2011, lo *spread* sui titoli di debito spagnolo era salito a 400 punti base, ovvero la cifra più alta che tale indicatore avesse mai raggiunto fino ad allora. Tale indice rifletteva quindi la palese sfiducia dei mercati quanto alla solvibilità della Spagna, posto che il relativo debito pubblico era notevolmente aumentato a seguito dell'intervento pubblico a salvataggio dei principali istituti bancari nazionali¹. A completamento di tale quadro, il 5 Agosto 2011

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

¹ In precedenza allo scoppio della crisi la Spagna presentava conti pubblici decisamente in ordine, con un debito pubblico che era pari al 40% del PIL. Tuttavia,

Zapatero, allora primo ministro spagnolo, riceveva una lettera indirizzata dal presidente della BCE Jean Claude Trichet e dal governatore della Banca di Spagna Miguel Angel Fernandez Ordoñez, mediante la quale questi ultimi sollecitavano l'esecutivo spagnolo all'adozione di una serie di riforme strutturali. Queste andavano dalla privatizzazione dei servizi pubblici, alla flessibilizzazione del mercato del lavoro, passando quindi per l'introduzione di norme stringenti quanto alle politiche di bilancio e di contenimento della spesa pubblica. Più nel dettaglio, con riguardo al settore lavoristico, la BCE sollecitava l'adozione di misure tali da: (i) favorire la contrattazione decentrata a livello di impresa su quella accentrata, (ii) spingere verso politiche di moderazione salariale, specialmente nel settore pubblico, (iii) eliminare le restrizioni alla possibilità di rinnovamento di contratti a tempo determinato. Finalità di tali misure era invero quella di ridurre il tasso di disoccupazione, mediante una maggiore inclusione dei disoccupati nel mercato del lavoro – cosa che non si è affatto realizzata, peraltro – e di rendere più competitiva la Spagna, in termini di costi dei prestatori d'opera. Invece, con riferimento alle finanze pubbliche, veniva sollecitata al governo spagnolo (i) l'adozione di regole più stringenti che garantissero una maggior stabilità di bilancio a livello centrale, con un accrescimento altresì del controllo dei bilanci e delle spese degli enti locali, (ii) l'introduzione di una regola che legasse il tasso di crescita della spesa pubblica a quello del PIL.

Si è quindi ritenuto opportuno porre in rilievo i contenuti di tale lettera in quanto – come si vedrà in seguito – sembra esservi un forte allineamento tra i contenuti di questa e le misure che gli esecutivi spagnoli hanno seguitamente implementato, con l'obiettivo di contenere la spesa pubblica. Con riguardo a tale correlazione, si riportano pertanto, fin d'ora, le critiche più aspre che taluni Autori hanno avanzato circa un'indebita e profonda ingerenza di una istituzione tecnocratica, la BCE, rispetto alle scelte di politica

in seguito al salvataggio di diversi istituti bancari sull'orlo del fallimento, il debito pubblico spagnolo passò da 380661 milioni di euro, pari al 36,10% del PIL, nell'Aprile 2007, a 641802 milioni nel 2010 (pari al 61% del PIL). Invero, come noto, l'economia spagnola fu caratterizzata, al momento dell'insorgere della crisi, da una significativa riduzione delle risorse finanziarie nel settore creditizio, a causa delle forti perdite derivanti dalla sovraesposizione debitoria nel campo edilizio.

economica di uno Stato membro sovrano². Si noti infatti che quest'ultima ha vincolato l'acquisto dei titoli di debito pubblico spagnoli sul mercato secondario, all'adozione delle misure indicate nella suddetta lettera indirizzata al governo Zapatero – ed, in particolare, alla costituzionalizzazione della norma sulla stabilità di bilancio – così “forzando” l'approvazione delle suddette riforme. Queste, infatti, sembrano alquanto estranee alla rappresentanza politico democratica, in quanto giustificate dalla necessità (esterna) di tranquillizzare i mercati sulla solvibilità dello Stato spagnolo. Altrimenti detto, le riforme adottate a seguito della citata lettera paiono essersi poste quale risposta alle pressanti istanze esterne promanate dalle istituzioni europee, dato il contesto di estrema urgenza che vedeva la Spagna esposta a forti tensioni nei mercati del debito pubblico e, quindi, irrimediabilmente vincolata dal supporto condizionato della BCE.

A riprova di quanto affermato, si riporta quindi una breve cronistoria dei fatti che hanno preceduto l'approvazione parlamentare delle modifiche all'art. 135 della Costituzione spagnola. In data 23 agosto 2011 il premier Zapatero si esprimeva pubblicamente, per la prima volta, sulla necessità di riformare la Carta costituzionale mediante l'introduzione del principio di stabilità di bilancio. Il Presidente del consiglio assicurava invero che tale misura sarebbe stata un segnale inequivoco di fiducia ai mercati internazionali, necessaria al fine di ottenere il proseguimento del finanziamento del debito pubblico spagnolo a tassi ragionevoli. Dopo quindi soli 3 giorni dall'annuncio di Zapatero, in data 26 agosto 2011, il gruppo parlamentare di maggioranza, ovvero quello socialista (PSOE), e il principale partito di opposizione, quello popolare (PP), presentavano congiuntamente al Parlamento la proposta di modifica all'art. 135 della Costituzione, sollecitandone l'adozione tramite un procedimento di urgenza e in un'unica lettura. In particolare, tale iniziativa

² Vedasi, sul punto, L. Flores Anarte, *El Ataque constitucional al estado social: una análisis crítico de la reforma del artículo 135 de la constitucion española*, in *Revista internacional de pensamiento político*, n. 9/2014, p. 325 ss. e J. Francisco Sanchez Barillao, *La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la constitucion española*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 137/2013, p. 679 ss.

legislativa veniva presa a seguito di un accordo tra i leader dei due suddetti partiti, senza che si instaurassero né dei dibattiti – all'interno di questi – circa l'opportunità di tale modifica costituzionale, né tantomeno un minimo coinvolgimento delle altre forze politiche di minoranza. Invero, la situazione di profonda recessione economica in cui versava il Paese richiedeva imprescindibilmente, secondo i fautori dell'accordo circa l'introduzione in Costituzione del principio di *estabilidad presupuestaria*, un percorso rapido di riforma, tanto più che la legislatura sarebbe arrivata a scadenza il successivo novembre.

Non stupisce, pertanto, quanto al procedimento prescelto dalle forze politiche, che la riforma costituzionale fu attuata alla luce dell'art. 167 della Costituzione (anziché alla luce del 168 che prevede un procedimento più complesso), il quale richiede invero la sola maggioranza dei 3/5 dei membri di ciascuna Camera per l'approvazione di modifiche costituzionali. Inoltre, e forse più significativamente, fu altresì deciso dai promotori di adottare la suddetta riforma tramite il procedimento di approvazione in un'unica lettura, secondo quanto previsto dall'articolo 150 del regolamento della Camera dei deputati. Tale disposizione normativa prevede invero che: «quando la natura del progetto o del disegno di legge lo suggerisce, o la sua semplicità testuale lo consente, la plenaria della Camera, su proposta del Consiglio di presidenza, sentita la *Juntas de Portavoces*, può convenire che si attui mediante un'unica lettura». Tale procedura, prevista altresì dall'art. 129 del Senato, dispone quindi che la discussione del testo avvenga solo in Aula (senza quindi transitare per la Commissione competente) ed esclude la votazione sugli emendamenti a questo, in quanto non è possibile presentare proposte di modifica agli articoli.

Il descritto procedimento in un'unica lettura sembra quindi avere due particolari implicazioni: da un lato, impedisce chiaramente alle forze di minoranza di apportare modifiche al testo presentato in Aula, dall'altro comprime fortemente il relativo dibattito parlamentare, in quanto abbrevia i termini di approvazione della metà rispetto a quanto avviene nel procedimento ordinario. Ne è quindi conseguito che la discussione in Parlamento sulla riforma costituzionale, ridotta all'osso, durò, complessivamente, circa 2 ore e 40 minuti. Alla luce di quanto affermato, non desta quindi stupore il fatto che il processo di riforma costituzionale si concluse in meno di

un mese, considerando che la proposta fu avanzata il 23 agosto 2011 ed entrò in vigore, con tanto di pubblicazione in gazzetta ufficiale, in data 27 settembre. Si noti altresì che la Camera dei deputati ha approvato con una maggioranza decisamente ampia la riforma dell'art. 135 della Costituzione, posto che in data 2 settembre 2011, il testo passò con ben 316 voti a favore e soli 5 contrari. Allo stesso modo, il Senato approvò il medesimo testo normativo, senza apportarvi alcuna modifica, il 7 settembre 2011, raggiungendo ampiamente la maggioranza dei 3/5 dei componenti richiesta dall'art. 167 della Costituzione. Invero, i senatori che si espressero a favore furono ben 233, mentre solo 3 votarono contro la riforma.

L'ampio consenso sulla portata della riforma costituzionale è, infine, dimostrata dal fatto che non è stato attivato, dalla minoranza contraria, l'art. 167, comma 3, Cost., il quale prevede che: «una volta che la riforma è approvata dalle Camera, sarà sottoposta a referendum per la sua ratifica quando richiesto, entro quindici giorni dalla sua approvazione, da un decimo dei membri di una delle due Camere». Probabilmente, infatti, la minoranza parlamentare contraria fu dissuasa dall'ipotesi di promuovere un referendum dal fatto che ciò avrebbe prodotto un'alta incertezza politica circa una riforma determinante per il Paese in un momento di estrema urgenza economica per lo stesso. Pertanto, sembra potersi affermare che la scarsa opposizione alla adottata novella all'art 135 Cost. risieda in ragioni circostanziali di difficoltà e urgenza economica, piuttosto che in una larga condivisione dei contenuti da questa introdotti³.

Proprio con riguardo al procedimento seguito per la riforma dell'art. 135 Cost. si appuntano quindi due critiche di ordine diverso da parte della dottrina più attenta. La prima premette il fatto che la Costituzione spagnola del 1978 è un testo rigido, frutto di un ampio compromesso politico tra tutti i partiti rappresentativi nazionali; trattasi, in altri termini, di uno “scacchiere di norme” frutto della convergenza delle diverse istanze politico sociali di cui le varie forze politiche sono portatrici. Proprio per tale sua natura, quindi, una riforma importante di un suo articolo, come nel caso dell'introduzione

³ In questo senso vedasi: J. Ridaura Martinez, *La reforma del artículo 135 de la constitucion española: pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29/2012, p. 237 ss.

della *estabilidad presupuestaria*, dovrebbe presupporre un ampio consenso e dibattito politico, circostanza che, a fronte dell'urgenza e necessità paventata, non si sarebbe realizzata – come visto – nel caso della novella costituzionale in esame⁴. Detto altrimenti, si sarebbe realizzata una modifica del testo costituzionale senza tuttavia aprire un nuovo “momento costituente”.

La seconda riguarda invece una paventata illegittimità costituzionale del procedimento seguito quanto alla revisione della norma di cui all'art. 135 Cost. Taluni Autori ritengono invero che la riforma di tale disposizione normativa, limitando la possibilità per lo Stato di ricorrere all'indebitamento senza tuttavia stabilire l'obbligazione di una garanzia minima di spesa per il soddisfacimento dei diritti sociali comporti una “rottura del consenso costituzionale” e una fraudolenta alterazione del carattere sociale stesso della Costituzione spagnola⁵, imprimendo a quest'ultima i caratteri patrocinati dalle dottrine neoliberali. Più in particolare, il rinnovato art. 135 Cost. si porrebbe in contrasto con l'art. 1 della stessa Carta costituzionale, nella parte in cui la Spagna viene definita come uno Stato sociale e democratico di diritto che sostiene, quali valori inderogabili del proprio ordinamento giuridico, la libertà, la giustizia, l'eguaglianza e il pluralismo politico. Pertanto, poiché la *estabilidad presupuestaria* comporterebbe un'inevitabile diminuzione della garanzia dei diritti sociali costituzionalmente garantiti, questa

⁴ L. Flores Anarte, *El Ataque constitucional al estado social: una análisis crítico de la reforma del artículo 135 de la constitución española*, op. cit., p. 325 ss. Si noti altresì, sul punto, che nuove elezioni politiche generali si svolsero in Spagna in data 20 novembre 2011. Ne deriva, pertanto, che quando fu presentato il testo di riforma della Costituzione, la legislatura era quasi in scadenza, come noto alle forze politiche che la proposero.

⁵ Cfr. J. Luiz Rey Perez, *La reforma del artículo 135: una alteración del título preliminar (estado social) por la puerta de atrás*, in *RJUAM*, n. 24/2011, p. 241. In senso contrario, vedasi F.D. Martínez Laguna, *La reforma del artículo 135 de la constitución española: efectos y consecuencias jurídicas de la reforma*, in *RJUAM*, n. 24/2011, p. 119 ss. Secondo tale Autore (p. 125), il nuovo art. 135 della Costituzione non avrebbe apportato alcuna significativa novella giuridica rilevante, in quanto il principio di stabilità di bilancio, così come il controllo del deficit, erano già previsti, nell'ordinamento spagnolo, alla luce di determinate norme europee – il riferimento è, in particolare, all'art. 126 TFUE e al Protocollo 12 sulla Procedura per i disavanzi eccessivi – le quali, in virtù dell'art. 96 della Costituzione spagnola, sarebbero da considerarsi come diritto interno a tutti gli effetti.

implicherebbe una più profonda riforma del Titolo preliminare della Costituzione – pur in via indiretta – possibile solo tramite il diverso (e più gravoso) procedimento di cui all'art. 168 Cost. Da qui l'illegittimità del procedimento utilizzato per riformare la costituzione, in quanto questo avrebbe una portata non limitata all'art. 135 Cost. ma un più generale impatto sui diritti sociali come presupposto della Stato democratico e sociale spagnolo⁶.

2. I principali contenuti normativi della riforma costituzionale

Venendo quindi al contenuto della riforma, sono molte le novità introdotte rispetto alla previgente versione dell'art. 135 Cost. Anzitutto, il principio della stabilità di bilancio è divenuto principio cardine di tutte le pubbliche amministrazioni (comma 1)⁷. Ciò significa, come ha sottolineato lo stesso Tribunale costituzionale spagnolo che: la «*estabilidad presupuestaria* obbliga lo Stato, le Comunità autonome e gli enti locali, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, ad adottare le misure di razionalizzazione delle strutture amministrative e di gestione delle risorse materiali e personali in modo tale da permettere di realizzare i principi di efficienza (art. 31 Cost.), efficacia (articolo 103, comma 1 Cost.) e di raggiungere la situazione di equilibrio o surplus di bilancio, come imposto dalla Costituzione⁸».

In secondo luogo, si è stabilito che lo Stato e le Comunità autonome non potranno incorrere in un deficit strutturale che superi i

⁶ In questo senso vedasi: J. Luiz Rey Perez, *La reforma del artículo 135: una alteración del título preliminar (estado social) por la puerta de atrás*, op. cit., p. 231 ss. Secondo O. Salazar Benitez, *La constitución domesticada: algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE*, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 29/2012, p. 413 «sarebbe stato opportuno adottare un'interpretazione più ampia della riforma proposta, poiché questa è in grado di influenzare aspetti essenziali del sistema territoriale, come l'organizzazione territoriale o l'effettiva garanzia di determinati diritti».

⁷ Al riguardo si noti che la giurisprudenza costituzionale ha sottolineato che tale previsione normativa è un principio costituzionale che, come tale, vincola sia lo Stato, che le Comunità autonome che gli enti territoriali. In questo senso, vedasi Tribunale costituzionale, sentenza n. 157/2011 del 18 ottobre.

⁸ Tribunale Costituzionale, sentenza n. 41/2016 del 3 marzo.

limiti stabiliti, dall'Unione Europea, per gli Stati membri (comma 2, primo paragrafo). In tal modo il legislatore spagnolo ha quindi inteso operare, quanto al suddetto limite sul deficit, un rinvio mobile al diritto dell'Unione europea, rendendo ancor più evidente la ascendenza comunitaria della riforma. Ne discende, peraltro, che il diritto europeo è divenuto in tal modo parametro interposto di costituzionalità delle leggi⁹.

È stato altresì previsto che una legge organica fissi il deficit strutturale massimo permesso allo Stato e alle Comunità autonome, in relazione al prodotto interno lordo (comma 2, secondo paragrafo). In questo caso il legislatore ha pertanto disposto una riserva di legge onde permettere al legislatore organico di meglio definire tali limiti sempre, ovviamente, entro i parametri definiti dal diritto dell'Unione¹⁰. Mediante quindi la successiva Legge organica n. 2/2012 è stato invero previsto (art. 11, comma 2) che: «nessuna amministrazione pubblica potrà incorrere in un deficit strutturale, definito come il deficit corretto per il ciclo economico e al netto delle misure temporanee e *una tantum*. Nondimeno, in caso di riforme strutturali con effetti di stabilità a medio termine, in accordo con la normativa europea, potrà raggiungere, nel complesso, un deficit strutturale dello 0,4% del prodotto interno lordo nazionale espresso in termini nominali, o stabilito nella normativa europea, ove questo sia inferiore». Da ultimo, ma non per importanza, l'art. 135, comma 2, ultimo paragrafo ha disposto che le entità locali devono presentare un equilibrio di bilancio. Tale previsione riveste – come si vedrà in seguito – un'importanza fondamentale quanto alla possibilità, per gli enti locali, di erogare prestazioni mediante la spesa pubblica. Invero, il legislatore ha optato per estendere la disciplina fiscale a questi in termini ancor più rigorosi rispetto a quanto ha disposto per il governo centrale, imponendo loro non tanto la stabilità, bensì esigendo la realizzazione dell'equilibrio *presupuestario*¹¹.

⁹ Si rimanda sul punto a: M. Carrillo, *Constitucion y control de las finanzas publica*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 101/2014, p. 13 ss.

¹⁰ Si noti che, in virtù di un accordo tra il Partito popolare e il Partito socialista, i suddetti limiti su deficit e debito non entreranno in vigore prima del 2020.

¹¹ In questo senso, M. Medina Guerrero, *La reforma del artículo 135 CE*, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 29/2012, p. 147.

Quanto quindi al terzo comma dell'art. 135 (secondo paragrafo), tale disposizione normativa prevede che è riservata priorità assoluta al pagamento dei debiti destinati a rimborsare il capitale e gli interessi sul debito pubblico. Al riguardo la dottrina ha quindi ravvisato come una norma di tal contenuto non trovi alcun eguale nel panorama comparato¹². Inoltre – e forse più significativamente – ha altresì ritenuto che la priorità riservata al pagamento dei debiti supponga una preferenza assiologica per i creditori rispetto al soddisfacimento dei valori sociali connessi alla realizzazione della persona¹³. Ancora, un ulteriore rinvio mobile al diritto dell'Unione è previsto dall'art. 135, comma 3, terzo paragrafo, secondo cui il volume del debito pubblico di tutte le pubbliche amministrazioni in relazione al prodotto interno lordo dello Stato non può superare il valore di riferimento stabilito nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Il richiamo è quindi, secondo quanto disposto dall'art. 1 del Protocollo 12 al TFUE, alla soglia limite del 60% del debito sul PIL¹⁴. Infine, in maniera alquanto lasca, il legislatore ha previsto (art. 135, comma 4) tre ipotesi in cui, salva l'approvazione della maggioranza assoluta del Parlamento, è possibile derogare ai predetti limiti sul deficit e sul debito. Trattasi dei seguenti casi: catastrofi naturali, recessione economica, situazioni di straordinaria emergenza che sfuggono al controllo dello Stato tali da pregiudicare in maniera considerevole la stabilità finanziaria o la sostenibilità economica o sociale dello Stato.

Si noti, da ultimo, che la Legge organica n. 2/2012, anche se non esplicitamente previsto dal testo costituzionale in esame, ha introdotto un ulteriore limite con riguardo alla spesa pubblica, nota come *regla del gasto*. Dispone invero l'art. 12 di tale legge che la variazione della spesa dell'amministrazione centrale, delle Comunità autonome e degli enti locali, non potrà superare il tasso di riferimento del PIL a medio termine dell'economia spagnola. Tale norma che, come detto, non

¹² G. Pisarello, *Reforma constitucional y crisis*, in *Jueces para la democracia*, n. 72/2011, p. 3.

¹³ Così J. Francisco Sanchez Barillao, *La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la constitucion española*, op. cit., p. 696.

¹⁴ Si noti, al riguardo, che lo stesso art. 13 della Legge organica n. 2/2012 prevede che: «il volume del debito pubblico, definito conformemente al protocollo su Procedura di deficit eccessivo, dell'insieme delle Pubbliche Amministrazioni non potrà superare il 60 per cento del prodotto interno lordo».

trova uno specifico riferimento nell'art. 135 Cost., sembra quindi porre un'ulteriore regola stringente quanto alla possibilità di utilizzare la spesa pubblica in chiave anticiclica. Trattasi infatti di una restrizione di bilancio – in grado di influenzare specialmente l'autonomia finanziaria delle Comunità autonome – che pone in stretta relazione la possibilità di incrementare la spesa all'andamento del PIL nazionale, negando evidentemente tale possibilità ove questo ultimo indicatore non dovesse crescere.

La dottrina ha quindi ampiamente criticato i contenuti dell'art. 135 Cost. come riformato, sostenendo che questo incorporerebbe le teorie monetariste con una conseguente rinuncia, da parte dello Stato, al governo dell'economia. In particolare, con l'introduzione dell'equilibrio *presupuestario* nella Costituzione, si determinerebbe una destrutturazione della forma di Stato sociale, la quale verrebbe a cedere dinanzi ad un principio economico la cui centralità subordina i contenuti del costituzionalismo sociale. Dalla costituzionalizzazione della stabilità di bilancio non potrebbe infatti che derivare una razionalizzazione della spesa pubblica, con una conseguente diminuzione delle risorse destinate alla garanzia dei diritti sociali. Invero, la revisione dell'art. 135 Cost. implicherebbe una vera e propria astensione dell'intervento pubblico nell'economia, così frustrando le finalità di correzione delle disuguaglianze che il mercato genera¹⁵.

Ciò avverrebbe, peraltro, in contrasto con l'art. 9, comma 2, della Costituzione spagnola, secondo cui: «spetta alle autorità pubbliche promuovere le condizioni affinché la libertà e l'uguaglianza dei singoli e dei gruppi in cui questo si integra siano reali ed efficaci; [spetta altresì alle autorità pubbliche] rimuovere gli ostacoli che impediscono o ostacolano la sua pienezza e [il compito di] facilitare la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale». Altrimenti detto, il principio di stabilità di bilancio, nei termini in cui viene applicato, costituirebbe un impedimento allo sviluppo dello Stato sociale, limitando quindi qualsiasi possibilità di adottare misure economiche tali da

¹⁵ Al riguardo vedasi A. Lasa Lopez, *La ruptura de la constitución material del estado social: la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria como paradigma*, in *Revista de derecho político*, n. 90/2014, p. 213 ss.

incrementare la spesa pubblica come mezzo per stimolare la ripresa dell'economia e migliorare la qualità della vita dei cittadini. Non sarebbe infatti possibile garantire i diritti sociali degli individui dove si destinino le risorse pubbliche prioritariamente al pagamento del debito pubblico e degli interessi su questo¹⁶.

3. Le più rilevanti riforme del welfare state adottate a seguito del novellato art. 135 della Costituzione

Da una valutazione circa le principali misure legislative adottate successivamente all'entrata in vigore della riforma costituzionale in esame si ritiene di aderire alla suesposta interpretazione della dottrina sul punto. Sembra essersi infatti ritenuto, fallacemente, che l'unica risposta concreta alla recessione economica potesse derivare da una riduzione della spesa pubblica, senza considerare che molte risorse si sarebbero potute ottenere grazie, ad esempio, ad un serio contrasto all'evasione fiscale¹⁷ e alla speculazione finanziaria. Detto altrimenti, la *estabilidad presupuestaria* sarebbe servita come alibi per l'imposizione di determinate politiche, presentate come inevitabili anche quando, concretamente, non lo sono affatto.

Coerentemente con quanto affermato, si è quindi assistito, fin da subito, a significativi tagli della spesa pubblica, in particolare nei settori maggiormente dispendiosi per le finanze pubbliche. Emblematico, al riguardo, il Real decreto legge n. 14/2012, rubricato "misure urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica in

¹⁶ In tal senso, in particolare, L. Flores Anarte, *El Ataque constitucional al estado social: una análisis crítico de la reforma del artículo 135 de la constitucion española*, op. cit., p. 325 ss.

¹⁷ Si stima che, in Spagna, l'evasione fiscale abbia un valore compreso tra il 20 e il 25% del PIL. Tali dati sono disponibili all'indirizzo web: www.attacmadrid.org. La tesi per cui sarebbe fallace l'assunzione secondo cui l'unico rimedio possibile alla crisi consisterebbe in una riduzione della spesa pubblica si deve, in particolare, a: F. Balaguer Callejon, *Crisis economica y crisis constitucional en europa*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 98/2013, p.96 il quale parla, al riguardo (spec. pp. 102, 103, 104) di imposizione (europea) incondizionata di una determinata corrente politica, volta (i) a limitare l'ambito del pluralismo costituzionale e (ii) alla impopolare realizzazione di misure restrittive dei diritti sociali.

materia di istruzione”, il quale ha significativamente eroso gli standard dell'istruzione pubblica spagnola mediante misure come l'innalzamento del numero di studenti per ciascuna classe, l'aumento delle tasse per l'immatricolazione all'università, la limitazioni all'assunzione di nuovo personale, un regime più stretto per le sostituzioni del personale, le quali devono essere coperte con le risorse proprie dello stesso istituto cui appartiene l'insegnante assente, salvo i casi di assenze prolungate per più di dieci giorni.

Significativo è altresì il Real decreto legge n. 16/2012, rubricato “misure urgenti per garantire la sostenibilità del sistema sanitario nazionale”, secondo cui (pag. VI) «il finanziamento dei farmaci e delle prestazioni sanitarie è una delle grandi sfide attuali [...] l'austerità nella spesa pubblica è diventata un obiettivo imprescindibile. Pertanto risulta necessario [...] che le suddette decisioni di finanziamento siano presiedute da criteri di evidenza scientifica quanto al rapporto costi-benefici, nonché da una generale valutazione economica dell'impatto di bilancio che tenga conto del prezzo associato al valore reale che il farmaco o la prestazione apporta al sistema». Si può quindi affermare, alla luce di tali contenuti normativi, come il legislatore sembri animato da una visione manageriale della sanità pubblica, nonché dell'austerità come paradigma cui ispirarsi. Non solo: con il Real decreto legge n. 16/2012 è venuto meno, nel campo della tutela sanitaria, il principio dell'universalizzazione dell'assistenza, unitamente alla gratuità delle prestazioni. E' stato invero introdotto, mediante tale legge, il principio del “paziente assicurato” e “beneficiario dell'assicurato” senza dunque destinare più le prestazioni a chiunque, ma solo ad alcuni soggetti. In base al primo capitolo del Real decreto legge n. 16/2012, infatti, per usufruire del Servizio sanitario nazionale i destinatari dell'assistenza devono dimostrare di essere un “assicurato” o un “beneficiario” e, quindi, di essere un lavoratore affiliato alla previdenza sociale, un pensionato, o di ricevere prestazioni periodiche dalla previdenza sociale, come il sussidio di disoccupazione, o, infine, di risiedere in Spagna ed essere un richiedente lavoro¹⁸. Si noti, a tale riguardo, che il Parlamento della Navarra ha interrogato il Tribunale

¹⁸ Cfr. L. Melica, *Il sistema sanitario spagnolo e la tutela della salute degli immigrati: spunti di riflessione*, disponibile all'indirizzo web: www.rivistaaic.it, n. 4/2017.

Costituzionale quanto alla legittimità del Real decreto legge n. 16/2012¹⁹ e, inoltre, per ovviare all'anzidetta esclusione, alcune Comunità autonome hanno altresì messo in atto "contromisure" volte a garantire assistenza agli stranieri in situazione irregolare²⁰.

¹⁹ Con la sentenza n. 139/2016 del 21 luglio il Tribunale Costituzionale si è pronunciato sul ricorso di incostituzionalità promosso dal Parlamento della Navarra avverso il Real decreto legge n. 16/2012, con particolare riguardo all'esclusione dai servizi erogati dal Sistema sanitario nazionale degli immigrati irregolari. Le doglianze della ricorrente erano in particolare due: la prima riguardava l'utilizzo dello strumento legislativo eccezionale del Real decreto legge n. 16/2012, in violazione dei principi costituzionali di urgenza e straordinaria necessità di cui all'art. 86 della Costituzione, mentre la seconda afferiva al rispetto dell'art. 43 della Carta costituzionale (tutela del diritto alla salute) quale diritto fondamentale. Quanto alla prima, il Tribunale Costituzionale ha affermato che «vi è una correlazione tra la situazione di urgenza derivata dalle difficoltà incontrate dal sistema sanitario pubblico e la misura adottata, in quanto volta alla riduzione della spesa finanziata da tale sistema, e, quindi, connessa alla stessa sostenibilità di questo». Ha così finito con il ritenere che lo strumento del decreto fosse utilizzabile a causa della imprevedibilità dell'aggravamento delle condizioni economiche del Paese. Quanto alla seconda, dalla sentenza emerge che l'art. 43 della Costituzione prevede un principio di universalità del diritto alla salute associato ad un accesso generale e libero alle prestazioni sanitarie pubbliche. Tuttavia tale norma non implica l'universalità dell'accesso gratuito a tali prestazioni. Invero, il Tribunale, entrando nel merito del diritto alla salute, ha affermato che il legislatore è libero sia nella definizione dei diritti e degli obblighi dei fruitori degli interventi sanitari, sia nelle modalità di organizzazione dei servizi di erogazione delle prestazioni, ben potendo quindi prevedere che le relative prestazioni non siano gratuite per tutti i destinatari. Vedasi, al riguardo, N. Sanguenza Ruiz, *Exclusión de los extranjeros en situación irregular del acceso gratuito al Sistema público de salud en España. Sentencia 139/2016 del Tribunal Constitucional*, in *BioLaw Journal*, n. 1/2017, p. 233 ss. Da ultimo, sul tema, in ottica comparata, si rimanda altresì a: M. Caredda, *La tutela del diritto costituzionale alla salute in Spagna e in Italia: brevi riflessioni a partire da STC n. 139/2016*, in C. Colapietro - M. Atripaldi - G. Fares - A. Iannuzzi (a cura di), *I modelli di Welfare sanitario tra qualità e sostenibilità. Esperienze a confronto*, Napoli, 2018, 75 ss.

²⁰ Si noti, a tale riguardo, la sentenza del Tribunale Costituzionale n. 134/2017 del 16 novembre, con la quale è stato risolto il conflitto positivo di competenza presentato dal Governo centrale nei confronti del decreto del Governo basco n. 114/2012 del 26 giugno, riguardante il regime delle prestazioni sanitarie del Sistema Nazionale di Salute nell'ambito della Comunità autonoma di Euskadi. Le norme basche riconoscevano l'assistenza sanitaria agli immigrati senza permesso di soggiorno iscritti all'anagrafe e con domicilio nel suo territorio per almeno un anno. Il Tribunale costituzionale ha dichiarato l'illegittimità delle norme denunciate. L'art. 3 della legge n. 16/2003, del 28 maggio, di coesione e qualità del Sistema sanitario

Altra significativa misura di taglio alla spesa pubblica è il Real decreto legge n. 28/2012, rubricato “misure di consolidamento e garanzia del sistema di sicurezza sociale”, il quale ha disposto, *inter alia*, la sospensione della rivalutazione delle pensioni – implicando così una perdita del potere di acquisto degli individui anziani – alla luce del conclamato obiettivo di rispettare i limiti del deficit pubblico. Sulla stessa linea d’onda si colloca il Real decreto legge n. 20/2012, rubricato “misure per garantire la stabilità di bilancio e la promozione della competitività”. Tramite tale legge è stato invero ridotto l’importo dei benefici per i disoccupati e, allo stesso tempo, soppresso il pagamento della tredicesima per i dipendenti pubblici. Non solo: tale decreto del Governo, guidato dal Partito popolare, ha altresì ridotto (ii) le prestazioni concernenti l’accesso al reddito attivo di inserimento e (iii) la garanzia dello Stato quanto alle indennità dovute dagli imprenditori nei confronti dei lavoratori illegittimamente licenziati²¹ e, da ultimo, tagliato la spesa delle Amministrazioni pubbliche quanto al *Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*.

Quanto all’influenza delle istituzioni dell’Unione sulle riforme sin d’ora descritte è quindi opportuno notare che tutte queste si sono poste in linea con le raccomandazioni specifiche alla Spagna formulate dal Consiglio europeo nel mese di giugno 2012²². Ciò pare dunque costituire emblema di una erosione della sovranità statale, la quale non può che “inchinarsi” alla volontà dei mercati e delle istituzioni

nazionale, come novellata dal Real decreto legge n. 16/2012, è infatti una norma basica ai sensi dell’art. 149, comma 1, paragrafo 16, che affida allo Stato la competenza esclusiva in materia di sanità estera, fondamenti e coordinamento generale della sanità e legislazione sui prodotti farmaceutici. La norma statale copre quindi interamente l’ambito soggettivo del diritto di accesso alle prestazioni sanitarie e, così facendo, preclude alle Comunità autonome la possibilità di sviluppare un sistema di accesso alle prestazioni nel loro territorio che si discosti da quello fondato sui concetti di “assicurato” o “beneficiario” stabilito dalla normativa statale.

²¹ Più precisamente, tale indennità, c.d. *salarios de tramitación*, decorre dalla data del licenziamento illegittimo fino alla pronuncia del giudice dell’illegittimità di questo, oppure fino a quando il prestatore non ha trovato un nuovo lavoro.

²² Il riferimento è, in particolare, alle Conclusioni del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2012, disponibili al seguente indirizzo web: <http://data.consilium.europa.eu>.

sovrnazionali, implicando altresì un “cortocircuito” della rappresentanza politico democratica²³.

Parimenti emblematica della volontà del legislatore di ridurre la spesa pubblica all'osso²⁴, la Legge n. 27/2013, rubricata “razionalizzazione e sostenibilità dell'amministrazione locale”, è stata approvata con l'obiettivo di tagliare le erogazioni pubbliche in conformità a quanto prescritto dall'art. 135 Cost. In particolare si può osservare, con riguardo a tale legge, come questa abbia, tra le altre misure, soppresso i servizi di assistenza alle vittime di violenza di genere. Da ultimo, in materia di spesa pubblica, si segnala la Legge n. 23/2013, rubricata “misure per la sostenibilità del sistema pensionistico”. Con tale riforma il governo spagnolo ha quindi inteso adeguare il sistema previdenziale alla longevità della vita dei cittadini. Dispone invero tale legge (pag. II) che: «il fattore di sostenibilità è un parametro aggiuntivo rispetto a quelli esistenti per il calcolo della pensione di anzianità iniziale che aiuta a raggiungere un importo medio delle pensioni compatibile con il livello di spesa assegnato per le stesse, così da mantenere un equilibrio finanziario nel sistema a medio e lungo termine». Si noti infine come, secondo il legislatore nazionale spagnolo “della crisi” le misure di risanamento delle finanze pubbliche non potevano che passare anche per un aumento della pressione fiscale sulle imprese. Invero, il Real decreto legge n. 12/2012, mediante cui si introdussero diverse misure tributarie e amministrative dirette alla riduzione del deficit pubblico precisa, in particolare, come (pag. I): «è prioritario ottenere un aumento delle

²³ In tal senso vedasi: A. Somma, *Comparazione giuridica, fine della storia e spoliticizzazione del diritto*, in M. Brutti - A. Somma (a cura di.), *Diritto: storia e comparazione. Nuovi propositi per un binomio antico*, Max-Planck-Institut für Europäische Rechtsgeschichte, 2018, p. 523. Si rimanda altresì, sul tema, a: A. Guazzarotti, *La subordinazione degli Stati al potere dei mercati finanziari attraverso la misura competitiva del diritto*, in *Pol. Dir.*, n. 3/2018, p. 387 ss.

²⁴ Secondo autorevole dottrina, sarebbe gravemente pregiudicata la sostenibilità sociale quando il rispetto del principio di stabilità di bilancio implica misure regressive di prestazioni sociali, le quali, a loro volta, comportano la vulnerazione del nucleo minimo inviolabile dei diritti sociali e compromettono la coesione sociale della società spagnola. Cfr. J. Ponce Solè, *El derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos, Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*. Madrid. Instituto national de Administracion Publica, Madrid, 2013, p. 117.

entrate fiscali proveniente dalle imposte sulle società, introducendo quindi un onere che grava principalmente sulle grandi aziende, le quali hanno la capacità contributiva necessaria per contribuire alla sostenibilità delle finanze pubbliche». Ancora, altra importante riforma che, negli anni centrali della crisi, è andata ad incidere fortemente sul sistema tributario, al fine di ottenere maggiori entrate dalla fiscalità generale, è stata quella che ha sancito l'aumento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), la cui aliquota ordinaria si è invero innalzata, a partire dal 1° settembre 2012, dal 18 al 21%, mentre quella ridotta è salita, nel medesimo periodo, dal 8 al 10%.

Alla luce di quanto esposto sembra pertanto potersi affermare che tutte le descritte misure, adottate al fine di contenere la spesa pubblica, facciano esplicito riferimento alla riforma costituzionale dell'art. 135, segno che questa ha introdotto nell'ordinamento spagnolo un modello economico definito secondo le logiche proprie del mercato e in cui alla sopravvivenza formale del costituzionalismo sociale²⁵ si “sovrappone” una destrutturazione materiale dei suoi postulati²⁶.

Al riguardo, attenta dottrina ha invero sottolineato come la persistenza nell'adozione di politiche di austerità e di riforme strutturali volte alla flessibilizzazione del mercato del lavoro (il riferimento è, quanto a queste ultime, al Real decreto legge n. 3/2012) si sarebbe rivelata alquanto fallimentare²⁷. Tali politiche avrebbero

²⁵ Si esprime in posizione nettamente contraria A. Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2014, pp. 99.

²⁶ Secondo autorevole dottrina la legge organica di stabilità di bilancio avrebbe sprecato un'importante opportunità per definire la sostenibilità sociale come limite al deficit. Invero il mantenimento della *estabilidad presupuestaria* implica l'adozione di misure restrittive delle prestazioni sociali in grado di incidere sul nucleo minimo inviolabile dei diritti sociali e tale da compromettere altresì la sostenibilità e la coesione sociale della società spagnola. In questo senso: J. Ponce Solè, *El derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos*, op. cit. e G. Sanchez Medero - R. Tamboleo Garcia, *Política y derechos sociales en tiempo de crisis en Espana*, in *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, n. 15/2013, p. 250-252.

²⁷ Quanto alla legittimità costituzionale del Real decreto legge n. 3/2012, il Tribunale Costituzionale, con sentenza n. 8/2015 del 22 gennaio, ha dichiarato infondato il ricorso avverso tale legge, promosso da centroquattro deputati di alcuni partiti di centro sinistra, i quali lamentavano – in particolare – la supposta violazione,

infatti comportato un inarrestabile e intollerabile aumento della disoccupazione e un altrettanto intollerabile e grave discesa dei livelli di protezione sociale con riferimento, in particolare, ai settori della legislazione in materia di tutela contro la disoccupazione, sanità, istruzione, pensioni. Tale situazione sarebbe stata altresì aggravata dal deterioramento delle condizioni lavorative e salariali – il costo unitario del lavoro ha perso, in Spagna, secondo i dati Eurostat, ben 5,1 punti percentuali tra il 2010 e il 2013 – e dall'accrescimento della spesa pubblica, nonostante l'aumento della pressione fiscale, le privatizzazioni di taluni servizi pubblici e delle prestazioni sociali posti in essere negli anni della crisi. Pertanto le suddette politiche di austerità avrebbero finito con l'aggravare il contesto di disequilibrio macroeconomico in cui la Spagna versa, mettendo altresì a rischio la tenuta dello stesso Stato sociale e democratico di diritto, così come proclamato dall'art. 1 della Costituzione spagnola²⁸.

Si noti altresì, al riguardo, che, nonostante le principali misure di austerità siano state adottate a cavallo tra il 2012 ed il 2013 da parte degli esecutivi guidati da Mariano Rajoy, gli effetti di queste – deflazionistici, dal punto di vista macroeconomico – sembrano essersi dispiegati anche in tempi successivi alla loro adozione e fino ad anni recenti. Invero, da uno studio sull'andamento corrente della spesa

da parte della suddetta normativa, degli artt. 28 e 37 Cost. (rispettivamente, diritto alla libertà sindacale e diritto alla negoziazione collettiva). In tale pronuncia il Tribunale Costituzionale ha quindi precisato che la contrattazione collettiva non è un diritto attribuito esclusivamente ai sindacati e che il legislatore ha una piena libertà di configurare sia l'ambito dei rapporti di lavoro che quello appunto della contrattazione collettiva, in quanto, con riguardo a quest'ultima, non vi è, in Costituzione, alcun modello definito. In particolare, il Tribunale Costituzionale ha precisato, al riguardo, che la limitazione del diritto alla contrattazione collettiva persegue lo scopo di favorire il mantenimento del posto di lavoro, anziché la cessazione del relativo rapporto, e che la modifica unilaterale delle condizioni di lavoro, da parte dell'imprenditore, non rappresenta che un'alternativa rispetto al fallimento della negoziazione tra le parti. Vedasi, al riguardo, P. Masala, *La giurisprudenza del Tribunale costituzionale spagnolo sul "nuovo diritto del lavoro": due modelli di giudizio alternativi di fronte alle riforme "flessibilizzatrici" in Europa*, in *DPCE On line*, n. 3/2017, p. 117 ss.

²⁸ Cfr. M.E. Casas Baamonde, *El gobierno económico de la Unión Europea y el Estado social*, in D. Lopez Garrido - M. Luz Martínez Alarcón (a cura di), *Reforma Constitucional y estabilidad presupuestaria*, Madrid, 2013, p. 282. Vedasi altresì, al riguardo, J. Ignancio Font Galán, *Apogeo de racionalidad económica y disenso constitucional*, in *Revista de Fomento Social*, n. 69/2014, p. 247 ss.

pubblica – aggiornato al 2017²⁹ – emerge come questa sia complessivamente diminuita del 4,4% rispetto al periodo antecedente alla crisi, recuperando negli ultimi anni trascorsi in maniera solo parziale rispetto al livello ante 2012 e registrando una perdita totale netta di ben 22.051 milioni di euro³⁰.

4. Estabilidad presupuestaria e *finanza locale*

Venendo quindi all'impatto della riforma costituzionale sulla finanza locale, si noti anzitutto come al procedimento di riforma dell'art. 135 Cost. non hanno preso parte né gli enti locali, né tantomeno le Comunità autonome. In secondo luogo, pare opportuno evidenziare come tale riforma non sia in grado di determinare, in alcun modo, un ampliamento delle competenze statali in ambiti che la Costituzione riserva alle Comunità autonome³¹. Lo stesso Tribunale Costituzionale ha invero recentemente affermato, sul punto, che: «il [nuovo] articolo 135 Cost. non può tradursi in una radicale

²⁹ A. Ferrer Sanchez, *Balance de la desigualdad y el gasto publico in España*, in *Anuari del conflicte social*, 2017, p. 40 ss.

³⁰ Al riguardo si vedano anche le osservazioni di: G. Di Gaspare, *Anamorfofi dello «spread». Globalizzazione finanziaria, guerre valutarie e tassi di interesse dei debiti sovrani*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 10 gennaio 2013, secondo cui l'aumento o la diminuzione dello spread sui titoli del debito pubblico dei due principali Stati GIPSI, Italia e Spagna, non dipenderebbe tanto dalla riforme strutturali poste in essere dai rispettivi esecutivi nazionali, quanto invece dalla speculazione finanziaria, sulla quale bisognerebbe concentrare l'attenzione per coerenti politiche di contenimento e di riduzione degli oneri del debito pubblico nei Paesi dell'Eurozona.

³¹ Al riguardo, autorevole dottrina sottolinea invero come «la tecnica della riserva di legge ha oggi, come nella sua origine e nella sua evoluzione storica, una natura diversa da quella che hanno le regole di attribuzione delle competenze legislative. Il contenuto e la finalità delle norme che dispongono una riserva di legge e di quelle relative alle attribuzioni di competenze sono infatti sostanzialmente diverse. Pertanto, la riserva di legge organica disposta dall'art. 135 Cost. non contiene, in senso stretto, alcun ampliamento di competenza in favore dello Stato». Cfr. T. de la Quadra-Salcedo Janini, *El Estado Autonomico y la reforma del artículo 135 de la Constitución*, ponencia con motivo de la celebración del VI Foro de la Autonomía el 15 de marzo de 2017 en el Palacio del Senado, Madrid, p. 12.

alterazione della [precedente] giurisprudenza costituzionale, tale da permettere allo Stato di eliminare le competenze che gli Statuti della autonomie assegnano, nel quadro stabilito dalla Costituzione, alle Comunità autonome [...] Non può infatti dimenticarsi che le regole stabilite dall'art. 135 Cost. sono rivolte anche alle Comunità autonome che devono rispettarle nell'ambito dei loro poteri statutari, tanto esecutivi che normativi³²». Pertanto, pare potersi concludere che la finalità di razionalizzazione della spesa pubblica, perseguita dalla suddetta riforma costituzionale, non possa comunque implicare un'estensione dell'ambito delle competenze materiali statali³³. Nondimeno, la suddetta riforma sembra aver rafforzato significativamente – soprattutto in virtù dell'adozione della Legge organica n. 2/2012 – il controllo del governo centrale sull'amministrazione finanziaria di questi ultimi³⁴. Tale legge, infatti, prevede nel suo Titolo IV un eterogeneo gruppo di meccanismi, strumenti e misure, attraverso i quali mira a garantire l'effettiva conformità alla disciplina fiscale da parte di tutti i livelli di governo. In particolare, tali misure si possono dividere in tre categorie: preventive, correttive e coercitive.

Quanto alle misure preventive, istituto fondamentale è la il c.d. “avviso di rischio di inadempimento”. Al riguardo, l'art. 19 della Legge organica prevede invero che «in caso sia scorto il rischio di discostamento dall'obiettivo di stabilità di bilancio, dall'obiettivo del debito pubblico o dalla regola di spesa da parte delle Comunità autonome o degli enti locali, il Governo, su proposta del Ministro delle finanze e della pubblica amministrazione, formulerà un avvertimento motivato all'amministrazione responsabile, previa audizione della stessa». Tale avvertimento dello Stato sull'esistenza di un rischio di inadempimento non si traduce quindi in un semplice invito o stimolo alla Comunità autonoma in questione a procedere agli adeguati aggiustamenti, in quanto questo produce automaticamente

³² Tribunale Costituzionale, sentenza n. 41/2016 del 3 marzo.

³³ In questo senso vedasi T. de la Quadra-Salcedo Janini, *La incidencia de la reforma del artículo 135 de la Constitución sobre el Estado autonómico*, in *Informe comunidades autonomas*, p. 89.

³⁴ Per maggiori approfondimenti al riguardo vedasi M. Medina Guerrero, *La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria*, in *Revista de estudios regionales*, n. 105/2016, p. 73 ss.

alcuni effetti giuridici. Anzitutto, infatti, tale avvertimento sarà reso pubblico ai fini della sua generale conoscenza. Trattasi quindi di una pubblicità che, più che una vera e propria sanzione, si struttura come mezzo di pressione politica, la quale può tuttavia comportare anche conseguenze sul piano economico, quanto al finanziamento della relativa comunità sul mercato. Se infatti è resa pubblica la dichiarazione che una determinata Comunità autonoma rischia di non assolvere agli obiettivi di stabilità finanziaria, verosimilmente il costo per il finanziamento di questa sul mercato sarà più alto, dato il maggior rischio percepito nella concessione a questa di credito. Altra conseguenza rilevante, prevista dall'art. 20, comma 3, della Legge organica n. 2/2012, riguarda il fatto che, una volta giunta la dichiarazione di rischio di inadempimento, la concessione di sussidi alla Comunità autonoma o la sottoscrizione di accordi da parte dell'amministrazione centrale con questa, richiede la previa sottoscrizione favorevole da parte del Ministero delle finanze. Ciò posto, se entro il termine di un mese la Comunità autonoma avvertita non adotta le misure necessarie per evitare il rischio o, alternativamente, le misure implementate a tal fine sono considerate, dal Ministero delle Finanze, insufficienti per correggerlo, allora si apre la successiva fase di adozione delle misure correttive (art. 19, comma 2, Legge organica n. 2/2012).

La prima di queste misure correttive, adottata sul presupposto che il Governo verifichi che vi sia un inadempimento rispetto all'obiettivo di stabilità di bilancio, ai limiti sul debito pubblico o alla regola di spesa, prevede che tutte le operazioni di indebitamento della Comunità autonoma inadempiente richiedano l'autorizzazione dello Stato, fintanto che persiste la violazione (art 20, comma 1, Legge organica n. 2/2012). La seconda, invece, consiste nell'obbligo di formulare un piano economico finanziario il cui obiettivo è il raggiungimento, entro un anno, della *compliance* con i suddetti obiettivi (art. 21, comma 1, Legge organica n. 2/2012). Tuttavia, nel caso in cui non sia presentato, sia rigettato, o siano poste in essere violazioni del suddetto piano economico finanziario, è considerata integrata l'infrazione della disciplina fiscale e, pertanto, entrano in funzione le più severe misure coercitive previste per forzare l'amministrazione inadempiente a rispettare le regole sulla stabilità di bilancio.

Con riguardo alle misure coercitive, la Legge organica impone anzitutto che, nel termine di quindi giorni dal momento in cui è considerata integrata la violazione, la competente amministrazione debba approvare la non disponibilità all'indebitamento, e la corrispondente conservazione dei crediti, in modo da garantire la *compliance* con gli obiettivi più volte citati (art. 25, comma 1, lettera a). Inoltre, tale legge impone altresì diverse sanzioni finanziarie in linea con quelle previste dalla normativa europea in caso di inadempimento (si pensi, ad esempio, al deposito infruttifero e alla multa che possono essere erogate, nei confronti di uno Stato membro, nell'ambito della procedura per squilibri macroeconomici eccessivi). In particolare, la Comunità autonoma inadempiente può essere obbligata a costituire un deposito fruttifero presso la Banca de España in misura pari al 2% del PIL. Tale deposito sarà quindi annullato nel momento in cui la Comunità depositante avrà adottato le misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi di stabilità finanziaria. Tuttavia, nella diversa ipotesi in cui entro tre mesi le misure ritenute idonee non siano adottate, il deposito da fruttifero diverrà infruttifero. Infine, trascorsi altri tre mesi senza che siano state colmate le situazioni di carenza messe in luce, il deposito potrà essere trasformato in una e vera propria multa vincolante (art. 25, comma 1, lettera b). Con riguardo a questo tipo di sanzioni si possono quindi formulare le medesime osservazioni critiche valide rispetto all'apparato sanzionatorio previsto dal Regolamento 1174/2011. Invero, l'imposizione alle Comunità inadempienti di multe severe sembrerebbe poter ulteriormente aggravare la già compromessa situazione finanziaria di queste, finendo così con l'acuire ulteriormente tale problema, anziché contribuire a risolverlo.

Inoltre, altra importante misura coercitiva consiste nella possibilità, quando risulta necessario per dare attuazione agli accordi di consolidamento fiscale presi con l'Unione europea, di esercizio, da parte dello Stato, delle competenze normative in materia di tributi riservati alle Comunità autonome (art. 25, comma 1, Legge organica n. 2/2012). Trattasi, in altri termini, di una sorta di potere sostitutivo dello Stato in materia di tassazione che implica un sostanziale trasferimento a quest'ultimo dei tributi che spetterebbero, secondo la legislazione vigente alle Comunità autonome. Invero le norme sul riparto di competenza in materia non sono state emendate.

Se tuttavia l'ente locale inadempiente non provvede ad adottare (i) l'accordo di non disponibilità all'indebitamento o (ii) le misure normative in relazione al potere sostitutivo dello Stato in materia di tributi locali, il Governo potrà inviare, in entrambi i casi, sotto la direzione del Ministero delle Finanze e della pubblica amministrazione, una commissione di esperti per una valutazione della situazione economico finanziaria della suddetta amministrazione in situazione di squilibrio (art. 25, comma 2, Legge organica n. 2/2012). Tale commissione di esperti dovrà quindi presentare una proposta di misure da adottare e le sue conclusioni saranno rese pubbliche entro una settimana. Tuttavia, i poteri di tale commissione vanno molto oltre la semplice pubblicizzazione delle loro proposte. Invero, queste ultime vincoleranno l'amministrazione inadempiente alla loro adozione e finché non saranno implementate, non sarà possibile, per la Comunità autonoma in questione, vedersi autorizzata alcuna operazione di credito, né questa potrà altresì avere accesso ai meccanismi di finanziamento previsti dalla legge. Volendo sviluppare alcune considerazioni critiche circa la natura di tale commissione, appare evidente come questo sia l'ennesimo organo di natura tecnica in grado, tuttavia, di imporre in maniera non mediata (almeno formalmente), decisioni sostanzialmente politiche ai governi delle Comunità autonome. Pertanto, sembra potersi affermare che la costituzionalità di tale organo sia quantomeno dubbia³⁵.

Si noti tuttavia, al riguardo, che la sentenza del Tribunale Costituzionale n. 215/2014 del 18 dicembre successiva alla riforma costituzionale – ha precisato che «quando l'art. 25, comma 2, della Legge organica 2/2012 dispone che “le misure proposte saranno vincolanti” per le Comunità autonome inadempienti, non intende che a queste possa essere data esecuzione in forza della sola autorità della Commissione di esperti che agiscono in nome del governo, in quanto ciò sarebbe incostituzionale [...] Se [infatti] in caso di inadempimento da parte di una Comunità autonoma si verificasse la sostituzione nella competenza a questa riservata, tale sostituzione sarebbe incostituzionale». Pertanto, secondo quanto affermato del Tribunale in questa ultima pronuncia, la vincolatività delle misure proposte dalla

³⁵ In tal senso: M. Medina Guerrero, *El estado autonómico en tiempo de disciplina fiscal*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 98/2013, p. 145.

Commissione di esperti alla Comunità autonoma non impedisce che quest'ultima possa adottare, in qualsiasi momento, altre misure di riduzione della spesa pubblica che ritiene opportune, nell'esercizio delle proprie competenze. Ne discende dunque che, nonostante l'adozione delle misure da parte della Commissione di esperti sia indicata, alla luce delle relative disposizioni normative, come obbligatoria per l'amministrazione inadempiente, questa non sarebbe vincolante per tale amministrazione, la quale rimarrebbe comunque libera di adottare le misure di limitazione della spesa pubblica che considera più opportune. In altri termini, lo Stato, nonostante il disposto di cui all'art. 25 comma 2 della Legge organica, non appare legittimato ad interferire in maniera così pervasiva nei confronti degli enti locali inadempimenti alle prescrizioni della suddetta commissione di esperti, in quanto quest'ultima non può – come affermato dalla citata giurisprudenza costituzionale – sostituirsi alle Comunità autonome nella determinazione delle misure da adottare per conformarsi a tale principio. Diversamente, si configurerebbe invero una illegittima invasione nelle competenze riservate agli enti locali³⁶.

Volendo quindi trarre delle conclusioni da quanto affermato, il legislatore organico, in coerenza con il dettato normativo del novellato articolo sulla *estabilidad presupuestaria*, ha dotato il livello centrale di governo di pervasivi strumenti e mezzi di interferenza nella gestione dell'autonomia finanziaria riservata agli enti locali ed, in particolare, alle Comunità autonome³⁷. Tuttavia, tali “strumenti” sembrano poter

³⁶ In questo senso: T. de la Quadra-Salcedo Janini, *La incidencia de la reforma del artículo 135 de la Constitución sobre el Estado autonómico*, op. cit., p. 78 ss.

³⁷ A tal riguardo, interessante è la sentenza del Tribunale Costituzionale, n. 101/2016 del 25 maggio. Con tale pronuncia il Tribunale Costituzionale ha dichiarato infondato il ricorso di incostituzionalità sollevato dal governo della Comunità autonoma dell'Andalusia avverso diverse disposizioni della Legge organica n. 9/2013, riguardante il controllo dei debiti commerciali nel settore pubblico. Quest'ultima ha invero riformato la Legge organica n. 2/2012. In particolare, la ricorrente lamentava che la suddetta legge del 2013 violasse la riserva di legge organica prevista nella disposizione di cui all'art. 135 comma 5 Cost. in quanto disciplinante una materia, ovvero i debiti commerciali, non prevista espressamente dalla norma costituzionale che si assume violata. Al riguardo, il Tribunale Costituzionale ha affermato che le norme impugnate in materia di debiti commerciali, in tanto in quanto sono strettamente correlate con l'ambito delle relazioni finanziarie tra le Comunità

mettere in discussione un principio fondamentale della Costituzione spagnola, ovvero quello di autonomia politica che presuppone appunto il riconoscimento della capacità delle Comunità autonome di elaborare proprie politiche pubbliche nelle materie di loro competenza, senza possibilità di sostituzione da parte dello Stato³⁸ (salvo nell'ipotesi costituzionalmente prevista dall'art. 155 Cost³⁹). Pertanto, proprio in forza di tali ragioni, il potere di sostituzione, da parte di una Commissione di esperti, come quello previsto dall'art. 25, comma 2, della Legge organica n. 2/2012 avrebbe richiesto una riforma aggravata della Costituzione, ai sensi dell'art. 168 Cost. Tale

autonome e lo Stato sono ontologicamente ricomprese nella riserva di Legge organica di cui all'art. 157, comma 3, Cost. Più nel dettaglio – entrando nelle ragioni di merito del ricorso – il potere statale di trattenere trasferimenti alle Comunità autonome inadempienti al fine di pagare direttamente i debiti commerciali con i fornitori di queste ultime non implica una sostituzione illegittima nell'ambito di competenza di tali enti. Invero, la relativa procedura ivi prevista dall'art. 20 comma 6 della Legge organica n. 9/2013 non osta al che le Comunità autonome inadempienti possano determinare le loro politiche fiscali, adottando misure atte a ridurre spese o ad aumentare entrate proprie, secondo i loro autonomi poteri tributari. Pertanto, la descritta trattenuta di risorse del governo centrale al fine del diretto pagamento dei debiti commerciali delle Comunità autonome inadempienti non costituirebbe una sostituzione nel potere impositivo di queste ultime, dichiarata costituzionalmente illegittima dalla precedente sentenza n. 215/2014.

³⁸ Si noti che la crisi economica e finanziaria sembra aver prodotto una progressiva ricentralizzazione delle competenze, cosicché il principio di autonomia locale e regionale, costituzionalmente garantito, risulterebbe fortemente attenuato, così come evidenziato da autorevole dottrina. Sul punto vedasi: C.A. Ciaralli, *Límites del principio de estabilidad presupuestaria respecto de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas españolas*, in *Nueva Época*, n. 9/2018, p. 60 ss.; V. Alvarez, *La recentralización de competencias en España por imperativo del derecho europeo*, in *Revista General de Derecho Constitucional*, n. 18/2014, p. 30 ss.; I. Urrutia Libarona, *Crisis económica, estabilidad presupuestaria y recentralización de competencias*, in A. Noguería Lopez - M. I. Lois Gonzales - I. Diz Otero (a cura di), *Crisis, Derechos Sociales e Igualdad*, Valencia, 2015, p. 9 ss.

³⁹ Dispone invero tale articolo che: «Ove la Comunità autonoma non ottemperi agli obblighi imposti dalla Costituzione o dalle altre leggi, o si comporti in modo tale da attentare gravemente agli interessi generali della Spagna, il Governo, previa richiesta al Presidente della Comunità autonoma e, ove questa sia disattesa, con l'approvazione a maggioranza assoluta del Senato, potrà prendere le misure necessarie per obbligarla all'adempimento forzato di tali obblighi o per la protezione di detti interessi».

potere pare infatti incidere sull'art. 2 del Titolo preliminare⁴⁰ in tanto in quanto – come visto – mette in discussione uno degli aspetti fondamentali dell'autonomia politica, ovvero la possibilità, per le Comunità autonome, di realizzare proprie politiche negli ambiti riservate alla competenza di queste⁴¹.

Pare altresì opportuno notare in questa sede che dalla riforma costituzionale in esame è scaturito un contenzioso costituzionale Stato – Autonomie territoriali proprio in relazione alla garanzia dei diritti sociali a livello autonomico. Giova infatti precisare, al riguardo, che, coerentemente con il sistema di distribuzione di competenze costituzionalmente previsto (art. 148 e 149 Cost.), le Comunità autonome sono competenti quanto allo sviluppo normativo e alla realizzazione della maggioranza dei diritti sociali riconosciuti dalla Carta del 1978, quali sanità, abitazione e servizi pubblici. Più nel dettaglio, mentre allo Stato è riservata la determinazione del contenuto minimo delle prestazioni sociali, è stata decentralizzata la generalità della gestione dei relativi servizi, di modo che siano le Comunità autonome le prime amministrazioni responsabili di fronte ai cittadini nelle suddette materie. In tempi di prosperità economica, tale sistema di esercizio delle rispettive competenze Stato – Comunità autonome non ha sollevato problemi eccessivi, posto che (i) queste ultime non avevano ragione di ridurre i livelli essenziali di prestazione stabiliti a livello centrale e che, invece, (ii) le era consentito il miglioramento del livello delle prestazioni erogate ai cittadini.

Tuttavia, con l'introduzione del principio di *estabilidad presupuestaria* le cose sembrano essere piuttosto cambiate: come visto, infatti, i diritti sono stati limitati nel loro godimento e le prestazioni sociali hanno subito un netto taglio che è ripercosso soprattutto proprio sugli enti locali. Ne discende, quindi, che gli

⁴⁰ Dispone tale articolo che: «la Costituzione si basa sulla indissolubile unità della Nazione spagnola, patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli, e riconosce e garantisce il diritto alla autonomia delle nazionalità e regioni che la compongono e la solidarietà fra tutte le medesime».

⁴¹ Cfr. T. de la Quadra-Salcedo Janini, *¿Se ha transformado la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas tras la Reforma Constitucional del Artículo 135 y la adopción de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera?*, in *Cuadernos Manuel Gimenez Abad*, n. 6/2013, p. 67-68.

interessi e le politiche di Stato e Comunità autonome non sono più coincidenti; sorgono invece, tra questi, discrepanze e conflitti che il Tribunale Costituzionale è stato chiamato a risolvere⁴², in particolare con riferimento ai reciproci ambiti competenziali. Emblematico, rispetto a quanto affermato – oltre alla già citata pronuncia n. 139/2016 in materia di universalità del Sistema sanitario nazionale, ove il Tribunale ha affermato che il legislatore statale è libero di prevedere che non tutte le prestazioni sanitarie siano erogate a chiunque gratuitamente – il contenzioso Stato versus Comunità autonoma della Andalusia in materia di diritto all'abitazione. Questa Comunità autonoma è stata invero una delle più colpite dalla crisi economica, la quale – come accennato in precedenza – è scaturita proprio dallo scoppio della bolla immobiliare nel settore edilizio⁴³. Tale Comunità autonoma si caratterizzava quindi per il maggior numero di persone sfrattate per morosità, oltre che per un vasto parco di immobili in disuso. Infatti, poiché gli istituti di credito divenuti proprietari di queste abitazioni speravano in un futuro rialzo del mercato immobiliare prima della loro vendita, queste rimanevano sfitte, nonostante molte famiglie si trovassero in circostanze di emergenza sociale. A tutela di queste ultime, l'esecutivo andaluso approvava dunque il decreto legge n. 6/2013, del 9 aprile, recante misure volte a garantire la funzione sociale delle abitazioni. In particolare, tale decreto legge prevedeva: (i) la possibilità di multare fino a 9.000 euro le banche o gli enti finanziari ed immobiliari proprietari di immobili in disuso, (ii) la sospensione, per tre anni, della facoltà, per gli enti di credito, di disporre dell'immobile in cui vivessero famiglie che stavano per essere sfrattate a causa di un debito ipotecario.

Con la sentenza n. 93/2015 del 14 maggio, il *plenum* del Tribunale costituzionale ha tuttavia accolto, in parte, il ricorso in via principale presentato dal Governo⁴⁴ nei confronti di alcune norme del

⁴² In questo senso vedasi: J. Tornos Mas, *Derechos sociales, Comunidades Autónomas y crisis económica*, in *VI Foro de la Autonomía*, 2017, p. 1 ss.

⁴³ A tal riguardo vedasi: J. Rafael Ruiz - P. Stupariu - A. Vilariño, *The crisis of Spanish savings banks*, in *Cambridge Law Journal*, n. 1/2016, p. 1455 ss.

⁴⁴ Una prima questione, sollevata dall'Avvocato dello Stato, verteva sul fatto che il decreto-legge andaluso non rispettasse i requisiti di straordinaria ed urgente necessità richiesti ex artt. 86, comma 1, Cost. e 110, comma 1, dello Statuto di

decreto legge andaluso n. 6/2013. In particolare, gli artt. 1, comma 3, e 53, comma 1, lettera a), della legge andalusa n. 1/2010 – come novellati dal suddetto decreto legge – sono stati dichiarati incostituzionali in quanto travalicavano, secondo il Tribunale, i limiti materiali dei decreti legge autonomici. Più nel dettaglio, la prima norma impugnata dal Governo stabiliva che parte di ciò che definiva contenuto essenziale del diritto di proprietà dell'immobile era il dovere di destinare in modo effettivo il bene all'uso abitativo previsto dall'ordinamento giuridico. Tale previsione veniva quindi ad interessare il contenuto essenziale del diritto di proprietà privata di cui all'art. 33 Cost., sconfinando così in un terreno che l'art. 86, comma 1, Cost. preclude al decreto legge, affidandolo invece alla legge ordinaria. Per la violazione degli stessi limiti, il Tribunale costituzionale ha altresì ritenuto incostituzionale la seconda disposizione impugnata, la quale sanzionava il fatto di non destinare ad effettiva abitazione un determinato immobile.

Infine, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dal Tribunale la seconda disposizione aggiuntiva del decreto legge andaluso n. 6/2013, la quale disciplinava l'espropriazione temporanea di immobili agli enti di credito quando le persone si trovavano in speciali circostanze di emergenza sociale. Invero, tale norma violava la competenza dello Stato in materia di coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica (art. 149, comma 1, lettera 13 Cost.). Più nel dettaglio, il Tribunale considerava a tale riguardo che lo Stato aveva emanato, alla luce di quest'ultima disposizione costituzionale, una serie di norme che, incidendo in modo limitato sul sistema di esecuzione ipotecaria, prestano attenzione alla situazione di coloro che sono a rischio di sfratto per morosità e si trovano in una situazione di speciale vulnerabilità⁴⁵. La

autonomia. Il Tribunale Costituzionale ha tuttavia considerato dirimenti, sul punto, i dati concreti formulati nell'esposizione dei motivi del decreto legge. In particolare, grazie al riferimento all'esorbitante parco immobiliare in disuso o sottoutilizzato ed ai casi di sfratto cui erano seguiti veri drammi umani – perfino suicidi – si poteva ritenere che il Governo andaluso avesse adempiuto all'esigenza di presentare esplicitamente ed in forma motivata la situazione straordinaria che lo legittimava a legiferare per via di urgenza.

⁴⁵ Si veda, in particolare, la legge n. 1/2013, del 4 maggio, recante misure per rafforzare la tutela dei debitori ipotecari, di ristrutturazione del debito e di locazioni

seconda disposizione aggiuntiva del decreto legge andaluso n. 6/2013 era quindi animata, secondo il Tribunale, dalla stessa finalità della legge statale, ovvero la tutela dei debitori ipotecari. Tuttavia questa avrebbe introdotto un meccanismo completamente incompatibile con la norma statale, quale era la sospensione della facoltà di disporre dell'abitazione oggetto del procedimento di esecuzione entro un termine massimo di tre anni dalla data dello sfratto. In particolare, la normativa andalusa finiva infatti con il creare una sorta di incoerenza nell'azione pubblica in materia, costituendo un ostacolo significativo per l'efficacia della misura di politica economica messa in moto dallo stesso Governo. Pertanto, la seconda disposizione aggiuntiva del decreto legge andaluso n. 6/2013 è stata dichiarata incostituzionale in quanto in contrasto con la politica economica dello Stato⁴⁶.

Altro caso paradigmatico di conflitto tra Stato ed enti territoriali in materia di diritti sociali è quello riguardante il decreto legge della Catalogna n. 6/2013, del 23 dicembre, recante modifiche alla legge n. 22/2010, del 20 luglio, sul Codice del consumo della Catalogna. In particolare, tale decreto legge vietava che, tra i mesi di novembre e marzo, le compagnie fornitrici di energia elettrica e di gas potessero interrompere la prestazione dei loro servizi per bollette non saldate, se gli utenti fossero persone in situazione di speciale vulnerabilità economica o se si trattasse di nuclei familiari con un reddito complessivo basso. Il decreto consentiva altresì di posticipare il pagamento del debito di tali utenti⁴⁷, se il saldo fosse avvenuto in

sociali, novellata dal Real decreto legge n. 1/2015, del 27 febbraio, sui meccanismi di seconda opportunità, la riduzione degli oneri finanziari e su altre misure sociali. Tali norme statali prevedono, da un lato, la possibilità che lo sfratto possa rimanere sospeso e, dall'altro, promuovono la costituzione di un fondo sociale per le abitazioni di proprietà degli enti di credito, volto ad agevolare la stipulazione di contratti di locazione con le persone sfrattate proporzionati alle loro entrate.

⁴⁶ Ha invece affermato il Tribunale Costituzionale, nella sentenza n. 93/2015 (considerando in diritto n. 18) che «*el supuesto de expropiación del uso de la vivienda que regula la disposición adicional segunda impugnada obstaculiza tales medidas estatales de política económica*». Per maggiori approfondimenti sulla citata decisione vedasi: C. Guerrero Picò, *STC 93/2015, del 14 maggio*, in *Bollettino di informazione sull'attualità giurisprudenziale straniera*, Corte costituzionale, servizio studi, luglio 2015, p. 23 ss.

⁴⁷ Il decreto legge della Catalogna n. 6/2013 del 23 dicembre fissava altresì i criteri definitivi della speciale situazione di vulnerabilità degli utenti: le entrate totali

un'unica soluzione, oppure di rateizzarlo, alle condizioni pattuite con le anzidette compagnie o stabilite mediante i meccanismi di mediazione ed arbitrato da loro accettati.

Il governo impugnava quindi il suddetto decreto della Catalogna per violazione del riparto di competenze. Oggetto di discussione è stata quindi l'applicazione di un regime economico difforme da quanto previsto dalle leggi statali in materia energetica. Il Tribunale costituzionale ha quindi accolto le doglianze del Governo relative al meccanismo autonomico che garantiva la somministrazione del servizio di energia elettrica e di gas ai consumatori in situazione di speciale vulnerabilità. Secondo i Giudici costituzionali, infatti, le misure controverse dovevano essere inquadrate nelle competenze statali sulla pianificazione generale del regime economico (art. 149, comma 1, paragrafo 13, Cost.) e sul regime energetico (art. 149, comma 1, paragrafo 25, Cost.), da ritenersi prevalenti rispetto alle competenze catalane in materia di consumo e di servizi sociali. In particolare, il Tribunale, quanto alla normativa statale in materia, ha rilevato che l'art. 45 della legge n. 24/2013, del 26 dicembre, sul settore elettrico, e l'art. 57 della legge n. 34/1998, del 7 ottobre, sul settore degli idrocarburi, prevedono unicamente la riduzione della tariffa applicabile alla fornitura energetica per gli utenti in situazione di speciale vulnerabilità economica. Ne discende, quindi, che il consumatore vulnerabile è tutelato, a livello statale, attraverso il solo finanziamento di parte del prezzo della fornitura di luce e gas, e non mediante l'imposizione di divieti riguardanti l'interruzione del rifornimento in periodi critici dell'anno (soluzione alternativa che avrebbe potuto essere legittimamente adottata dal legislatore). Il diverso regime stabilito per la Catalogna ha quindi inciso direttamente – secondo il Tribunale Costituzionale – sul regime omogeneo per tutto il territorio dello Stato riguardante un aspetto della regolamentazione del settore elettrico e del gas, così violando le competenze dello Stato in materia di ordinamento generale dell'economia e sul regime energetico. Per tali ragioni è stata quindi

dei membri dell'unità familiare non dovevano raggiungere una certa soglia fissata in base all'indicatore di reddito sufficiente (aggiornato periodicamente); non doveva essere possibile ridurre la spesa relativa al consumo di beni e servizi; doveva trattarsi di contratti con tariffe sociali agevolate.

dichiarata l'incostituzionalità delle impugnate disposizioni del decreto legge n. 6/2013 della Catalogna⁴⁸, con sentenza n. 62/2016 del 17 marzo.

5. Diritti sociali e vincoli finanziari nella (scarna) giurisprudenza del Tribunale costituzionale spagnolo. Cenni conclusivi.

Costituisce infine ultimo oggetto di approfondimento di questo paragrafo lo studio della posizione che il Tribunale costituzionale spagnolo ha assunto circa il rapporto tra il nuovo principio di stabilità finanziaria e la garanzia dei diritti sociali costituzionalmente garantiti, posto che si tratta di due valori assiologicamente antitetici tra loro. E' opportuno sin da subito notare che, al di fuori del descritto contenzioso Stato – Comunità autonome, non si rinvengono significative pronunce del Tribunale in materia, potendosi quindi concludere per l'assenza, nell'ordinamento spagnolo, di una vera e propria giurisprudenza costituzionale “della crisi”.

Per comprendere il motivo di tale conclusione pare invero opportuno svolgere una digressione con riguardo al ruolo che i diritti sociali rivestono nella Costituzione spagnola del 1978. Questi sono quindi elencati nel capitolo III, del titolo I della Carta, rubricato “*De los principios rectores de la política social y económica*” e, secondo consolidata e maggioritaria dottrina⁴⁹, non sono qualificabili come

⁴⁸ Per maggiori approfondimenti al riguardo si rinvia a: C. Guerrero Picò, *STC 62/2016, del 17 marzo*, in *Bollettino di informazione sull'attualità giurisprudenziale straniera*, Corte costituzionale, servizio studi, giugno 2016, p. 35 ss.

⁴⁹ In questo senso argomentano, tra i molti, P. Cruz Villanon, *Formación y evolución de los derechos fundamentales*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 25/1989, p. 35 ss.; F. Rubio Llorente, *Derechos fundamentales y principios constitucionales: doctrina jurisprudencial*, Barcelona, 1995; J. Jimenez Campo, *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Madrid, 1999; A. Fernandez Miranda Campoamor, *El Estado social*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 69/2003, p. 139 ss.; G. Pisarello, *Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción*, Madrid, 2007; G. Escobar Roca, *Presupuestos de teoría y dogmática constitucional*, in G. Escobar Roca (a cura di) *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Cizur Menor, Navarra, 2012, p. 287 ss. Tali Autori criticano, in particolare, la giustiziabilità dei diritti sociali.

diritti fondamentali. Inoltre i diritti sociali, pur essendo contenuti, dal punto di vista giuridico, in vere e proprie disposizioni normative avrebbero un carattere eminentemente programmatico e di orientamento dei pubblici poteri. Da tali norme non si potrebbe quindi ricavare in maniera diretta ed immediata alcun diritto soggettivo⁵⁰ in quanto la Carta avrebbe attribuito ai suddetti *principios rectores* efficacia solamente mediata. Ciò significa che i diritti sociali non sono direttamente azionabili dinanzi ai Tribunale *ex constitucione* ma lo possono divenire solo dal momento in cui le *relative leyes de desarrollo* ne determinano il concreto contenuto. Prima dell'adozione di tali leggi di attuazione, quindi – come evidenziato da autorevole dottrina⁵¹ – l'interprete non può riconoscere nei principi in materia sociale alcun diritto soggettivo. Coerentemente con questo orientamento dottrinale, il Tribunale Costituzionale spagnolo ha invero precisato che: «i principi riconosciuti nel Capitolo III del titolo I, anche se devono orientare l'azione dei pubblici poteri, non generano, di per sé, diritti giudizialmente azionabili⁵²». Altrimenti detto, il capitolo III del titolo I della Costituzione non conterrebbe autentici diritti soggettivi, ma, al massimo, precetti di ottimizzazione.

Anche più recentemente, lo stesso Tribunale, nella già citata sentenza n. 93/2015 del 14 maggio, ove oggetto del contenzioso era il Real decreto legge andaluso n. 6/2013 del 9 aprile, rubricato “misure urgenti per assicurare la realizzazione della funzione sociale dell'abitazione”, ha invero affermato come (punto in diritto 14) «il diritto ad un alloggio dignitoso, riconosciuto all'art. 25 dello Statuto della Comunità autonoma dell'Andalusia, più che un diritto soggettivo è un mandato alle autorità pubbliche locali», così ribadendo che i diritti sociali contenuti nel capitolo III del titolo I, sono disposizioni normative programmatiche e, quindi, principi non suscettibili di tutela giurisdizionale diretta.

Base normativa di quanto sin d'ora affermato è costituita invero dall'art. 53, comma 3, della Costituzione spagnola che, diversamente

⁵⁰ In tal senso vedasi: M Agudo Zamora, *Reforma constitucional y nuevo paradigma del Estado social*, Sevilla, 2016, disponibile all'indirizzo web: www.diretoressociales.com.

⁵¹ Vedasi, al riguardo, J. Jimenez Campo, *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Madrid. 1999, p. 124 ss.

⁵² Tribunale Costituzionale, n. 36/1991, del 14 febbraio.

da quanto previsto per i diritti civili e politici, sembra porre in discussione la stessa efficacia normativa e la giustiziabilità di tutti i principi guida in materia di diritti sociali, prevedendo che questi si limitino ad informare la legislazione positiva, la prassi giudiziale e l'azione delle autorità pubbliche. Ne deriverebbe, quindi, che l'ordinamento spagnolo non contemplerebbe i presupposti di applicabilità e assoggettabilità dei diritti sociali tali da esigerne l'attuazione giudiziaria e da individuarne un diritto soggettivo⁵³. Infine, l'ultimo inciso dell'art. 53 comma 3 dispone altresì che i diritti previsti nel capitolo III del titolo I possano essere azionati solo dinanzi alla giurisdizione ordinaria, in accordo con quanto previsto dalle leggi che li prevedono. Ne discende, pertanto, che la maggior parte dei diritti sociali è esclusa dalla "modalità naturale" di tutela dei diritti fondamentali dinanzi al Tribunale Costituzionale, ovvero il *recurso de amparo*. Unica eccezione a tale regola è costituita dalla libertà di associazione (art. 22), dal diritto all'istruzione (art. 27) e dal diritto di sciopero (art. 28 comma 2), come riconosciuti nella Carta costituzionale nella sezione 1 del capitolo II del titolo I. I diritti sociali possono quindi trovare tutela dinanzi al Tribunale Costituzionale solamente in via indiretta, ove sia sollevata questione di legittimità di una disposizione normativa rilevante per la decisione su una controversia pendente dinanzi ad una corte nazionale o, alternativamente, vi sia un conflitto di competenza tra Stato e Comunità autonome.

⁵³ Nondimeno, il fatto che i principi costituzionali in materia sociale non generano diritti soggettivi azionabili in giudizio non significa, secondo altra dottrina, che questi siano privi di carattere vincolante per i pubblici poteri. Invero, la vincolatività di questi si manifesterebbe in tre requisiti fondamentali: (i) la necessità di interpretazione conforme delle restanti norme costituzionali; (ii) la necessità di valutare la costituzionalità delle norme giuridiche prendendo come parametro proprio i suddetti principi; (iii) le necessità di promuoverne attivamente, ad opera del legislatore, la concreta attuazione. In questo senso: T. de la Quadra-SalcedoJanini, *El Estado autonómico social. El efecto de irradiación de los derechos sociales sobre el modelo constitucional de distribución de competencias*, in *Revista general de derecho administrativo*, n. 46/2017, p. 21. In tal senso anche il Tribunale Costituzionale ha invero evidenziato come i principi riconosciuti nel Capitolo III sono disposizioni costituzionali che obbligano il legislatore e si impongono necessariamente a tutti i poteri pubblici. Vedasi, in particolare, Tribunale Costituzionale, n. 71/1982 del 30 novembre e n. 83/1984 del 24 luglio.

Per di più, come ravvisato da autorevole dottrina, anche quando il massimo interprete della Carta costituzionale è stato chiamato a pronunciarsi – attraverso tali meccanismi indiretti – sulla portata dei diritti sociali, questo sembra essere stato eccessivamente “timido” e scarsamente originale⁵⁴. Il Tribunale costituzionale spagnolo è infatti intervenuto nell’ambito delle prestazioni sociali quasi esclusivamente quando queste erano connesse ad altri diritti costituzionalmente riconosciuti, quali: il diritto all’uguaglianza, il divieto di discriminazione, il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva. L’approfondimento, da parte della giurisprudenza costituzionale spagnola, su tali situazioni giuridiche tutelate dall’ordinamento ha portato quindi alla valorizzazione del godimento delle prestazioni sociali in condizione di parità tra gli individui – quanto al divieto di discriminazione – e alla restrizione di taluni vincoli procedurali – quanto alla tutela giurisdizionale effettiva – senza tuttavia che il Tribunale abbia contribuito (i) ad una definizione più compiuta del contenuto dei diritti sociali, (ii) al riconoscimento di obbligazioni positive in capo ai poteri pubblici con riguardo alle prestazioni di natura sociale. A tale riguardo, infatti, la giurisprudenza costituzionale ha affermato poco (o nulla) circa, ad esempio, le necessità di fornire ai prestatori di lavoro condizioni lavorative adeguate, di sviluppare un sistema che garantisca l’accesso ad una abitazione dignitosa, di fornire determinate prestazioni da parte del sistema sanitario pubblico. Ancora la giurisprudenza costituzionale sembra avere omesso di individuare meglio le situazioni di necessità che devono essere supportate dal sistema di sicurezza sociale o l’obbligazione positiva, gravante sui poteri pubblici, di garantire ai cittadini determinate prestazioni sociali. Altrimenti detto, salvo rare occasioni, il Tribunale Costituzionale spagnolo non si è soffermato sull’analisi del contenuto concreto dei diritti sociali, né tantomeno ha dedotto, dal riconoscimento degli stessi, obbligazioni positive da poter azionare nei confronti delle autorità pubbliche⁵⁵.

⁵⁴ In tal senso vedasi: M. Díaz, *Derechos sociales y amparo constitucional*, in *Revista Vasca de Administración pública*, n. 94/2012, p. 17 ss.

⁵⁵ Vedasi, al riguardo: M. Díaz Crego, *El tribunal constitucional español y la protección indirecta de los derechos sociales*, in *Revista de los derechos sociales*, n. 1/2012, p. 5 ss. Per maggiori approfondimenti sul punto vedasi: G. Pisarello (a cura

Da tale ricostruzione emerge quindi che i diritti sociali vengono a dipendere, in definitiva, dalla discrezionalità del legislatore quanto alla loro realizzazione e, quindi, dalle risorse che questo dispone per le relative prestazioni. La spesa pubblica diretta a garantire tali situazioni giuridiche soggettive è pertanto sempre vincolata alla stabilità di bilancio – come previsto dall'art. 135 Cost. – senza che, al riguardo, il Tribunale Costituzionale possa avere alcuna possibilità di scrutinio, posto che i diritti sociali costituzionalmente garantiti non configurano veri e propri diritti soggettivi tali da costituire obbligazioni positive per il legislatore⁵⁶. Altrimenti detto, la garanzia dei diritti sociali viene a dipendere dalle risorse finanziarie disponibili, con una netta subordinazione dei primi alle seconde.

Paradigmatica, a tal proposito, l'impossibilità per le Comunità autonome – in assenza di disponibilità economiche – di innalzare la soglia dei livelli minimi di prestazione stabiliti dallo Stato in forza del disposto di cui al novellato art. 135 comma 6 Cost., secondo cui queste ultime «in conformità ai rispettivi Statuti e nei limiti di cui al presente articolo, adottano le disposizioni necessarie per l'applicazione effettiva del principio della stabilità nelle proprie norme e decisioni di bilancio». Invero, grazie alla suddetta disposizione costituzionale, si sarebbe stabilito un nuovo significativo limite all'autonomia finanziaria delle Comunità autonome, il quale ne condiziona inevitabilmente le politiche di spesa, in assenza di risorse proprie. Più precisamente, si tratta dell'ipotesi in cui i conti pubblici dell'ente locale in questione non sono in linea con gli obiettivi su debito e deficit – oltre che alla *regla del gasto* – come previsti dalla *Ley organica* n. 2/2012⁵⁷. Ciascuna legge autonoma deve pertanto

di), *Los derechos sociales como derechos justiciables: potencialidades y límites*, Bomarzo, Albacete, 2009.

⁵⁶ In tal senso argomenta J. Ponce Solè, *Reforma constitucional y derechos sociales: la necesidad de un nuevo paradigma en el derecho público español*, op. cit., p. 67 ss.

⁵⁷ Recentemente, invero, il Governo spagnolo ha minacciato la Comunità autonoma di Murcia di ricorrere al Tribunale Costituzionale, sollevando questione di legittimità di una legge locale che avrebbe innalzato lo stipendio dei funzionari pubblici, fissandone il massimo ad un importo più alto rispetto a quello stabilito a livello centrale. Tale Comunità Autonoma non rispetterebbe, infatti, i parametri su debito, deficit e la *regla del gasto*. Pertanto, le sarebbe preclusa la possibilità di aumentare la spesa pubblica, rispetto ai livelli essenziali di prestazione stabiliti a livello

prevedere la copertura delle risorse necessarie per assicurare l'autonomia e "sufficienza" finanziaria degli enti locali; diversamente, in nessun caso, è consentito a tali enti attuare un incremento delle risorse attribuite alle prestazioni sociali. Altrimenti detto, un limite alla potestà legislativa delle Comunità autonome risiede nel rispetto del principio della *estabilidad presupuestaria*, il quale si estrinseca nella necessità di finanziare un eventuale innalzamento dei livelli minimi delle prestazioni stabiliti a livello centrale solamente attraverso risorse proprie.

Se quindi, per esempio, una Comunità autonoma stabilisce che vi sia un numero minore di alunni per classe, rispetto a quello determinato dallo Stato, le relative maggiori spese – dovute al fatto che si formeranno più classi, con tutti gli oneri economici connessi – dovranno essere finanziate dal bilancio di tale ente locale che, se privo di risorse, non potrà adottare tale determinazione⁵⁸. Da ciò ne discende, secondo parte della dottrina, che l'autonomia finanziaria delle Comunità autonome risulta piuttosto compressa e svilita, "stretta" tra gli angusti limiti finanziari implementati dalla Legge Organica 2/2012⁵⁹.

Proprio alla luce di tali ragioni, si può quindi comprendere come, in Spagna, il Tribunale Costituzionale non si sia pronunciato affatto circa la compatibilità delle diverse misure di *austerità* adottate dal Parlamento post 2011 con la Carta costituzionale in quanto non vi è, nell'ordinamento spagnolo, la concezione che un diritto sociale, in quanto fondamentale e azionabile, possa vincolare le scelte di bilancio del legislatore. Invero i diritti sociali sembrano poter essere tutelati

centrale. Vedasi, al riguardo, J. Mollejo, *El Ministerio amenaza la mejora salarial para los funcionarios de la Comunidad*, in *La Verdad*, marzo 2019, disponibile al seguente indirizzo web: www.laverdad.es

⁵⁸ In questo senso argomenta T. de la Quadra-Salcedo Janini, Relazione al Congresso sobre la reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha, dal titolo *Las competencias autonómicas*, 10 maggio 2017. Tale Relatore ha affermato al riguardo come, in forza dell'introduzione del principio di *estabilidad presupuestaria* la garanzia dei diritti sociali viene a dipendere dai mezzi finanziari disponibili, il che comporta l'abbandono della incondizionabilità nella pretesa dell'inveramento dei diritti fondamentali.

⁵⁹ Cfr. C.A. Ciaralli, *Della costituzionalizzazione del principio di estabilidad presupuestaria nel quadro dello Stato autonomo spagnolo*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2017, p. 485.

solo nell'ambito delle risorse che a questi sono discrezionalmente e insindacabilmente riservate dal legislatore.

6. Cenni conclusivi

Si cerca quindi, da ultimo, di formulare delle brevi considerazioni alla luce di quanto esposto circa l'impatto della riforma dell'art. 135 della Costituzione sull'ordinamento spagnolo ed, in particolar modo, sui diritti sociali costituzionalmente garantiti dalla relativa Carta del 1978. Anzitutto, poiché tale riforma si presenta come un portato della c.d. *governance* economica europea della crisi pare potersi concordare con il pensiero di autorevole critica dottrina, secondo cui «al posto degli uomini abbiamo sostituito i numeri e alla compassione nei confronti delle sofferenze umane abbiamo sostituito l'assillo degli equilibri contabili⁶⁰», posto che le nuove stringenti regole di bilancio sembrano costituire un tassello cruciale di una generale strategia di governo europeo dell'economia che ha come ultimo effetto – come si è cercato di dimostrare – la corrosione delle strutture portanti delle costituzioni democratiche nazionali⁶¹. Invero, quanto alle conseguenze della descritta riforma, sembrerebbe in atto una vera e propria trasformazione della struttura stessa dello Stato spagnolo, in corso di tramutazione da “Stato indebitato” a “Stato ammortizzatore”. A tale conclusione si può infatti addivenire, in particolare, alla luce dell'introdotta disposizione di cui all'art. 135, comma 3, Cost. che – come visto – prevede che il pagamento degli interessi sul debito goda di priorità assoluta rispetto a qualsiasi altra spesa pubblica, inclusa quella destinata al soddisfacimento delle prestazioni sociali. Ed è infatti proprio lo “Stato ammortizzatore”, a differenza di quanto avviene nelle democrazie costituzionali di diritto, ad avere quale obiettivo prioritario dell'azione statale la riduzione del debito pubblico in maniera tale da renderlo compatibile con la c.d.

⁶⁰ F. Caffè, *Un economista per il nostro tempo*, a cura di G. Amari e N. Rocchi, Napoli, 2009, p. 29.

⁶¹ Cfr. M. Dani, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, in C. Bergonzini - S. Borelli - A. Guazzarotti (a cura di.), *La legge dei numeri, governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, 2016, p. 102.

“stabilità finanziaria”, ossia con il mantenimento del pieno valore del capitale e, soprattutto, delle attività finanziarie connesse⁶². Nello “Stato ammortizzatore” si realizza infatti un’inversione assiologica: il debito diventa non più un mezzo, ma si trasforma nel fine precipuo dell’azione pubblica e, al contrario, i fini propri dello Stato democratico e sociale di diritto divengono invece mezzi. Altrimenti detto, la contrazione del debito pubblico non è più strumentale alla garanzia dell’eguaglianza materiale dei cittadini – funzione che l’indebitamento assolve invece nelle democrazie costituzionali – in quanto il principale scopo dello “Stato ammortizzatore” è appunto quello di mantenere integro il valore del capitale, con una subordinazione (anche) dei diritti e delle prestazioni sociali rispetto a tale precipuo obiettivo. Ne discende, pertanto, come si è cercato di dimostrare nel presente contributo, un indebolimento della tutela apprestata ai principali diritti sociali costituzionalmente garantiti, sia in forza di una marcata riduzione delle risorse a questi destinate, sia a causa di una significativa “stretta” sulle Comunità autonome quanto alla possibilità di migliorare i livelli minimi di prestazione stabiliti centralmente. Come infatti emerge da un’analisi del contenzioso Stato – Comunità autonome in relazione alla garanzia dei diritti sociali a livello autonomico, ove tali enti locali forniscano a questi una tutela più estesa rispetto al minimo stabilito a livello centrale, il Tribunale Costituzionale non ha mancato di ravvisare un’invasione di talune competenze riservate allo Stato.

Alla luce di quanto illustrato nel presente contributo pare quindi, in conclusione, potersi aderire alle osservazioni di quella dottrina secondo cui: «il principio del pareggio di bilancio è oggi diventato una sorta di costituzione dentro la costituzione. Questa concezione economica non permette la realizzazione delle funzioni del diritto costituzionale perché non ci sono i diritti come prima, non c’è la democrazia pluralistica come prima, non c’è la normatività della costituzione come prima. Per difendere i diritti sociali e tutti gli altri diritti è necessario dunque riaffermare forme di assoggettamento dell’economia alla Costituzione, stabilire nuovamente la capacità di

⁶² In questo senso, A.J. Menéndez, *¿Constitución o camisa de fuerza? De las nuevas reglas fiscales al "Estado amortizador"*, in *Teoría Política*, n. 5/2015, p. 211.

mediazione di quest'ultima in modo che le richieste dell'Europa debbano essere applicate all'interno del quadro costituzionale⁶³».

Abstract: The article deals with the reform of article 135 of the Spanish Constitution adopted in 2011 by the leader of the majority party (PSOE) and the one of the main opposition party (PP) under a simplified procedure provided by the parliamentary regulations both of the Chamber and of the Senate. It should be pointed out that this constitutional reform was approved very quickly and in the absence of a political consensus and a relevant public debate. In particular, the focus is on the consequences of such constitutional budget rule on (i) public spending related to education, health and security system and on (ii) the financial autonomy of the Spanish local entities. The aim of the article is to show that as a consequence of the constitutionalization of a limit to public debt and government spending, there has been a deterioration of the paradigm of social constitutionalism which concretely undermines people's social rights.

Keywords: budgetary stability rule, Spanish constitutional reform, social rights, economic crisis, welfare state

Riccardo Cabazzi - Dottorando di ricerca in Diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali, Università degli Studi di Ferrara (cbzrcr@unife.it)

⁶³ Cfr. F. Balaguer Callejon, *Costituzione europea e democrazia pluralista nella globalizzazione*, in A. Cantaro (a cura di), *Quo vadis Europa? Stabilità e crescita nell'ordinamento europeo*, 2015, p. 30. Atti del Seminario svoltosi ad Urbino il 9-10 ottobre 2014.