

PORTOGALLO: la giurisprudenza del Tribunale costituzionale al tempo della crisi. Una nuova in materia di legge di bilancio

di Tania Abbiate
(19 maggio 2013)

Il 5 aprile 2013, con l'*Acórdão* 187/2013, il Tribunale Costituzionale portoghese (TC) si è pronunciato nel merito di quattro ricorsi relativi alla legge di bilancio 2013 (*Lei do Orçamento do Estado* n° 66-B/2012, d'ora in poi LOE), sollevati rispettivamente dal Presidente della Repubblica, Anibal Cavaco Silva (ricorso n. 2/2013), da alcuni deputati dell'opposizione (ricorsi nn. 5 e 8/2013) e dal *Provedor de Justiça* (ricorso n.11/2013). La pronuncia, particolarmente attesa, rappresenta il terzo giudizio del TC relativo alle dure misure di riduzione della spesa pubblica adottate dal Governo conservatore di Coelho, e il secondo in meno di un anno. Il 5 luglio 2012, nell'*Acórdão* 353/2012, il Tribunale si era infatti pronunciato sulla legittimità della sospensione delle tredicesime e delle quattordicesime per i dipendenti pubblici e i pensionati, giudicandole in contrasto con il principio di uguaglianza sancito dall'art.13 della Costituzione, in quanto creava una disparità ingiustificata tra lavoratori del settore pubblico e quelli del settore privato. A distanza di appena nove mesi dunque dalla precedente decisione, il TC si è pronunciato su alcune misure di *austerità* adottate nella legge di bilancio 2013 e ha rilevato l'incostituzionalità di quattro misure su nove: la sospensione parziale o totale del pagamento delle ferie ai lavoratori dell'amministrazione pubblica (art. 29 LOE), l'estensione del taglio delle ferie ai lavoratori impegnati in attività di insegnamento o di ricerca (art. 31 LOE), la sospensione del pagamento del 90% delle ferie e dei sussidi per i pensionati (art.77 LOE) e il pagamento dei contributi previdenziali del 6% per coloro che ricevono l'indennità di disoccupazione e del 5% per coloro che ricevono l'indennità di malattia (art.117 c.1 LOE). Nel pronunciarsi circa la costituzionalità delle disposizioni impugnate della LOE 2013, il TC dimostra di tenere in considerazione la difficile situazione economica attraversata dal Paese: la sentenza si caratterizza, infatti, per una spiccata attenzione all'aspetto economico - dovuta anche alla natura del ricorso - evidente nel riferimento ad indicatori che rivelano un peggioramento della situazione (contrazione media del PIL del 2,3% all'anno, contrazione del consumo privato del 3,5%, tasso di disoccupazione del 18,2%).

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

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

Ciononostante, il *reasoning* sviluppato dal TC fa leva principalmente sul principio di uguaglianza, sancito dall'art. 13 della Costituzione, e sul principio di proporzionalità, riconosciuto dall'art. 2 Cost. Il Tribunale riconosce infatti la legittimità di trattamenti differenziati, ma ribadisce che la differenziazione deve essere proporzionata e non eccessiva. Nel caso di specie, invece, i giudici riscontrano che le disposizioni contestate colpiscono in maniera sproporzionata ed eccessiva i dipendenti pubblici, peraltro già duramente penalizzati dalle misure economiche prese in precedenza. Il fatto che le disposizioni impugnate comportassero un sacrificio considerevole per tutti i cittadini e

gravassero in particolar modo su alcune categorie di persone (nella fattispecie, i dipendenti pubblici e i pensionati) costituiva proprio la ragione alla base del ricorso del Presidente della Repubblica, il quale, in occasione del discorso di capodanno, aveva motivato la sua intenzione di sollevare una questione di costituzionalità circa la LOE 2013, giustificando il non aver posto il veto alla legge di bilancio a causa della difficile situazione economica del Paese. In ultima analisi, la Corte accoglie quindi l'argomentazione del Presidente della Repubblica, affermando che "l'imposizione di sacrifici più pesanti ai dipendenti pubblici non può essere giustificata da fattori macroeconomici legati alla recessione economica e all'aumento della disoccupazione, i quali devono essere affrontati attraverso misure di politica economica e finanziaria di carattere generale, e non per mezzo di una maggiore penalizzazione dei lavoratori che, in termini di occupabilità, non subiscono lo stesso effetto della crisi economica".

Il giudizio di incostituzionalità non riguarda tuttavia tutte le disposizioni impugnate: il TC ammette infatti la legittimità delle seguenti misure: la riduzione delle retribuzioni superiori a 1500€ per i dipendenti pubblici (art. 27 LOE), la riduzione del pagamento degli straordinari per dipendenti pubblici del 12,5% nella prima ora, e del 18,75% nelle successive ore o frazioni (art. 45 LOE), il contributo di solidarietà richiesto a tutti i pensionati che percepiscono una pensione di valore uguale o superiore a 1350€ (art.78), le modifiche al Codice sulle imposte (art. 186 LOE), e la soprattassa del 3,5% relativa all'imposta sui rendimenti richiesta a tutti i contribuenti il cui reddito supera il valore annuale del salario minimo di 485€ (art. 187 LOE). Tale giudizio si basa fondamentalmente sulla considerazione – già espressa in occasione delle pronunce precedenti in materia di manovra finanziaria – secondo cui un diverso trattamento per i dipendenti pubblici è lecito, fintanto che rispetta il principio di proporzionalità. Per quanto riguarda invece le modifiche al codice delle imposte, la disposizione impugnata (art.186) introduceva numerosi cambiamenti in materia di trattamento fiscale: i ricorrenti avevano ad esempio lamentato la violazione del principio di uguaglianza nella ripartizione degli oneri fiscali (art.13 Cost.) e del principio di giustizia fiscale (art.104 Cost.), dal momento che la LOE stabiliva un trattamento fiscale differente per i redditi e le pensioni, che potevano essere tassati fino al 50%, e per i rendimenti da capitale, soggetti a ritenute del 28%. L'opinione di maggioranza rigetta tuttavia questa argomentazione sostenendo l'impossibilità di mettere a confronto i due tipi di trattamento fiscale.

L'Acórdão 187/2013 contiene opinioni concorrenti ed opinioni dissenzienti che vale la pena ricordare. In particolare, è interessante l'opinione concorrente del giudice João Cura Mariano, il quale giustifica il suo voto in favore della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 117 c.1 della LOE, che prevede il pagamento di un contributo previdenziale e una riduzione dell'indennità di disoccupazione, con il fatto che la LOE non fissa un soglia al di sotto della quale la misura non si applica, comportando quindi una violazione del principio di proporzionalità previsto dall'art.2 Cost. I giudici Vítor Gomes, Pedro Machete, Maria João Antunes, José Cunha Barbosa e Maria Lúcia Amaral, elaborano invece una dichiarazione congiunta nella quale prendono le distanze dal giudizio di maggioranza, affermando che il TC si sarebbe basato su due argomentazioni non dimostrabili: la tesi secondo cui il legislatore ha violato "la giusta misura" nell'aumentare la pressione fiscale dei dipendenti pubblici, e la tesi secondo cui la persistenza nel tempo delle misure di *austerity* fa decadere la giustificazione apportata dal Governo secondo cui esse sarebbero motivate dall'esigenza di dare una risposta immediata all'emergenza finanziaria. Per quanto riguarda la prima argomentazione, sempre secondo i cinque giudici dissenzienti, il TC si sarebbe attribuito una competenza che avrebbe dovuto spettare al legislatore; per quanto concerne la seconda, il Tribunale si sarebbe basato su un dato indimostrabile: secondo i giudici, anche se in teoria si sarebbe potuto sostenere che la perdurabilità nel tempo delle misure di sospensione del pagamento dei sussidi per i dipendenti pubblici

avrebbe dovuto suggerire al legislatore l'opportunità di ricercare soluzioni alternative e meno gravose, non si può concludere che il legislatore sia stato completamente inadempiente rispetto agli obblighi costituzionali.

A ben vedere quindi la sentenza ha originato un dibattito acceso anche tra i giudici del TC. Nondimeno, come si può facilmente immaginare, essa è stata accolta con grande entusiasmo da parte dei cittadini, i quali hanno visto nel TC un'istituzione attenta non solo alle difficoltà economiche del Paese, ma anche alla situazione sociale ed economica concreta vissuta dai cittadini. Il giudizio di incostituzionalità ha tuttavia provocato uno scisma politico ed economico.

A livello politico, la pronuncia rappresenta la seconda bocciatura della finanziaria elaborata dal Governo di centro-destra, guidato da Pedro Passos Coelho, e ha fornito all'opposizione l'occasione per chiedere le dimissioni del Primo Ministro. Il Presidente della Repubblica – pur avendo ricorso al TC e avendo avuto conferma dei suoi dubbi di costituzionalità – ha però confermato la legittimità del Governo, il quale gode di una solida maggioranza in Parlamento.

A livello economico, gli articoli censurati hanno messo a rischio l'elargizione dei finanziamenti economici concordati nel 2011 la cd. *troika* (BCE, Commissione Europea e FMI): le misure dichiarate incostituzionali dal TC, che ammontano a circa 1,3 miliardi di euro su una manovra finanziaria di circa 5 miliardi di euro, rappresentavano infatti parte delle garanzie offerte dal Governo portoghese per il versamento delle tranche di aiuti; esse si inserivano nel quadro del *Programa de Ajustamento Económico e Financeiro* (PAEF) adottato dal Governo per onorare l'impegno di risanamento fiscale e miravano a ridurre il rapporto tra debito pubblico e PIL del 5,5% nel 2013, dopo aver mancato il target di deficit previsto per il 2012 del 6,4%.

Per il momento, il rischio della mancata elargizione dei fondi necessari all'economia portoghese sembra scongiurato, poiché il 18 aprile il Consiglio dei Ministri ha adottato nuove forme di *austerità* volte ad "aggiustare" la legge finanziaria per il 2013 parzialmente bocciata dal TC: le misure includono tagli alla spesa per 800 milioni di € a tutti i servizi pubblici e per ulteriori 500 milioni in settori ancora da concretizzare. A livello europeo, invece, la Commissione europea ha prorogato di sette anni le scadenze del prestito concesso al Portogallo (e all'Irlanda). Alla luce della difficile situazione economica attraversata dal Paese, è evidente come la sentenza del 5 aprile abbia avuto una rilevanza particolare sia all'interno dei confini portoghesi, che all'esterno.

A livello di giurisprudenza interna, l'*Acórdão* 187/2013 conferma l'orientamento adottato dal TC nell'*Acórdão* 353/2012 (relativo alla legge di bilancio 2012) nel quale veniva osservata l'incostituzionalità del taglio delle tredicesime e delle quattordicesime per violazione del principio di uguaglianza e proporzionalità. Queste pronunce sono esemplificative del ruolo che le Corti costituzionali sono chiamate a svolgere in periodo di crisi: esse sono chiamate a operare un difficile bilanciamento di principi che vede da un lato gli interessi economici – ed in particolare l'essenziale salvaguardia finanziaria – e dall'altro il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento, come il diritto di uguaglianza e, più in generale, i diritti sociali. Questo compito è reso ulteriormente complesso dal fatto che le disposizioni e le norme sottoposte al vaglio di costituzionalità sono dettate dalla necessità di adempiere a obblighi derivanti da trattati internazionali, come ad esempio il *Fiscal Compact*, o da accordi con organizzazioni sovranazionali. Il carattere "esterno" di queste previsioni normative potrebbe infatti rappresentare un freno al sindacato di costituzionalità, ma il TC, con la sua giurisprudenza, non ha avallato questa posizione e si è distinto nel panorama europeo per aver risposto con rapidità alle richieste di un giudizio di costituzionalità relativo alle misure adottate per far fronte alla crisi. Il TC sembra aver voluto affermare la sua piena legittimità a vigilare il rispetto della Costituzione e dalle

sue pronunce si può constatare (finora) una tenuta dell'ordinamento costituzionale, nonostante le difficoltà causate dalla crisi.

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