

DIRITTO PUBBLICO

Dispensa Interattiva – Contenuti

A.A. 2025-2026

CAPITOLO III

(In)Certeza del Diritto nell'Era della Pandemia

Libertà, Fonti del Diritto e Riserva di Legge

Prof. Aggr. Giovanni Bianco

OBIETTIVI DI APPRENDIMENTO

Al termine di questo capitolo, lo studente sarà in grado di:

1. Spiegare come la pandemia ha messo in crisi la certezza del diritto e la gerarchia delle fonti
2. Descrivere il principio di pareggio di bilancio (art. 81 Cost.) e il meccanismo dello scostamento
3. Analizzare la sentenza 70/2015 della Corte Costituzionale e le sue conseguenze
4. Distinguere retroattività e non retroattività delle sentenze costituzionali
5. Comprendere il rapporto tra diritti fondamentali e vincoli di bilancio
6. Illustrare il ruolo del Recovery Fund e degli scostamenti di bilancio durante il Covid-19

Premessa: la pandemia e la crisi del diritto

CONCETTO CHIAVE

La pandemia ha limitato tre libertà costituzionali fondamentali (personale, circolazione, riunione) e ha messo in crisi la certezza del diritto, costringendo gli operatori a cercare «scorciatoie legali» per fronteggiare l'emergenza.

Al tempo della pandemia sono state limitate in particolare tre libertà dei cittadini, tutte previste dalla Costituzione e in teoria di pari valore:

LIBERTÀ	CONTENUTO	LIMITAZIONE COVID
PERSONALE	Libertà fisica della persona (art. 13 Cost.)	Lockdown, quarantene obbligatorie
CIRCOLAZIONE	Libertà di muoversi sul territorio (art. 16 Cost.)	Divieti di spostamento, zone rosse/arancioni
RIUNIONE	Libertà di riunirsi in luoghi pubblici (art. 17 Cost.)	Divieto assembramenti, limiti eventi

IL PROBLEMA

L'impostazione gerarchica del diritto si è scontrata con la velocità dell'emergenza. La burocrazia statale, tradizionalmente lenta, ha dovuto adottare misure in tempi rapidissimi. Il mito della certezza del diritto ha vacillato.

Conseguenza: gerarchia delle fonti in crisi, ricerca di strumenti eccezionali, equilibrio precario tra libertà e sicurezza.

§1. Il livello costituzionale: l'art. 81 e il pareggio di bilancio

CONCETTO CHIAVE

L'art. 81 Cost. impone il pareggio di bilancio. L'Italia non può creare disavanzo se non per «eventi eccezionali» (scostamento di bilancio), previa autorizzazione delle Camere a maggioranza assoluta.

PAREGGIO DI BILANCIO (regola)	SCOSTAMENTO DI BILANCIO (eccezione)
Equilibrio tra entrate e spese	Ricorso all'indebitamento
Lo Stato non può spendere più di quanto incassa	Consentito solo per eventi eccezionali
Principio introdotto in Costituzione nel 2012	Autorizzazione Camere a maggioranza assoluta
Vincolo anche di natura europea	Deroga temporanea al pareggio

Prima del Covid: prevaleva il pareggio di bilancio.

Dopo il Covid: prevale lo scostamento di bilancio (deroga continua per emergenza).

§2. La sentenza della Corte Costituzionale 70/2015

CONCETTO CHIAVE

La Corte Costituzionale ha dichiarato illegittimo il blocco delle pensioni operato dal Governo Monti. Sentenza retroattiva: i pensionati hanno avuto diritto al rimborso dal 2012.

La cronologia dei fatti

QUANDO	COSA ACCADE
2011	L. 214/2011 (Gov. Monti): blocco rivalutazione automatica pensioni per contenimento bilancio
Maggio 2012	Entra in vigore la legge costituzionale sul pareggio di bilancio (art. 81)
2015	Sent. 70/2015 Corte Cost.: blocco pensioni dichiarato ILLEGITTIMO con effetto retroattivo
Effetto	I pensionati ottengono il diritto al ricalcolo + rimborso arretrati dal 2012

La motivazione giuridica

La Corte ha fatto prevalere i diritti fondamentali dei pensionati sul principio di pareggio di bilancio:

DIRITTI FONDAMENTALI (prevalgono)	PAREGGIO DI BILANCIO (soccombe)
Art. 36 Cost.: pensione adeguata alle esigenze di vita	Art. 81 Cost.: divieto di disavanzo
Art. 38 Cost.: retribuzione che permetta un'esistenza libera e dignitosa	Introdotta nel 2012
Diritti del 1948, nucleo intangibile	La Corte non lo cita ma lo supera implicitamente

§3. La reazione del Governo: contro pensionati e contro la Corte

CONCETTO CHIAVE

Il Governo ha reagito su due fronti: (1) rimborso parziale ai pensionati (2,2 su 17,6 miliardi); (2) tentativo di limitare i poteri della Corte Costituzionale.

A) La reazione «contro» i pensionati

Attuazione piena della sentenza = esborso di 17,6 miliardi. Il Governo Renzi approva il D.L. 65/2015: rimborso parziale di soli 2,2 miliardi.

PENSIONE LORDA	RIMBORSO RICEVUTO	RIMBORSO SPETTANTE
1.500 €/mese	~660 €	Oltre 3.000 €
2.000 €/mese	~440 €	Oltre 4.000 €

B) La reazione «contro» la Corte

Giugno 2015: parlamentari della maggioranza presentano un DDL per limitare le prerogative della Corte Costituzionale, così da evitare il ripetersi di sentenze come la 70/2015.

AVVERTIMENTO POLITICO

Il DDL era un messaggio politico: il Governo segnalava ai giudici che avrebbe potuto cambiare le regole del gioco se la Corte avesse continuato a pronunciare sentenze con effetti finanziari devastanti.

§4. Il dietrofront della Corte sulla retroattività

CONCETTO CHIAVE

Subito dopo il DDL del Governo, la Corte cambia approccio: dichiara illegittimo il blocco contratti PA (art. 39 Cost.) ma questa volta la sentenza NON è retroattiva. L'art. 81 prevale.

SENTENZA PENSIONI (70/2015)	SENTENZA BLOCCO CONTRATTI PA
Blocco pensioni = illegittimo	Blocco contratti PA = illegittimo
RETROATTIVA: rimborsi dal 2012	NON retroattiva: nessun rimborso per il passato
Artt. 36 e 38 prevalgono su art. 81	Art. 81 prevale su art. 39 (libertà sindacale)
Effetto: 17,6 miliardi di spesa potenziale	Effetto: il Governo risparmia 35 miliardi

DOMANDA PER LA CLASSE

Due sentenze simili (entrambe dichiarano illegittimo un blocco), ma esiti opposti sulla retroattività. Cosa ha fatto cambiare idea alla Corte? Il DDL del Governo è stato un fattore? La Corte dovrebbe essere immune dalle pressioni politiche?

§5. L'art. 81 e l'influenza dell'epoca storica

CONCETTO CHIAVE

La prevalenza di una norma costituzionale sull'altra può dipendere dall'epoca storica. Il principio di gerarchia orizzontale: tra norme di pari rango, la più recente può prevalere.

A partire dal 2015, l'esigenza di rispettare il pareggio di bilancio era molto sentita:

LIVELLO NAZIONALE	LIVELLO EUROPEO
L'Italia è l'unica nazione UE ad aver inserito il pareggio di bilancio in Costituzione	L'UE coordina le politiche monetarie con gli Stati membri
Forte pressione politica per la disciplina fiscale	Governance europea richiede disciplina fiscale

GERARCHIA ORIZZONTALE

Tra norme di pari rango costituzionale, la più recente può prevalere per il fattore-tempo:

Diritti Fondamentali: 1948

Pareggio di Bilancio: 2012 → più recente, potrebbe prevalere

Ma questa interpretazione è controversa: i diritti fondamentali sono davvero «superabili» dal fattore tempo?

§6. La pandemia: scostamenti di bilancio e Recovery Fund

CONCETTO CHIAVE

Con la pandemia il pareggio di bilancio viene continuamente derogato. Tra marzo e novembre 2020: 5 scostamenti di bilancio. Il debito pubblico sfiora il 160% del PIL. Lo scostamento diventa la regola, non l'eccezione.

I 5 scostamenti di bilancio del 2020

N.	DATA	AUTORIZZAZIONE
1°	5 mar 2020	Prima Relazione al Parlamento. Autorizzato l'11 marzo.
2°	29-30 apr	Autorizzato Camera (6/00107) e Senato (6/00106)
3°	29 lug	Autorizzato Camera (6/00123) e Senato (6/00124)
4°	14 ott	Autorizzato Camera (6/00145) e Senato (6/00138)
5°	26 nov	Autorizzato Camera (6/00154) e Senato (6/00152)

Il Recovery Fund (Next Generation EU)

L'UE ha predisposto il Recovery Fund (Next Generation EU): oltre 1.800 miliardi dal 2021 al 2027 per rilanciare le economie europee. Per l'Italia: circa 200 miliardi, di cui ~80 a fondo perduto.

AREA DI INTERVENTO	MILIARDI €	OBIETTIVO
Rivoluzione verde	74,3	Transizione ecologica
Digitalizzazione	48,7	Innovazione e cultura
Infrastrutture	27,7	Mobilità sostenibile
Istruzione e ricerca	19,2	Capitale umano
Coesione sociale	17,1	Parità di genere
Salute	9,0	Sistema sanitario

IL PARADOSSO

Prima della pandemia: il pareggio di bilancio si stava imponendo anche sui diritti fondamentali. Dopo la pandemia: lo scostamento diventa la regola. L'UE stessa lo autorizza indirettamente attraverso il Recovery Fund.

La domanda: *quando la situazione si normalizzerà, si tornerà al pareggio? O il paradigma è cambiato per sempre?*

Giochi di Ruolo

GIOCO DI RUOLO: Il Processo al Pareggio di Bilancio

L'art. 81 (pareggio di bilancio) è sotto processo: accusato di aver sacrificato i diritti fondamentali dei cittadini in nome dei conti pubblici.

Ruoli:

- **Accusa (3 studenti):** L'art. 81 ha permesso di sottrarre miliardi ai pensionati e ai dipendenti PA. I diritti fondamentali del 1948 devono prevalere.
- **Difesa (3 studenti):** Senza disciplina di bilancio lo Stato fallisce. Il pareggio protegge le generazioni future. È una norma più recente (2012).
- **Giuria (classe):** Votate: l'art. 81 va riformato o mantenuto così com'è?
- **Giudice (professore):** Modera e collega il verdetto alla gerarchia orizzontale.

Come si gioca:

5 min preparazione, 3 min arringa ciascuno, dibattito, voto finale.

Debriefing:

Chi ha vinto? La disciplina fiscale o i diritti fondamentali? Come bilancereste le due esigenze?

GIOCO DI RUOLO: La Conferenza Stampa del Governo in Pandemia

È marzo 2020: il Governo deve annunciare il lockdown e il primo scostamento di bilancio. La conferenza stampa diventa un campo di battaglia tra scienza, diritto ed economia.

Ruoli:

- **Presidente del Consiglio:** Annuncia le misure, giustifica la limitazione delle libertà e lo scostamento.
- **Ministro della Salute:** Presenta i dati sanitari che giustificano l'emergenza.
- **Ministro dell'Economia:** Spiega le conseguenze finanziarie e il meccanismo dello scostamento.
- **Giornalisti (4-5 studenti):** Fanno domande scomode: quanto durerà? Chi paga? Le libertà sono violate?
- **Costituzionalista (1 studente):** Valuta se le misure sono compatibili con la Costituzione.

Come si gioca:

Il Governo prepara l'annuncio (5 min). Poi conferenza stampa simulata: annuncio + domande dei giornalisti (10 min). Il costituzionalista commenta alla fine.

Debriefing:

Le libertà limitate erano giustificate? Lo scostamento era inevitabile? Come si bilancia emergenza sanitaria e certezza del diritto?

RIEPILOGO DEL CAPITOLO III

Premessa La pandemia ha limitato libertà personale, circolazione e riunione, mettendo in crisi la certezza del diritto.

§1 Art. 81: pareggio di bilancio (regola) vs scostamento (eccezione per eventi eccezionali).

§2 Sent. 70/2015: blocco pensioni illegittimo, retroattiva. Artt. 36-38 prevalgono su art. 81.

§3 Governo reagisce: rimborso parziale (2,2/17,6 mld) + DDL per limitare la Corte.

§4 Dietrofront Corte: blocco contratti PA illegittimo ma NON retroattivo. Art. 81 prevale su art. 39.

§5 Gerarchia orizzontale: norma più recente (2012) può prevalere sui diritti del 1948.

§6 Pandemia: 5 scostamenti nel 2020, debito al 160% PIL. Recovery Fund: 200 mld per l'Italia.