

TUTELA DEI DIRITTI SOCIALI E RISPETTO DEL PRINCIPIO
DELL'EQUILIBRIO DI BILANCIO: LA CORTE COSTITUZIONALE CHIEDE AL
LEGISLATORE DI MOTIVARE

MARTA PICCHI*

Sommario

1. Introduzione. – 2. Il contesto. – 3. Le ricostruzioni della Corte costituzionale. – 3.1. Alcuni punti di partenza: la necessità di spiegare e documentare gli effetti economici degli interventi legislativi. – 3.2. Segue: incertezze di percorso o continuità? – 3.3. La mancanza di illustrazioni in dettaglio secondo la sentenza n. 70 del 2015. – 3.4. La ricerca della motivazione negli atti preparatori. – 3.5. La necessità di una causa normativa adeguata. – 3.6. La motivazione della scala di valori da tutelare con le risorse di bilancio. – 3.7. Continuità e discontinuità nelle più recenti pronunce. – 4. Osservazioni conclusive. – 4.1. La motivazione quale strumento per restituire credibilità al legislatore. – 4.2. Segue: a ciascuno il proprio compito. – 4.3. Segue: motivazione o giustificazione?.

Abstract

This essay analyzes the recent case law of the Constitutional Court, which sought to reconcile the principle of budgetary equilibrium with the necessary protection of social rights.

The focus is mainly on how the Constitutional Court looks more and more to explanations and documentation that support legislative choices, frequently asking the legislator for a real motivation.

Suggerimento di citazione

M. PICCHI, *Tutela dei diritti sociali e rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio: la Corte costituzionale chiede al legislatore di motivare le proprie scelte*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Firenze.
Contatto: marta.picchi@unifi.it

1. Introduzione

Copiosa è la giurisprudenza della Corte costituzionale che nel corso del tempo si è occupata di conciliare i principi espressi nell'art. 81 Cost. con la necessaria tutela dei diritti fondamentali, specialmente quelli che richiedono un maggiore impegno finanziario. La Corte ha così individuato alcuni criteri che, tuttavia, sembrano essere rimessi in discussione negli anni più recenti sia nel dibattito dottrinale sia in alcune pronunce dello stesso Giudice costituzionale non riconducibili nel solco della passata giurisprudenza.

Questi momenti d'incertezza sono da imputare, per un verso, alla crisi economica che ha caratterizzato gli ultimi anni – oltre le aspettative – e, per un altro verso, all'intervenuta riforma dell'art. 81 Cost., operata sulla spinta dell'Unione europea.

Da subito la Corte costituzionale¹ si è posta il problema di come dovesse essere rivisto il controllo di costituzionalità² quando il parametro di cui tener conto è il principio dell'equilibrio di bilancio legato all'andamento del ciclo economico, soprattutto perché il riferimento al *trend* economico costituisce un concetto non dominato dai giuristi o, comunque, necessita di essere individuato e chiarito nei suoi contenuti per consentire il suo utilizzo quale parametro nel giudizio di legittimità costituzionale³.

Le pronunce che saranno analizzate aprono molteplici problemi e sono suscettibili di un'analisi sotto diversi profili. In questa sede, l'attenzione sarà principalmente rivolta a evidenziare come la Corte costituzionale guardi sempre più alle spiegazioni che supportano i bilanciamenti fra diritti e valori soprattutto quando, nel contesto della crisi economica, le soluzioni prospettate pongano problemi di rispetto del nucleo incompressibile dei diritti sociali a fronte di risorse ancor più limitate: anzi, in taluni casi e analogamente a quanto verificatosi in altri ambiti, la Corte invita espressamente il legislatore a motivare le proprie scelte.

Quest'analisi consentirà così di valutare anche le conferme e gli arricchimenti introdotti dalla Corte costituzionale in tema di tutela dei diritti sociali

¹ V. AA. VV., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012. Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013*, Giuffrè, Milano, 2014.

² In precedenza, la questione era già stata oggetto di ampio dibattito in dottrina: C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello stato sociale*, Cedam, Padova, 1996; AA. VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione. Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Giuffrè, Milano, 1993; E. GROSSO, *Sentenze costituzionali di spesa "che non costino"*, Giappichelli, Torino, 1991; AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Giuffrè, Milano, 1993; D. SORACE, *Note in tema di sentenze della Corte costituzionale che importano nuove o maggiori spese e art. 81 Costituzione*, in AA. VV., *Stato ed economia. Scritti in ricordo di D. Serrani*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 236 ss.

³ Cfr. G. SILVESTRI, *Apertura dei lavori*, in *Il principio dell'equilibrio di bilancio*, cit., p. IX.

nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio: ossia, entro quali limiti i caratteri della forma di stato, resistenti anche alle procedure di revisione costituzionale perché appartengono al nucleo dei principi supremi della Costituzione, possono essere ponderati con i principi desumibili dall'art. 81 della Costituzione.

Una crisi impone la riproposizione di domande alle quali erano state date anche risposte che si pensava di non dover rimettere in discussione: affinché queste occasioni costituiscano le basi per una svolta e una futura crescita⁴, occorre guardare con occhi attenti alla realtà e agli obiettivi futuri, scevri di pregiudizi, nel rispetto tuttavia di quei valori supremi e imprescindibili che caratterizzano il nostro ordinamento costituzionale, individuando così possibili arricchimenti rispetto al passato. La crisi e le ridotte disponibilità economiche possono costituire l'occasione per ripensare anche le forme di tutela dei diritti⁵.

2. Il contesto

I diritti sociali (almeno una parte) sono intesi, da sempre, come i diritti che costano, nonostante la dottrina⁶ abbia evidenziato che tutti i diritti hanno un costo benché la percezione per quelli di libertà e la relativa quantificazione non siano così agevoli.

La Corte costituzionale, già a partire dagli anni Settanta⁷, ha assunto le esigenze di bilancio come presupposto della necessaria graduazione degli interventi legislativi che costano e che, dunque, sono riferibili anche ai diritti sociali⁸. Dalla fine degli anni Ottanta, il principio di gradualità ha caratterizzato in maniera costante la giurisprudenza costituzionale in concomitanza con un *self restraint* sempre più evidente rispetto ad alcune sentenze del decennio precedente.

In particolare, la Corte ha precisato che la natura condizionata del diritto ad ottenere trattamenti sanitari, a causa dei «limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento [...], non implica certo una degradazione della tutela primaria assicurata dalla Costituzione a una pura-

⁴ Cfr. M. CARTABIA, *La crisi come declino o come nuovo inizio*, in P. CONSORTI, F. DAL CANTO, S. PANIZZA (a cura di), *Le libertà spaventate. Contributo al dibattito sulle libertà in tempi di crisi*, PUP, Pisa, 2016, p. 26 ss.; G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale*, in *Riv. AIC*, 4/2016.

⁵ E. ROSSI, *Alcune considerazioni sul bilanciamento tra misure finalizzate a superare situazioni di crisi economica e/o attentati alla sicurezza e diritti di libertà*, in *Le libertà spaventate*, cit., p. 73.

⁶ M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Riv. AIC*, 3/2016, p. 7 ss.

⁷ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 119/1972; 57 e 128 del 1973.

⁸ Cfr. M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche*, cit.

mente legislativa, ma comporta che l'attuazione della tutela, costituzionalmente obbligatoria, di un determinato bene avvenga gradualmente a seguito di un ragionevole bilanciamento con altri interessi o beni che godono di pari tutela costituzionale e con la possibilità reale e obiettiva di disporre delle risorse necessarie per la medesima attuazione: bilanciamento che è pur sempre soggetto al sindacato di questa Corte nelle forme e nei modi propri all'uso della discrezionalità legislativa⁹. Pertanto, ne risulterà un'azionabilità condizionata dalla «riserva del possibile e del ragionevole»¹⁰ per quanto riguarda la disciplina legislativa del *quomodo* e del *quando* della garanzia effettiva, ma la discrezionalità del legislatore non potrà incidere sull'*an* e sul *quid* e, di conseguenza, sarà consentito al giudice costituzionale di compiere il proprio sindacato anche sulla discrezionalità relativamente al *quomodo* e al *quando*¹¹, al fine di verificare che non vi sia stata una violazione della garanzia di questi diritti quanto all'*an* e al *quid*.

La «riserva del possibile e del ragionevole» costituisce dunque un vincolo per il legislatore che dovrà graduare l'attuazione dei diritti sociali attraverso un bilanciamento con gli altri valori costituzionali primari tenendo conto delle esigenze finanziarie¹²: ciò significa, secondo la ricostruzione di una parte della dottrina¹³, che ove si renda necessario un bilanciamento fra diritti sociali e ragioni finanziarie si tratterà di un «bilanciamento ineguale», nel senso che l'efficienza economica ha un carattere recessivo rispetto alla tutela dei diritti, seppure nel rispetto dei principi di proporzionalità e non-eccessività. Per altro verso, soprattutto in periodi di crisi finanziaria, fatto salvo il nucleo incompressibile dei diritti, saranno ammissibili anche interventi riduttivi/regressivi¹⁴.

Ben si comprende come, in un periodo di grave difficoltà economico-finanziaria, tutte le problematiche sottese all'attuazione dei diritti sociali si riacutizzino vista la minore quantità di risorse a disposizione¹⁵. Tanto è vero

⁹ Corte cost. sent. n. 455/1990 (cons. dir. p.to 3): C. PINELLI, *Diritti costituzionali e condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, ID., *Nel lungo andare. Una Costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti 1985-2011*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, p. 269 ss.

¹⁰ A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. Giur.*, XI, 1989, p. 30 ss.

¹¹ Cfr. F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 71 ss.

¹² Cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale. Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, Cedam, Padova, 2003, p. 150 ss.

¹³ Cfr. M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti Di Celso*, Cedam, Padova, 1995, vol. II, p. 126 ss.

¹⁴ Cfr., *ex multis*, Corte cost., sentt. nn. 349/1985, 119/1991, 240/1994, 390/1995, 245/1997.

¹⁵ La dottrina sul tema è quasi sterminata, mi limito a richiamare: A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo «modello sociale europeo»: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Riv. AIC*, 4/2011; S. SCIARRA, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempo di crisi*, Laterza,

che la Corte costituzionale, durante il periodo dell'emergenza finanziaria, ha assunto in diverse occasioni delle posizioni di sostegno nei confronti degli indirizzi rigorosi di spesa pubblica definiti dal Governo – seppur con delle eccezioni¹⁶ e molte critiche¹⁷ – anche perché, talvolta, un intervento marginale da parte del Giudice costituzionale avrebbe potuto incidere sensibilmente sul complesso quadro di misure emergenziali definite dal legislatore, di interessi in gioco e di impegni assunti in ambito europeo¹⁸. Tuttavia, la c.d. giurisprudenza della crisi ha poi intrapreso percorsi che si sono arricchiti di nuovi connotati ma che hanno pur sempre tenuto fermi alcuni principi e parametri che la Corte aveva già enunciato in precedenti pronunce¹⁹.

3. Le ricostruzioni della Corte costituzionale

3.1 Alcuni punti di partenza: la necessità di spiegare e documentare gli effetti economici degli interventi legislativi

La Corte costituzionale, nel corso degli anni, ha precisato che il legislatore non può sottrarsi alla fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilan-

Roma-Bari, 2013; F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella "intoccabile") della Costituzione*, in *Riv. AIC*, 3/2013; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali – Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, ivi, 4/2013; D. MORANA, *I diritti a prestazione in tempo di crisi: istruzione e salute al vaglio dell'effettività*, ivi; D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, p. 67 ss.; A. D'ALOIA, *I diritti sociali nell'attuale momento costituzionale*, ivi, p. 563 ss.; A. MANGIA, *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria*, ivi, p. 581 ss.; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, 1/2014, p. 79 ss.; T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, ivi, p. 51 ss.; F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016; G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quad. cost.*, 1/2014, p. 29 ss.; P. MASALA, *Crisi della democrazia parlamentare e regresso dello Stato sociale: note sul caso italiano nel contesto europeo*, in *Riv. AIC*, 4/2016; A. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione europea*, ivi, 1/2017.

¹⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 223/2012, nella quale la Corte ha precisato che l'eccezionalità della situazione economica non esonera lo Stato dal dover salvaguardare il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e, nella fattispecie, il principio di uguaglianza, sul quale è fondato l'ordinamento costituzionale (cons. dir. p.to 13.3). Nello stesso senso si vedano anche le sentenze nn. 2/2013 e 80/2010.

¹⁷ V. A. MORRONE, *Garanzia della Costituzione e crisi economica*, in M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Franco Angeli, Milano, 2017, p. 25 ss. (spec. p. 32).

¹⁸ Cfr. F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili*, cit.; F. BILANCIA, *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e unione monetaria*, in *Riv. AIC*, 2/2014; L. PACE, *La Corte costituzionale fa proprie le "ragioni della crisi" e rinnega se stessa*, in *Giur. cost.*, 6/2013, p. 4993 ss.

¹⁹ Cfr. M. LUCIANI, *La giurisprudenza costituzionale nel tempo della crisi*, in *Diritti sociali e crisi economica*, cit., p. 15 ss.

cio, sottolineando che la copertura di nuove spese deve essere esplicita²⁰, credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si prevede di effettuare negli esercizi futuri²¹.

La Corte, durante l'*iter* che ha portato all'adozione della l. cost. n. 1/2012 (*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*) e il dibattito che lo ha accompagnato, ha chiarito alcune delle molteplici implicazioni dell'art. 81 Cost., superando così i dubbi che una parte della dottrina aveva sollevato sulla possibilità di assumere a parametro di giudizio le nuove regole di bilancio, viste la loro indeterminatezza²² e l'ipotizzata introduzione di nuovi limiti alla giurisdizione costituzionale con la conseguente preclusione per la Corte costituzionale di adottare sentenze che costano²³.

Anzitutto, la Corte costituzionale ha precisato che, nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche, i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale «si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti»²⁴. Ne discende la necessità della preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni e che la relativa stima sia effettuata in modo credibile e ragionevolmente argomentata in base alle regole dell'esperienza e della pratica contabile: il rispetto dell'art. 81 Cost. impone «l'onere di provare la copertura delle spese conseguenti all'adozione di una legge, ogniqualevolta in essa siano previsti [...] nuovi servizi e nuove dotazioni di risorse umane e tecniche»²⁵.

La Corte costituzionale ha ulteriormente precisato che il principio di analitica copertura delle spese è un precetto a carattere sostanziale: perciò, «ogni disposizione che comporta conseguenze finanziarie di carattere positivo o negativo deve essere corredata da un'apposita istruttoria e successiva allegazio-

²⁰ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 9/1958, 386/2008 e 26/2013. Le pronunce della Corte costituzionale sul tema sono numerose: qui e nella nota successiva, viene dato conto delle sentenze più risalenti e di alcune recenti, utilizzate dalla Corte per individuare le basi sulle quali innestare le ricostruzioni alla luce della riforma del 2012.

²¹ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 66/1959, 1/1966, 141/2010, 68 e 106 del 2011, 131 e 192 del 2012, 183/2013.

²² Cfr. N. D'AMICO, *Oplà: il pareggio di bilancio non c'è più*, in *Istituto Bruno Leoni*, 107/2011.

²³ Cfr. G. SCACCIA, *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2013; *contra*, M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in *Il principio dell'equilibrio di bilancio*, cit., p. 1 ss. (spec. p. 25 ss.).

²⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 70/2012.

²⁵ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 115 e 214 del 2012 e 224/2014.

ne degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse a disposizione»²⁶.

In altre parole, l'ottemperanza all'art. 81 Cost. impone di assolvere l'obbligo di corredare le innovazioni legislative di allegati o documenti dimostrativi degli effetti economici poiché, ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale, è necessario disporre di strumenti informativi adeguati, primo fra tutti la relazione tecnica²⁷ il cui obbligo di redazione (art. 17, l. n. 196/2009, recante la *Legge di contabilità e finanza pubblica*), per giustificare gli stanziamenti di bilancio e illustrare le modalità attraverso le quali gestire eventuali sopravvenienze in ossequio al principio dell'equilibrio del bilancio, è esteso anche alle Regioni e Province autonome (art. 19, l. n. 196/2009)²⁸.

Queste precisazioni indicano chiaramente che la Corte costituzionale non ha inteso assumere un atteggiamento timido nel sindacare le scelte del legislatore alla luce dell'art. 81 Cost.²⁹: tuttavia, ben consapevole dei delicati equilibri finanziari, delle difficoltà nell'analisi dei tecnicismi contabili e finanziari e, comunque, del necessario rispetto della discrezionalità del legislatore, ha richiamato l'attenzione sulla necessità di spiegare adeguatamente gli atti legislativi che implicano effetti sull'equilibrio di bilancio corredandoli della pertinente documentazione, proprio per poter comprendere e valutare le scelte operate rispettando gli spazi decisionali del legislatore.

3.2 Segue: incertezze di percorso o continuità?

La sentenza n. 10 del 2015 si occupa della c.d. *Robin Hood Tax*, ossia della questione di costituzionalità sollevata nei confronti della norma³⁰ che ha disposto – in ragione dell'andamento dell'economia e dell'impatto sociale dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico – la maggiorazione, a tempo illimitato, dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle società per i soggetti economici operanti nel settore energetico e degli idrocarburi.

La Corte costituzionale, muovendo dagli orientamenti espressi nella passata giurisprudenza, osserva che ogni diversificazione del regime tributario, per aree economiche o per tipologia di contribuenti, deve essere supportata da

²⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 224/2014.

²⁷ Per un *excursus* finalizzato a evidenziare come l'utilizzo della relazione tecnico-finanziaria prevista dalla legge contabile abbia avuto un incremento nella giurisprudenza costituzionale, a partire dal 2012, si veda S. SCAGLIARINI, *La relazione tecnico-finanziaria delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 4/2016, p. 1589 ss.

²⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 26/2013.

²⁹ Cfr. D. MORGANTE, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, 17/2012, p. 35 ss.

³⁰ V. art. 81, d.l. n. 112/2008 (*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*), convertito con modificazioni dalla l. n. 133/2008.

adeguate giustificazioni, altrimenti la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione: occorre verificare che le distinzioni operate dal legislatore per settori economici non siano irragionevoli oppure arbitrarie o ingiustificate. La Corte, attingendo alle istruttorie e alle indagini conoscitive dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato, osserva che le peculiarità del settore petrolifero si prestano a legittimare uno speciale regime tributario poiché sono svariati gli elementi che descrivono un ambito contraddistinto da una scarsa competizione fra imprese, ossia un settore oligopolistico caratterizzato da una redditività sensibilmente maggiore rispetto ad altri settori: elementi che ad avviso della Corte possono giustificare, specie in presenza di esigenze finanziarie eccezionali dello Stato, un trattamento fiscale *ad hoc*.

Tuttavia, la Corte costituzionale spiega che queste ricostruzioni non sono sufficienti e ribadisce che l’imposizione differenziata deve essere legittimata, ancora una volta, da «una adeguata giustificazione obiettiva, la quale deve essere coerentemente, proporzionalmente e ragionevolmente tradotta nella struttura dell’imposta»³¹. In particolare, occorre verificare che i mezzi approntati siano idonei e necessari a conseguire lo scopo perseguito dal legislatore. In altre parole, il sacrificio recato ai principi di eguaglianza e di capacità contributiva non deve essere sproporzionato e la differenziazione di imposta non deve degenerare in arbitrarie discriminazioni.

La Corte, ancora una volta, dopo aver ricostruito lo scopo perseguito dal legislatore, rivolge la sua attenzione alla coerenza della disciplina rispetto alla causa dell’intervento normativo poiché «la sua struttura [*ndr*: riferita all’addizionale di imposta] deve raccordarsi con la relativa *ratio* giustificatrice»³². In questa pronuncia, la Corte non parla di motivazione, preferisce utilizzare le espressioni “adeguata giustificazione” della scelta del legislatore o “*ratio* giustificatrice” sebbene nell’accezione propria di motivazione/spiegazione: sotto questo profilo, dunque, la pronuncia è pienamente in linea con la giurisprudenza sopra richiamata.

La Corte, nell’esaminare la coerenza intrinseca della disciplina, individua però delle incongruenze: difatti, la maggiorazione d’aliquota colpisce l’intero reddito dell’impresa e non l’eventuale parte suppletiva connessa alla posizione privilegiata dell’attività esercitata dal contribuente al permanere di una data congiuntura. Inoltre, la misura introdotta non è temporalmente limitata per imporre, secondo costante giurisprudenza, un particolare contributo solidaristico a soggetti privilegiati, in circostanze eccezionali. Infine, un’altra incongruenza viene ravvisata nel fatto che la disciplina non contiene misure idonee a conseguire le finalità solidaristiche indicate perché non contempla

³¹ Cons. dir. p.to 6.5.

³² Cons. dir. p.to 6.5.

un divieto e strumenti adeguati ad impedire la traslazione degli oneri dovuti all'aumento d'aliquota sui prezzi al consumo, finendo col colpire, paradossalmente, proprio i consumatori.

Il necessario esito è, dunque, una pronuncia d'incostituzionalità: tuttavia, la Corte costituzionale riflette sulle conseguenze di una sentenza di accoglimento e, in particolare, sul fatto che verrebbe determinato un impatto macroeconomico significativo dovuto alla restituzione dei versamenti tributari connessi alla dichiarazione di illegittimità costituzionale e, di conseguenza, uno squilibrio del bilancio dello Stato, tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva per poter soddisfare i parametri che derivano dagli impegni assunti in sede di Unione europea e internazionale. In questo modo, in un periodo di perdurante crisi economica e finanziaria e di grande difficoltà per le fasce più deboli, gli effetti della pronuncia finirebbero col determinare un'irragionevole redistribuzione della ricchezza a vantaggio di quegli operatori economici che possono avere beneficiato proprio di una congiuntura favorevole, determinando così un irrimediabile pregiudizio delle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 della Costituzione, fra l'altro accentuata dal fatto che non è possibile esonerare dalla restituzione coloro che hanno traslato gli oneri sui consumatori.

La Corte costituzionale afferma perciò di dover tener conto degli effetti sugli altri principi costituzionali perché, quale custode della Costituzione nella sua integralità, deve evitare che la dichiarazione di incostituzionalità determini conseguenze paradossali, ovvero effetti ancor più incompatibili con la Costituzione. Sulla base di queste premesse, il Giudice delle leggi ripercorre la passata giurisprudenza sugli effetti temporali delle pronunce per ribadire che il compito proprio della Corte è quello di garantire la Costituzione come un tutto unitario, assicurando una tutela sistemica e non frazionata di tutti i diritti e i principi coinvolti nella decisione³³, al fine di evitare l'illimitata

³³ La Corte richiama, a questo proposito, la sent. n. 264/2012, nella quale già si era espressa proprio in tal senso in merito ai criteri di calcolo della pensione dei lavoratori italiani operanti all'estero: in particolare, in quell'occasione, la Corte costituzionale – nonostante la sentenza di condanna nei confronti dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo relativamente al fatto che il legislatore aveva ridefinito in senso restrittivo i criteri di calcolo della pensione di questi lavoratori – non ha esteso a tutti gli interessati le conclusioni della pronuncia della Corte europea poiché gli effetti della disposizione impugnata «ricadono nell'ambito di un sistema previdenziale tendente alla corrispondenza tra le risorse disponibili e le prestazioni erogate, anche in ossequio al vincolo imposto dall'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ed assicura la razionalità complessiva del sistema stesso [...], impedendo alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti ed a vantaggio di altri, e così garantendo il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali. È ispirata, invero, ai principi di uguaglianza e di proporzionalità una legge che tenga conto della circostanza che i contributi versati in Svizzera siano quattro volte inferiori a quelli versati in Italia e operi, quindi, una riparametrazione diretta a rendere i contributi propor-

espansione di uno dei diritti a discapito degli altri³⁴. La Corte deve operare un ragionevole bilanciamento dei valori coinvolti nella normativa sottoposta al suo esame e, nel fare ciò, adotta la tecnica decisoria ritenuta più idonea.

In questa maniera, la Corte costituzionale reputa necessario optare per una modulazione degli effetti temporali della sua pronuncia attraverso una sentenza di incostituzionalità differita³⁵ che limita la produzione degli stessi a partire dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione in Gazzetta Ufficiale³⁶.

La reazione della dottrina, pur condividendo in prevalenza la decisione nel merito³⁷, è stata particolarmente critica nei confronti di questa sentenza, so-

zionati alle prestazioni, a livellare i trattamenti, per evitare sperequazioni e a rendere sostenibile l'equilibrio del sistema previdenziale a garanzia di coloro che usufruiscono delle sue prestazioni. [...] A differenza della Corte EDU, questa Corte, come dianzi precisato, opera una valutazione sistemica, e non isolata, dei valori coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, ed è, quindi, tenuta a quel bilanciamento, solo ad essa spettante, che, nella specie, dà appunto luogo alla soluzione indicata». La Corte costituzionale ha confermato siffatta ricostruzione nella recente sentenza n. 166/2017 (*infra*).

³⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 85/2013, nella quale si afferma che tutti «i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre “sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro” (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona» (cons. dir. p.to 9). A questo proposito, si veda L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015.

³⁵ D. DIACO, *Gli effetti temporali delle decisioni di incostituzionalità tra legge fondamentale e diritto costituzionale vivente*, in *Consulta Online*, 1/2016, p. 209 ss.

³⁶ In particolare, pur non risultando dagli atti, la Corte costituzionale ha così accolto la richiesta avanzata in via subordinata dall’Avvocatura dello Stato per evitare rimborsi che avrebbero pesantemente inciso sul bilancio dello Stato, secondo quanto riportato dallo stesso P. GENTILI, *Sulla sentenza n. 10/2015 della Corte costituzionale*, in *Rass. Avv. Stato*, 4/2014, p. 105 ss.

³⁷ G. BIZIOLI, *Eguaglianza tributaria e discriminazione soggettiva dei redditi. A margine della sentenza n. 10 del 2015*, in *Quad. cost.*, 3/2015; F. CAMPODONICO, «Robin Hood Tax»: la Corte costituzionale fa chiarezza sui criteri di determinazione della ragionevolezza del tributo, in *Dir. prat. trib.*, 3/2015, p. 459 ss.; G. INGRAO, *La cd. Robin Hood Tax determina un corto circuito tra Corte costituzionale e giudice di merito*, in *Riv. dir. trib.*, 2/2015, p. 116 ss. Sono comunque state rivolte anche critiche alla soluzione della Corte costituzionale soprattutto perché la pronuncia avrebbe escluso dal rimborso coloro che hanno versato l’imposta maggiorata senza aver operato alcuna traslazione dell’onere sui consumatori finali e, dunque, sarebbe in aperto contrasto con il principio di ragionevolezza posto a fondamento della decisione stessa: F. AMATUCCI, *La complessa verifica di legittimità costituzionale della Robin Hood Tax*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 4/2015, p. 995 ss. (spec. p. 1006). In toni critici si sono espressi anche: P. BORIA, *L’illegittimità costituzionale della “Robin Hood Tax”*. E l’enunciazione di alcuni principi informativi del sistema di finanza pubblica, in *Riv. giur. trib.*, 5/2015, p. 388 ss. (spec. p. 394 ss.); S.F. COCIANI, *L’horror vacui e l’irretroattività degli effetti delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. trib.*, 1/2015, p. 12 ss.; A. FEDELE, *Principio di eguaglianza ed apprezzamento delle “diverse situazioni dei contribuenti” in tema di legittimità costituzionale della cd. “Robin Hood Tax”*, *ivi*, p. 4 ss.; R. ZANOTTI, *La sentenza della Corte costituzionale sulla “Robin Hood Tax”: un vulnus inaccettabile al diritto di difesa e le conseguenze pro futuro*, in *Dir.*

prattutto per la limitazione dei suoi effetti temporali e la conseguente rinuncia al principio di incidentalità e a quello di rilevanza che dovrebbero caratterizzare il giudizio costituzionale³⁸.

prat. trib., 5/2015, p. 927 ss.

³⁸ È stato osservato come la rilevanza e l'efficacia retroattiva delle decisioni di incostituzionalità siano elementi inscindibili con la natura incidentale del sindacato di costituzionalità: separare i due caratteri escludendo che una pronuncia possa produrre effetti anche nel processo *a quo* è pericoloso e rischia di trasformare il ruolo della Corte costituzionale. L'auspicio espresso è che, in circostanze analoghe, la Corte voglia procedere in via di auto-rimessione dell'art. 30, l. n. 87/1953, consentendo sentenze *pro futuro* ma facendo comunque salvi gli effetti della pronuncia nel giudizio *a quo* per preservare l'incidentalità e il diritto alla tutela giurisdizionale, *ex art. 24 Cost.*: M. D'AMICO, *La Corte e l'applicazione (nel giudizio a quo) della legge dichiarata incostituzionale*, in *Forum quad. cost.*, 2015; F. AULETTA, *La Robin tax, la Corte costituzionale e il processo civile: omnis actor post iudicium tristis*, in *Judicium*, 2015; R. BIN, *Quando i precedenti degradano a citazioni e le regole evaporano in principi*, in *Forum quad. cost.*, 2015; M. BIGNAMI, *Cenni sugli effetti temporali della dichiarazione di incostituzionalità in un'innovativa pronuncia della Corte costituzionale*, in *www.questionegiustizia.it*, 2015; F. GABRIELE, A.M. NICO, *Osservazioni "a prima lettura" sulla sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015: dalla illegittimità del "togliere ai ricchi per dare ai poveri" alla legittimità del "chi ha avuto, ha avuto, ha avuto... scordiamoci il passato"*, in *Riv. AIC*, 2/2015; F. GIUBBONI, *La Corte e il "suo" processo. Brevi riflessioni a margine della sent. n. 10 del 2015 della Corte costituzionale*, in *Forum quad. cost.*, 2015; V. ONIDA, *Una pronuncia costituzionale problematica: limitazione degli effetti nel tempo o incostituzionalità sopravvenuta?*, in *Riv. AIC*, 1/2016; A. PUGIOTTO, *La rimozione della pregiudizialità costituzionale nella sentenza costituzionale n. 10/2015*, in *Giur. cost.*, 1/2015, p. 90 ss.; R. ROMBOLI, *Natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti: in margine alla sentenza n. 10 del 2015*, in *Quad. cost.*, 3/2015, p. 607 ss.; A. RUGGERI, *Sliding doors per la incidentalità del processo costituzionale (a margine di Corte cost. n. 10 del 2015)*, *ivi*, p. 635 ss.; G. TESAURO, *Incostituzionalità della «Robin Tax»: ragioni di bilancio über alles*, in *Foro it.*, 6/2015, I, p. 1923 ss.; R. MISTRANGELO, *La sentenza della Corte costituzionale sulla "Robin Hood Tax": un vulnus inaccettabile al diritto di difesa e le conseguenze pro futuro*, in *Dir. prat. trib.*, 5/2015, p. 906 ss.; P. COSTANZO, *Quando il ruolo della Corte costituzionale è fine a se stesso*, in *Giur. it.*, 6/2015, p. 1324 ss.; R. PINARDI, *La modulazione degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità e la logica del giudizio in via incidentale in una decisione di accoglimento con clausola di irretroattività*, in *Consulta Online*, 1/2015, p. 220 ss.; V. GIANNELLI, *La rilevanza smarrita. Brevi riflessioni sulla modulazione degli effetti temporali a partire dalla decisione n. 10/2015*, in *Forum quad. cost.*, 2015. In particolare, E. GROSSO, *Il governo degli effetti temporali nella sentenza n. 10/2015. Nuova dottrina o ennesimo episodio di una interminabile rapsodia?*, in *Giur. cost.*, 1/2015, p. 79 ss.; E. FURNO, *La modulazione nel tempo delle decisioni della Corte costituzionale; un'occasione mancata dalla riforma c.d. Renzi-Boschi?*, in *Oss. cost.*, 3/2016, e D. NOCILLA, *Brevi osservazioni in margine alla discutibile (e discussa) sentenza n. 10 del 2015 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2/2015, p. 588 ss., sottolineano come il Giudice costituzionale, a differenza della giurisprudenza pregressa, finisca con l'assumere un potere altamente discrezionale e potenzialmente arbitrario nell'apprezzamento del rapporto fra giudizio principale e giudizio incidentale. A. BONOMI, *Le questioni di legittimità costituzionale relative a disposizioni su cui è già intervenuta sentenza di accoglimento: aspetti problematici*, in *Riv. AIC*, 4/2016; A. MARCHESELLI, S.M. RONCO, *L'"incostituzionalità differita" della c.d. Robin Tax, tra diritti fondamentali, analisi economica del diritto e diritto dell'Unione europea: il futuro della fiscalità tra nuove categorie concettuali e rischi di "teratogenesi" giuridica*, in *Consulta Online*, 3/2015, p. 647 ss.; R.G. RODIO, *Il seguito della sentenza n. 10/2015: verso il giudice a quo quale giudice d'appello (di fatto) sulle decisioni della Corte?*, in *www.dirittifondamentali.it*, 2015, hanno sottolineato come lo stesso giudice *a quo* abbia "disapprovato" l'operato della Corte costituzionale, non tenendo conto della delimitazione degli effetti temporali della dichiarazione d'illegittimità. Sulle possibili conseguenze dopo la pronuncia del giudice *a quo*, si rinvia a M. RUOTOLO, *Ambiguità della Corte o arbitrio del*

*giudice? Il seguito "abnorme" e contraddittorio della sentenza n. 10 del 2015 della Corte costituzionale (nota a comm. Prov. Reggio Emilia n. 217/15), in Giur. cost., 3/2015, p. 1075 ss. Criticamente si sono espressi anche L. SICA, Genesi, applicazione e dichiarazione di incostituzionalità della Robin Hood Tax. Note a margine di alcune mutazioni, in Dir. pubbl., 2/2015, p. 581 ss.; S. SCAGLIARINI, La Corte tra Robin Hood Tax e legislatore "Senzaterra", in Consulta Online, 1/2015, p. 232 ss.; L. GENINATTI SATÈ, L'irrisolta questione della retroattività delle sentenze d'illegittimità costituzionale, in Giur. cost., 1/2015, p. 99 ss.; A. LANZAFAME, La limitazione degli effetti retroattivi delle sentenze di illegittimità costituzionale tra tutela sistemica dei principi costituzionali e bilanciamenti impossibili. A margine di Corte costituzionale n. 10/2015, in Riv. AIC, 2/2015. Quest'ultimo Autore biasima soprattutto la mancanza di un'adeguata motivazione nella pronuncia, mentre C. BERGONZINI, Note a margine di Corte cost. n. 10 del 2015: uno sguardo al merito (e alle fonti), in Forum quad. cost., 2015, parla di ricorso da parte della Corte ad argomenti scivolosi. Di diverso avviso è, invece, C. MAINARDIS, Limiti agli effetti retroattivi delle sentenze costituzionali e principio di proporzionalità (un'osservazione a C. cost. n. 10/2015), in Forum quad. cost., 2015. In toni critici si sono espressi anche: I. MASSA PINTO, La sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015 tra irragionevolezza come conflitto logico interno alla legge e irragionevolezza come eccessivo sacrificio di un principio costituzionale: ancora un caso di ipergiusdizionalismo costituzionale, in Costituzionalismo.it, 1/2015; D. MESSINEO, «Accadde domani»: l'illegittimità costituzionale ipotetica di un seguito legislativo mancato nella sentenza della Corte costituzionale sulla "Robin Tax", in Forum quad. cost., 2015; M. POLESE, L'equilibrio di bilancio come limite alla retroattività della sentenza di accoglimento, in Oss. cost., 4/2015; A. MARCHESELLI, Capacità contributiva e pareggio di bilancio: una ponderazione che non convince, in Giur. it., 6/2015, p. 1324 ss.; C. BUZZACCHI, «Capacità contributiva» e «progressività» alla prova dell'equilibrio di bilancio, in Oss. cost., 3/2017. Un'altra parte della dottrina ha invece lodato e giustificato la decisione della Corte invocando precedenti pronunce della medesima per sostenere che la decorrenza degli effetti temporali delle sentenze può essere modulata in ragione del bilanciamento con altri valori costituzionali altrimenti sacrificati e che non vi sarebbe alcuna deroga al principio della rilevanza poiché questo richiede una potenziale astratta applicabilità della disciplina impugnata nel giudizio a quo, perciò non vi sarebbe alcun *vulnus* nel caso in cui la soluzione della Corte costituzionale (nonostante quanto affermato nella sentenza n. 232/1989) ne determini *ex post* la non influenza nel processo a quo: A. ANZON DEMMIG, Elogio della sentenza n. 10 del 2015, in Forum quad. cost., 2015; ID., La Corte costituzionale "esce allo scoperto" e limita l'efficacia retroattiva delle proprie pronunce di accoglimento, in Giur. cost., 1/2015, p. 67 ss.; D. DIACO, Gli effetti temporali delle decisioni di incostituzionalità, cit., p. 211 ss.; R. DICKMANN, La Corte costituzionale torna a derogare al principio di retroattività delle proprie pronunce di accoglimento per evitare "effetti ancor più incompatibili con la Costituzione". Nota a Corte cost. 11 febbraio 2015, n. 10, in federalismi.it, 4/2015. In particolare, P. CARNEVALE, La declaratoria di illegittimità costituzionale 'differita' fra l'esigenza di salvaguardia del modello incidentale e il problema dell'auto-attribuzione di potere da parte del giudice delle leggi, in Dir. pubbl., 2/2015, p. 416, ritiene che la possibilità per la Corte costituzionale di modulare gli effetti temporali delle pronunce sarebbe insita nella propria funzione di custode della Costituzione, «come una sorta di *implied power*». Dello stesso avviso è A. MORRONE, Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale, in Quad. cost., 3/2015, p. 575 ss. Vi è chi ha sostenuto che la soluzione della Corte costituzionale era l'unica possibile nel senso che rivolgere un monito al legislatore (seppur riscontrato nella pronuncia medesima da F. COCOZZA, Un salomonico equilibrio tra "giusta misura" e "decisione" nella sent. n. 10/2015. La Corte costituzionale "vestale" dei conti pubblici tra i guasti del funambolismo finanziario ed il miraggio di politiche pro-concorrenziali, in Forum quad. cost., 2015, allo scopo di ovviare all'oligopolio del settore dei carburanti, anziché limitarsi a gravarlo con strumenti impositivi) sarebbe stato un percorso rischioso in ragione dello scarso seguito nel Parlamento italiano, soprattutto nell'attuale situazione di crisi politica e istituzionale: L. ANTONINI, Forzatura dei principi versus modulazione temporale degli effetti della sentenza, in Quad. cost., 3/2015, p. 718 ss.; M. RUOTOLO, M. CAREDDA, Virtualità e limiti del potere di regolazione degli effetti temporali delle decisioni d'incostituzionalità. A proposito della pronuncia sulla c.d. Robin Tax, in Riv. AIC, 2/2015, p. 8 ss. Condivide, nella sostanza, i contenuti della pronuncia anche F. GALLARATI, La Robin Tax e*

Una parte della dottrina³⁹ ha però manifestato altre preoccupazioni indicando questa pronuncia come una svolta inattesa nella giurisprudenza costituzionale perché l'art. 81 Cost. verrebbe inteso non quale limite esterno al bilanciamento, ma al pari degli altri principi e diritti costituzionali, se non addirittura come criterio prevalente su tutti gli altri⁴⁰.

A ben guardare, la Corte costituzionale sembra però compiere una diversa ricostruzione ed è possibile ricavarlo da alcune considerazioni svolte nella pronuncia. Difatti, la Corte osserva come una sentenza di accoglimento avrebbe determinato un obbligo di corrispondere risorse finanziarie a soggetti che ne avrebbero tratto benefici non giustificati e si sarebbe manifestata la necessità di nuovi provvedimenti per riequilibrare i conti che in buona parte avrebbero finito con il ripercuotersi sulle fasce deboli della società, colpite già in maniera incisiva dalla crisi economico-finanziaria e dalle misure di *austerity* adottate. Quindi, la violazione dell'equilibrio di bilancio sarebbe stata accompagnata da «una redistribuzione iniqua sia della ricchezza da “restituire” sia dell'onere da sopportare nella successiva manovra finanziaria»⁴¹, tenuto conto, fra l'altro, che la pronuncia della Corte costituzionale interviene sette anni dopo l'entrata in vigore della disciplina e a ben quattro anni dall'ordinanza di rimessione (nell'evidente tentativo di dar modo al legislatore di rivedere la disciplina, potendo così evitare una sentenza di accoglimento).

Secondo questa prospettiva, la Corte costituzionale già in questa sentenza non si limita a preservare di per sé i principi espressi dall'art. 81 Cost., ma a tutelarli perché garantiscono la soddisfazione e l'attuazione di altri diritti fondamentali, in assoluta coerenza con la precedente giurisprudenza. In buona sostanza, il bilanciamento compiuto dalla Corte costituzionale non è immediatamente con l'art. 81 Cost., ma con i valori costituzionali (principio di solidarietà, altri diritti fondamentali anche sociali) che altrimenti sarebbero stati compromessi se la Corte non avesse “escluso” l'efficacia retroattiva della sentenza.

l'«incostituzionalità d'ora in poi»: spunti di riflessione a margine della sentenza n. 10/2015, in federalismi.it, 19/2015.

³⁹ Cfr. I. CIOLLI, *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in *Forum quad. cost.*, 2015; ID., *L'equilibrio di bilancio è il convitato di pietra nelle sentenze nn. 10 e 70 del 2015*, in *Quad. cost.*, 3/2015, p. 702 ss.

⁴⁰ V. DI PASQUA, *La modulazione degli effetti nel tempo delle sentenze di incostituzionalità: Spagna e Italia a confronto alla luce della sentenza n. 10 del 2015*, in *Oss. cost.*, 10/2015, ritiene non divisibile la sent. n. 10/2015 non solo perché la Corte avrebbe agito *contra legem*, ma anche perché avrebbe giustificato la decisione con la sola necessità di tutelare il bilancio dello Stato e non altri diritti fondamentali.

⁴¹ M. RUOTOLO, M. CAREDDA, *Virtualità e limiti del potere di regolazione*, cit., p. 12 ss., ritengono che, proprio in questa prospettiva, la tipologia di sentenza adottata dalla Corte costituzionale debba essere ritenuta più che giustificata e ammissibile.

3.3 La mancanza di illustrazioni in dettaglio secondo la sentenza n. 70 del 2015

Critiche ben più feroci, paventando addirittura eventi sconvolgenti⁴², sono state rivolte a una sentenza di poco successiva, la n. 70 del 2015, determinando anche dei confronti con la pronuncia appena esaminata, nonostante la diversità dei diritti oggetto delle due questioni. Questa pronuncia si occupa del blocco biennale della perequazione automatica dei trattamenti pensionistici di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS, introdotto dalla c.d. manovra Salva-Italia⁴³.

La Corte costituzionale muove dalla ricostruzione del quadro storico-evolutivo della materia, evidenziando come soltanto le fasce più basse siano integralmente tutelate dall'erosione determinata dalle dinamiche inflazionistiche ossia dal ridotto potere di acquisto delle pensioni. Dopodiché, la Corte ripercorre le reiterate sospensioni del meccanismo perequativo disposte dal legislatore quando si sono presentate esigenze di contenimento della spesa e richiama i suoi precedenti interventi sul tema: anzitutto, l'ordinanza n. 256/2001 con la quale ha rigettato la questione sottopostale perché la sospensione era stata riferita ai soli trattamenti di importo medio-alto, cioè superiori a cinque volte il trattamento minimo; in secondo luogo, la sentenza n. 316/2010 con la quale la Corte ha evidenziato l'ampia discrezionalità del legislatore in materia nel rispetto, però, dei principi costituzionali di proporzionalità e adeguatezza delle pensioni reputando, di conseguenza, non illegittimo l'azzeramento dei trattamenti pensionistici di importo elevato, ossia superiori ad otto volte il trattamento minimo, per la durata di un solo anno solare. In quest'ultima sentenza, la Corte ha rivolto un monito al legislatore, ricordando che la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo e la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo entrerebbero in collisione con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità poiché le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese per quanto riguarda i mutamenti del potere d'acquisto della moneta.

Alla luce di queste ricostruzioni, la Corte costituzionale ricorda che la versione originaria della norma impugnata – prima dell'emendamento introdotto alla Camera dopo l'audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali

⁴² F.P. ROSSI, *Il dovere di fedeltà alla Repubblica ex art. 54 della Costituzione*, in *Forum quad. cost.*, 2017, ritiene che la Corte costituzionale si sia spinta oltre i compiti che le spettano, non tenendo conto delle ricadute economiche della pronuncia, dei vincoli derivanti dalle «norme d'imperio comunitario» e del dovere di fedeltà alla Repubblica. Altrettanto critico è il contributo di A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Riv. AIC*, 2/2015.

⁴³ Il d.l. n. 201/2011 (*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*) è stato convertito, con modificazioni, dalla l. n. 214/2011.

nella quale aveva chiarito che la misura era da intendere come provvedimento da emergenza finanziaria – prevedeva un azzeramento della perequazione più esteso perché erano esclusi soltanto i trattamenti pensionistici di importo superiore al doppio del trattamento minimo. Inoltre, la Corte precisa che la disposizione censurata è stata oggetto anche di un’interrogazione parlamentare al Senato, rimasta però inevasa, nella quale si chiedeva al Governo se intendesse avanzare proposte di modifica del provvedimento in ragione della pregressa giurisprudenza costituzionale.

La Corte costituzionale osserva perciò che la disciplina introdotta si discosta significativamente da quella passata e dal monito del 2010 perché la sospensione ha una durata biennale e incide anche sui trattamenti pensionistici di importo meno elevato⁴⁴. Tuttavia, la Corte non si limita al confronto con la normativa e la giurisprudenza passate, ma compie un raffronto anche con la legislazione nel frattempo sopravvenuta, osservando come per il triennio successivo sia stata operata una rimodulazione nell’applicazione della percentuale di perequazione per gli importi superiori a tre volte il minimo INPS, escludendola integralmente soltanto per le fasce di importo superiore a sei volte il trattamento minimo.

Sulla base di queste premesse, la Corte costituzionale riconosce la discrezionalità del legislatore nel configurare le modalità di perequazione che, tuttavia, devono soddisfare i principi costituzionali di proporzionalità e adeguatezza, *ex artt.* 36 e 38 Cost., anche allo scopo di perseguire un progetto di eguaglianza sostanziale.

In particolare, la Corte costituzionale richiama la precedente giurisprudenza per mezzo della quale ha avuto modo di configurare il trattamento di quiescenza quale retribuzione differita applicando, di conseguenza, il criterio di proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro prestato, affiancato da quello di adeguatezza e dando delle indicazioni al legislatore affinché non vengano introdotte misure disomogenee e irragionevoli⁴⁵. Nel fare ciò la Cor-

⁴⁴ Critiche vengono rivolte da A. ANZON DEMMIG, *Un’inedita altalena nella giurisprudenza della Corte sul principio dell’equilibrio di bilancio*, in *Quad. cost.*, 3/2015, p. 682 ss., secondo la quale il richiamo al monito contenuto nella sent. n. 316/2010 non sarebbe appropriato perché espresso in maniera cauta e non avrebbe avuto un carattere ultimativo, tale da far prefigurare un sicuro accoglimento qualora si fosse ripresentata una vicenda analoga. P. BOZZAO, *L’“adeguatezza retributiva” delle pensioni: meccanismi perequativi e contenimento della spesa nella recente lettura della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 10/2015, è invece di diverso avviso, tanto è vero che parla di «misura annunciata» proprio perché il monito contenuto nella pronuncia del 2010 non è stato ascoltato.

⁴⁵ Anche sull’espressione “retribuzione differita” non sono mancate critiche, sebbene parte della dottrina gius-lavoristica abbia cercato di spiegarne le ragioni: P. BOZZAO, *L’“adeguatezza retributiva” delle pensioni*, cit., p. 7 ss., ricorda come proprio la diversità strutturale esistente tra il rapporto di impiego nella pubblica amministrazione e il lavoro privato sono all’origine della configurazione, nella giurisprudenza, dei trattamenti di quiescenza dei lavoratori pubblici non in termini propriamente previdenziali ma, appunto, come retribuzione differita, ossia come proiezioni dello stipendio, legati

te ha premura di esortare il legislatore a osservare i parametri richiamati perché, con l'allungamento dell'aspettativa di vita, il loro rispetto è ancora più importante al fine di consentire la possibilità di condurre un'esistenza libera e

alla natura del lavoro prestato. Gli interventi del legislatore e l'esigenza di rendere omogenea la disciplina del sistema previdenziale nel settore del lavoro pubblico rispetto alle regole vigenti in ambito privato hanno portato, a partire dagli anni Novanta, ad un superamento di questa ricostruzione, sebbene nella giurisprudenza costituzionale sia rimasta presente e continuamente richiamata nelle pronunce più recenti e, così, anche nella sent. n. 70/2015. In altre parole, la Corte, leggendo congiuntamente gli artt. 36, comma 1, e 38, comma 2, Cost., ritiene che vi debba essere una corrispondenza tra retribuzione e pensione, cioè che un trattamento previdenziale adeguato non possa prescindere dalla posizione economica e sociale raggiunta dal soggetto interessato, né dalla quantità e qualità del lavoro prestato e, comunque, deve assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia mezzi adeguati alle esigenze di vita per un'esistenza libera e dignitosa. La combinazione dei principi espressi nei due articoli della Costituzione comportano che l'interesse individuale alla conservazione di un reddito proporzionato al lavoro prestato debba essere bilanciato con il principio di adeguatezza nella sua accezione redistributiva, volto a soddisfare l'interesse collettivo alla rimozione delle situazioni di bisogno socialmente rilevanti e gravanti sullo Stato. Tutto ciò non implica, in ogni caso, che i livelli del trattamento previdenziale e delle retribuzioni debbano coincidere, né che il primo debba essere adeguato costantemente al mutevole potere d'acquisto della moneta poiché la commisurazione del trattamento pensionistico rispetto al reddito percepito in costanza del lavoro spetta alla valutazione discrezionale del legislatore che dovrà operare un bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti nell'attuazione graduale di quei principi (sentt. nn. 226/1993 e 208/2014). Bilanciamento che – anche in ragione dell'allungamento della speranza di vita, come ricorda la Corte costituzionale in questa pronuncia – dovrà perseguire anche fini di eguaglianza sostanziale e di solidarietà non solo intra-generazionale, ma anche inter-generazionale. Anche V. FERRANTE, *Incostituzionale il blocco della perequazione delle pensioni*, in *Dir. rel. ind.*, 3/2015, p. 840 ss., condivide l'utilizzo dei due parametri costituzionali da parte della Corte costituzionale e sottolinea come non debbano essere letti sul piano della correlazione fra contributi e misura della prestazione che non è assolutamente presa in considerazione nell'ambito della vicenda e sottolinea una certa superficialità da parte del legislatore che ha trattato la materia, sia pur nel contesto della crisi economica, perché ha guardato «troppo agli immediati effetti di risparmio sulla spesa aggregata» senza tener conto di soluzioni improntate a maggiore gradualità e dell'esigenza di prestare attenzione alla disciplina complessiva, anziché basarsi su mere presunzioni. Nello stesso senso è anche R. PESSI, *Ripensando al salario previdenziale: la sentenza n. 70/2015 della Corte*, in M. BARBIERI, M. D'ONGHIA (a cura di), *La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona” – Collective Volumes 4/2015, p. 9 ss., il quale richiama l'espressione «salario previdenziale» elaborata da Francesco Santoro Passarelli, per spiegare come il rapporto di lavoro resti la causa generatrice delle fattispecie previdenziali. Di diverso avviso è, invece, S. GIUBBONI, *Politiche pensionistiche e Costituzione*, in *www.treccani.it*, 2016, il quale, pur condividendo la declaratoria piena di illegittimità costituzionale, critica la qualificazione della pensione come retribuzione differita e l'utilizzo dei parametri dell'art. 36 Cost., secondo concezioni oramai superate dalla più recente evoluzione normativa, ritenendo che nel canone dell'adeguatezza, ex art. 38 Cost., sia incorporato anche «un elemento di correlazione proporzionale della prestazione previdenziale ai trattamenti retributivi già goduti, per il tramite della contribuzione versata dal soggetto, ma che non può mai attingere lo stesso grado di intensità della proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro svolto, che è richiesta [...] dall'art. 36». L'Autore ritiene perciò che la Corte sarebbe potuta giungere alle medesime conclusioni facendo applicazione dei soli artt. 3 e 38, comma 2, della Costituzione. Sulla necessità di un progressivo alleggerimento del vincolo fra art. 36 e art. 38 della Costituzione, si veda anche P. SANDULLI, *Dal monito alla caducazione delle norme sul blocco della perequazione delle pensioni*, in *Giur. cost.*, 2/2015, p. 559 ss.

⁴⁵ Cfr. cons. dir. p.to 10.

dignitosa. Il Giudice costituzionale ricorda ancora che il legislatore deve operare un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali, tenendo conto anche delle risorse finanziarie attingibili nel rispetto, comunque, del limite della ragionevolezza e della garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona.

L'ampia ricostruzione compiuta dalla Corte costituzionale serve per contestare il mancato rispetto dell'ammonimento rivolto in precedenza e, quindi, la violazione dei criteri di proporzionalità e adeguatezza, determinando un pregiudizio per il potere di acquisto del trattamento pensionistico e vanificando le legittime aspettative del lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività⁴⁶.

La Corte non si ferma qui e svolge un'ulteriore considerazione per rafforzare la pronuncia di accoglimento: osservazione che, però, ha reso ancor più aspre le critiche rivolte da una parte della dottrina⁴⁷ a questa sentenza. La Corte costituzionale sottolinea come la disposizione impugnata si limiti a richiamare genericamente la contingente situazione finanziaria, senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi. Questa mancanza ha caratterizzato anche la fase della conversione, ove non è possibile riscontrare alcuna documentazione tecnica relativamente alle maggiori entrate, in violazione di quanto previsto dall'art. 17, comma 3, l. n. 196/2009, da intendere quale puntualizzazione tecnica dell'art. 81 Cost., secondo quanto espresso dalla Corte nella pronuncia n. 26/2013. Il diritto a una prestazione previdenziale adeguata, costituzionalmente fondato, risulta perciò «irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio»⁴⁸, con la conseguente lesione di un diritto fondamentale e dei parametri costituzionali posti a garanzia.

Questa sentenza è stata criticata sotto molteplici aspetti: anzitutto, con sdegno è stato contestato il richiamo alla mancanza di un'adeguata spiegazione e documentazione che potessero spiegare i motivi delle scelte operate dal legislatore perché sarebbe ormai pacifico «che nessun obbligo di tal fatta incombe sul legislatore»⁴⁹, vista la naturale libertà della politica⁵⁰. Questa pro-

⁴⁶ A. AVIO, *Il difficile superamento delle categorie tradizionali: il dialogo tra legislatore e Corte costituzionale sulle pensioni di vecchiaia*, in *Lav. dir.*, 3/2015, p. 435 ss. (spec. p. 443), ritiene che la decisione della Corte sia coerente perché ha verificato il bilanciamento tra solidarietà e adeguatezza, tuttavia mostra di non voler ancora considerare il nuovo sistema pensionistico rinunciando così a delimitare la discrezionalità del legislatore rispetto all'elasticità del sistema pensionistico attuale.

⁴⁷ Cfr. F. GHERA, *Il blocco della perequazione delle pensioni tra Corte costituzionale e legislatore*, in *Giur. cost.*, 3/2015, p. 990 ss.

⁴⁸ Cons. dir. p.to 10.

⁴⁹ A. ANZON DEMMIG, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in *Oss. cost.*,

nuncia costituirebbe cioè un'assoluta novità nella giurisprudenza costituzionale poiché mai la Corte avrebbe affermato in modo così esplicito la necessità di una congrua e pertinente motivazione per gli atti legislativi⁵¹. Inoltre, la grave crisi finanziaria e l'incidenza dei vincoli europei erano «da tempo di dominio pubblico e ben conosciuti anche dal più sprovveduto degli osservatori»⁵² e, in ogni caso, la Corte aveva gli strumenti per acquisire le necessarie informazioni dal Governo, vista l'insufficienza dei dati prodotti dall'Avvocatura dello Stato in giudizio.

Non è mancato chi si è chiesto, alla luce del ragionamento della Corte, se con l'indicazione di maggiori riscontri sull'emergenza economico-finanziaria e una puntualizzazione tecnica in merito alle maggiori entrate, il Giudice costituzionale sarebbe pervenuto a una pronuncia di segno contrario⁵³. Autorevole dottrina ha poi avvertito l'impressione che la Corte costituzionale abbia inteso sollecitare un nuovo intervento legislativo nel momento in cui ravvisa un'insufficienza di motivazione, «magari da superare, come nella prassi amministrativa, ri-deliberando ma meglio motivando»⁵⁴.

Il secondo motivo di critica è che la Corte costituzionale non avrebbe tenuto conto, in alcuna maniera, delle ripercussioni di questa pronuncia di accoglimento sulla spesa pubblica, omettendo qualsiasi riferimento all'art. 81 della Costituzione⁵⁵, quasi come se la riforma operata con la l. cost. n.1/2012

9/2015.

⁵⁰ Cfr. A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 10/2015; L. VESPIGNANI, *Measure for measure. Osservazioni sulla motivazione delle leggi a margine della sentenza n. 70 del 2015 della Corte costituzionale*, in *Stato*, 4/2015, p. 221 ss.

⁵¹ Cfr. G. PEPE, *Necessità di un'adeguata motivazione della legge restrittivamente incidente nella sfera giuridica dei cittadini? Commento a sentenza Corte cost. n. 70/2015*, in *Forum quad. cost.*, 2015: l'Autore osserva che con questa pronuncia sarebbe stata dimostrata l'irreversibile trasformazione della legge in un atto di discrezionalità politica da motivarsi necessariamente. La Corte avrebbe così sancito «il *de profundis* della concezione della legge quale atto libero nel fine espressivo della volontà popolare; una tesi pervicacemente viva anche dopo l'avvento della Costituzione e dell'ordinamento europeo tanto in dottrina quanto in giurisprudenza» (nota n. 43).

⁵² A. ANZON DEMMIG, *Una sentenza sorprendente*, cit.

⁵³ Cfr. S. LIETO, *Trattare in modo eguale i diseguali? Nota alla sentenza n. 70/2015*, in *Forum quad. cost.*, 2015. Nello stesso senso anche G. NORI, *La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale: qualche osservazione*, *ivi*.

⁵⁴ A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico*, cit. Tesi condivisa dal Vice Ministro dell'Economia, E. MORANDO, *La sentenza n. 70 del 2015 sulle pensioni*, in *federalismi.it*, 10/2015, che più volte pone il raffronto con la sent. n. 10/2015, quasi ad auspicare il ricorso a pronunce da parte della Corte costituzionale che comunque, quando abbiano incisive ripercussioni sull'equilibrio di bilancio, producano effetti solo *pro futuro* e non anche per il passato. In sostanza, si duole che la Corte costituzionale non abbia seguito questo indirizzo e anche del fatto che la difesa del Governo, nella vicenda sui trattamenti pensionistici, non abbia suggerito nuovamente una soluzione di questo tipo.

⁵⁵ Cfr. A. ANZON DEMMIG, *Una sentenza sorprendente*, cit. Nello stesso senso sono: D. MORANA, *I rapporti tra Parlamento e Corte costituzionale nella garanzia dei diritti sociali*, in *Amm. camm.*,

non avesse in alcun modo mutato il «valore costituzionale della decisione annuale di bilancio»⁵⁶. La Corte, a differenza di quanto fatto con la sent. n. 10/2015⁵⁷, non avrebbe considerato che l'equilibrio di bilancio «non è un freddo dato contabile ma il mezzo attraverso il quale si possono porre in equilibrio i vari “diritti”»⁵⁸ e, in ogni caso, anche in ragione dei vincoli che discendono dagli obblighi comunitari, il bilanciamento fra diritti e aspettative dei cittadini e risorse disponibili spetterebbe al solo Parlamento⁵⁹.

La dottrina ha mosso, di conseguenza, ulteriori critiche alla Corte costituzionale perché, per un verso, avrebbe optato per una soluzione che abbraccia una «preoccupante concezione individualistica e spoliticizzata dei diritti fondamentali»⁶⁰ e, per un altro verso, avrebbe aderito a «un'ideologia dei diritti senza costo e senza limiti»⁶¹, allontanandosi dalla posizione assunta nella sent. n. 10/2015⁶², secondo la quale il Giudice costituzionale deve farsi carico di

2015; S. LIETO, *Trattare in modo eguale i diseguali*, cit.; G. PEPE, *Necessità di un'adeguata motivazione*, cit.

⁵⁶ A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio*, cit.

⁵⁷ E. GROSSO, *Corte dei diritti e Corte dei poteri. Brevi note sulla responsabilità del giudice costituzionale di fronte allo spirito del tempo*, in A. GIORGIS, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *Il costituzionalista riluttante. Scritti per Gustavo Zagrebelsky*, Einaudi, Torino, 2016, p. 414 (spec. nota n. 22), ponendo a confronto le sentenze nn. 10, 70 e 178 (*infra*) del 2015, osserva che di fronte a questioni che sollevano problematiche non dissimili in ordine alle ricadute finanziarie, si hanno prese di posizioni assolutamente differenti, tanto da rendere evidenti le spaccature verificatesi in seno al collegio e che, fra l'altro, sono trapelate: in buona sostanza, sarebbe mancato il tentativo di ricercare soluzioni maggiormente condivise e, dunque, il risultato sarebbe «tacciabile di essere stato dettato dalla mera prevalenza dell'opinione “politica” emersa come maggioritaria».

⁵⁸ A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico*, cit. Nello stesso senso è anche P. VERONESI, *La coerenza che non c'è: sugli effetti temporali delle pronunce d'accoglimento (e sulla sorte dell'«equilibrio di bilancio») dopo le sentenze nn. 10 e 70 del 2015*, in *Quad. cost.*, 3/2015, p. 694 ss.

⁵⁹ Cfr. L. VESPIGNANI, *Measure for measure*, cit., p. 221 ss. (spec. p. 231); G. PALMIERI SANDULLI, *La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 10/2015.

⁶⁰ A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio*, cit.

⁶¹ S. CECCANTI, *Una sentenza che lascia due seri motivi di perplessità*, in *federalismi.it*, 10/2015: in particolare, l'Autore riscontra un salto logico tra la motivazione e il dispositivo della pronuncia, ritenendo che la Corte meglio avrebbe fatto ad adottare una sentenza additiva di principio, anziché scaricare l'intera responsabilità sul Governo (sulla Presidenza della Repubblica) e sul Parlamento, costringendo il primo a intervenire in via d'urgenza per evitare le immediate conseguenze sulla spesa pubblica e a livello europeo. Nello stesso senso è anche S. LIETO, *Trattare in modo eguale i diseguali*, cit.

⁶² A. PIN, E. LONGO, *Dalla sentenza n. 10 alla n. 70 del 2015: quando la giustizia costituzionale diventa imprevedibile*, in *Quad. cost.*, 3/2015, p. 698 ss., criticano la Corte ritenendo che, nelle sentt. nn. 10 e 70 del 2015, la Corte avrebbe adottato differenti approcci in vista del conseguimento di determinati risultati ingenerando incertezza nel modo di affrontare il giudizio di costituzionalità, degradando e delegittimando la funzione del Giudice costituzionale. Critiche sono state rivolte anche da A. MORELLI, *La Corte nel gioco dei bilanciamenti*, in *Quad. cost.*, 3/2015, p. 707 ss., il quale imputa le oscillazioni giurisprudenziali – evidenti nelle sentt. nn. 10 e 70 del 2015 – alla condizione di grave tensione che caratterizzerebbe, in questo momento, il sistema di giustizia costituzionale. Nello stesso senso è anche G. DI COSIMO, *Oscillazioni della Corte costituzionale di fronte alla crisi economica*, in *Forum quad. cost.*, 2016.

garantire la Costituzione come un tutto unitario, affinché tutti i diritti e i principi coinvolti nella decisione ricevano una tutela sistemica e non frazionata⁶³. Infatti, la Corte costituzionale con questa pronuncia di accoglimento avrebbe finito con l'estendere il medesimo beneficio a situazioni molto differenti, poiché la decisione non si sarebbe limitata a riconoscere la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici esclusivamente per quelli d'importo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, ma lo avrebbe esteso in maniera indiscriminata a tutti⁶⁴.

A me pare, per quanto riguarda il problema della motivazione degli atti legislativi, che le posizioni illustrate si collochino nell'ambito della dottrina

⁶³ Cfr. A. ANZON DEMMIG, *Una sentenza sorprendente*, cit. In particolare, la Stessa (*Un'inedita altalena nella giurisprudenza della Corte*, cit., p. 685) ritiene che la Corte costituzionale sarebbe tornata sui propri passi e, quindi, alla logica della garanzia della Costituzione come un tutto unitario, nella sent. n. 127/2015 (sempre in materia previdenziale) nella quale il Giudice delle leggi ha ritenuto che la norma censurata, nel contemperare la tutela previdenziale con le inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica e di salvaguardia della concreta ed attuale disponibilità delle risorse finanziarie, non determina alcuna compressione sproporzionata dei diritti dei singoli lavoratori che hanno avuto accesso al pensionamento anticipato. Anzi, la Corte ha osservato come, in un disegno volto a perseguire finalità perequative e di complessivo riequilibrio delle risorse, idonee a giustificare anche modificazioni sfavorevoli di trattamenti economici con esiti privilegiati, il legislatore sia intervenuto per razionalizzare la spesa pensionistica, in un più ampio contesto di misure di stabilizzazione finanziaria, senza pregiudicare l'adeguatezza del trattamento previdenziale per quanti abbiano beneficiato di un pensionamento anticipato. In realtà, la sent. n. 127/2015 si riferisce ad una questione ben differente rispetto a quella affrontata nella sent. n. 70/2015, tale da giustificare le diverse valutazioni espresse dalla Corte costituzionale: in particolare, nel primo caso, la questione verteva su una norma interpretativa introdotta dal legislatore in un ambito caratterizzato da una giurisprudenza non univoca e incerta, tanto da non poter neppure invocare il legittimo affidamento.

⁶⁴ Cfr. A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio*, cit.: in particolare, secondo l'Autore, la Corte costituzionale si sarebbe resa conto dell'«allarme sociale provocato dalla decisione» provvista di natura autoapplicativa, tanto è vero che avrebbe avvertito il bisogno di fare delle precisazioni nel comunicato stampa del 7 maggio 2015 (*infra*, nota n. 71). In particolare, M. D'AMICO, *Riuscirà la Corte costituzionale a trovare una strada coerente per conoscere i costi delle sue decisioni e modularne gli effetti anche nel tempo?*, in *Quad. cost.*, 3/2015, p. 689 ss., ritiene che il «disinteresse della Corte per le conseguenze della sua pronuncia ha condotto a una decisione dalle conseguenze "incostituzionali", se pensiamo all'impatto dei costi delle pretese da parte di pensionati d'oro, rispetto alle esigenze di una parte della popolazione, quali i giovani e le categorie disagiate. [...] Risulta evidente quindi, proprio dal confronto fra le due decisioni [*ndr*: 10 e 70 del 2015], la necessità che il Giudice costituzionale si convinca che il nuovo art. 81 Cost. deve entrare sempre nel bilanciamento effettuato: occorre però ragionare sulle tecniche a disposizione del Giudice costituzionale e sui relativi limiti». Infatti, l'Autrice ritiene che la Corte dovrebbe dotarsi di strumenti per conoscere la portata delle conseguenze delle proprie pronunce e su questa base scegliere fra le diverse tipologie di pronunce: monito, additive di principio, manipolative sui contenuti o sugli effetti nel passato o anche *pro futuro*, ma con il limite del giudizio *a quo*. Sul punto si veda anche R. ROMBOLI, *Il problema delle sentenze costituzionali «che costano» e il segreto della camera di consiglio*, in *Foro it.*, 6/2015, I, p. 1867 ss. Secondo F. SAITTO, «Costituzione finanziaria» ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo «Stato fiscale» allo «Stato debitore», in *Riv. AIC*, 1/2017, la Corte, con la sent. n. 70/2015, avrebbe riconosciuto la mancanza di un proprio apparato istruttorio idoneo, optando di conseguenza per una forma di *self-restraint*.

prevalente, ancora fedele alle ricostruzioni consolidatesi nel tempo che non affrontano il problema del mutato ruolo della legge e del legislatore dinanzi a una Costituzione rigida che limita l'esercizio di tutti i poteri politici. L'attività legislativa non è libera nel fine, ma un'attività discrezionale poiché le scelte legislative devono rispettare sempre il dettato costituzionale e, soprattutto, il principio di ragionevolezza. D'altro canto, nell'atto legislativo occorre poter distinguere il profilo che rileva sul piano della legittimità costituzionale, pienamente sindacabile, e quanto attiene al piano del merito ed è quindi riconducibile nell'ambito del movente politico: la motivazione svolge proprio questa funzione. Ciò che desta sorpresa è che la dottrina sconcertata per il richiamo della Corte costituzionale all'assenza di un'adeguata motivazione da parte del legislatore non tiene conto del fatto che sono oramai numerosi i casi in cui il Giudice costituzionale – in una pluralità di pronunce che si sono succedute nel tempo e che, negli ultimi anni, sono divenute più frequenti – ha censurato tale mancanza⁶⁵. Anzi, la Corte, proprio a proposito dell'art. 81 Cost., già prima della riforma costituzionale, come in precedenza sottolineato, ha evidenziato l'importanza di spiegare le scelte operate.

Ecco che, allora, per superare il vaglio della Corte costituzionale non è sufficiente una maggiore illustrazione della difficile situazione economica o dei vincoli che vengono imposti a livello europeo, anche perché entrambi questi riferimenti integrano l'*occasio* dell'intervento legislativo, ma non sono in grado di spiegare né perché il legislatore non abbia rispettato i limiti che in altre occasioni la Corte costituzionale ha individuato, né perché non siano stati possibili altri interventi in grado di contenere la spesa pubblica⁶⁶ realiz-

⁶⁵ Oltre alla giurisprudenza già ricordata nei paragrafi *supra*, mi limito a richiamare, fra le più recenti, le sentenze in tema di attrazione in sussidiarietà – a partire dalla n. 303/2003, ma soprattutto la n. 232/2011 – oppure le sentenze nn. 266/2010 e 190/2011 in tema di prelievo venatorio, nonché la sentenza n. 70/2013 sulla riviviscenza di norme abrogate con pregiudizio del principio di buon andamento della pubblica amministrazione. Per una più ampia trattazione sul tema e, in particolare, sull'esistenza di un obbligo di motivazione degli atti legislativi, sia consentito il rinvio a M. PICCHI, *L'obbligo di motivazione delle leggi*, Giuffrè, Milano, 2011. Per un'ampia ricostruzione delle posizioni contrarie, si veda S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge. Profili teorici e giurisprudenziali*, Cedam, Padova, 2008.

⁶⁶ A. SGROI, *La perequazione automatica delle pensioni e i vincoli di bilancio: il legislatore e la Corte costituzionale*, in *Consulta Online*, 2/2015, p. 523 (spec. nota n. 19), osserva che la ragionevolezza della scelta del legislatore non poteva poggiare su una serie di dati contabili indicanti le somme risparmiate con il blocco della rivalutazione, ma occorre una relazione illustrativa «che consentisse di comprendere perché, in quel dato momento storico, l'unica manovra economica possibile era quella di sacrificare quel diritto e non altri diritti e perché in quella misura e non in un'altra». Dello stesso avviso sono: C. ZUCCHELLI, *Corte costituzionale 10 marzo 2015, n. 70. Illegittimità costituzionale dell'articolo 24, comma 25 del decreto legge 6 giugno 2011, n. 201, convertito con modificazioni dall'articolo 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214*, in *federalismi.it* 21/2015; G. LEONE, *Progressività e ragionevolezza nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: alcune riflessioni sulla sentenza n. 70/2015*, in *Riv. it. dir. lav.*, 3/2015, p. 845 ss.

zando un diverso bilanciamento dei diritti essenziali in gioco⁶⁷. In altri termini, è necessario rendere evidente il criterio di bilanciamento dei molteplici interessi costituzionali da soddisfare.

La Corte non ha perciò ignorato il vincolo dell'art. 81 Cost.⁶⁸, ma lo ha considerato come parte di un bilanciamento ineguale, all'interno del quale le scelte di graduazione della tutela previdenziale non possono mai porsi in contrasto con i criteri di ragionevolezza e proporzionalità neppure in una situazione di emergenza finanziaria⁶⁹: ossia, la Corte, anche se non in maniera esplicita, si sarebbe mossa tenendo conto della giurisprudenza passata⁷⁰ riaffermando lo statuto costituzionale dei diritti sociali.

Fra le numerose critiche verso questa sentenza, vi è l'accusa rivolta alla Corte costituzionale di essersi appropriata, in qualche misura, del potere discrezionale del legislatore statale. A ben guardare, la Corte ha restituito il pieno potere decisionale al legislatore esortandolo, anche con strumenti di esternazione che vanno oltre la lettera della pronuncia⁷¹, ad affrontare il pro-

⁶⁷ Cfr. P. DE IOANNA, *Tra diritto ed economia: la Corte costituzionale fissa alcuni punti fermi, ma riapre un nesso cruciale*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 3/2015, II, p. 353: in particolare, l'Autore ritiene che sul punto la Corte costituzionale doveva essere più esplicita e, comunque, se il legislatore deve dimostrare puntualmente il bilanciamento compiuto fra i diversi valori in gioco, occorre però che la Corte torni a dotarsi di propri apparati che le consentano di valutare in piena autonomia gli effetti delle sue pronunce sugli equilibri di bilancio (spec. p. 367 e ss.).

⁶⁸ Cfr. P. SANDULLI, *Dal monito alla caducazione delle norme*, cit.

⁶⁹ Cfr. S. GIUBBONI, *Politiche pensionistiche e Costituzione*, cit. Nello stesso senso sono anche: E. BALBONI, *Il Caso Pensioni tra Corte e Governo: da valanga a palombella*, in *Forum quad. cost.*, 2015; M. CINELLI, *Illegittimo il blocco della indicizzazione delle pensioni: le buone ragioni della Corte (Corte cost. 30 aprile 2015, n. 70)*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2/2015, p. 441 ss.; M. D'ONGHIA, *Sostenibilità economica versus sostenibilità sociale*, ivi, p. 319 ss. (spec. p. 338 ss.); V. FERRARI, *La perequazione delle pensioni fra adeguatezza e aspettative legittime*, in *Foro it.*, 6/2015, I, p. 1869 ss.; G. GUIGLIA, *La Corte costituzionale e l'adeguatezza delle pensioni al tempo della crisi*, in *federalismi.it*, 18/2016; G.M. SALERNO, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, ivi, 10/2015; G. GRASSO, *Alle radici del costituzionalismo: la Corte, il Governo e la sentenza n. 70/2015*, in *www.eticaeconomia.it*, 25/2015; L. MADAU, *L'incidenza del nuovo articolo 81 Cost. sui giudizi di legittimità costituzionale: prime osservazioni*, in *www.contabilita-pubblica.it*, 2015; E. MONTICELLI, *Il complesso dibattito in materia di diritti previdenziali e vincoli di bilancio: un commento alla sentenza n. 70/2015*, in *Oss. cost.*, 7/2015. In particolare, R. PESSI, *Il principio di adeguatezza della prestazione previdenziale nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 3/2016, p. 513 ss., ha osservato come la severa posizione assunta dalla Corte in questa sentenza costituisca anche un invito alla discussione per ripensare il *welfare* sulla base di due dati di partenza: da un lato, la crescente crisi di ineffettività unitamente alle diseguaglianze ad essa connesse e, dall'altro lato, la sua sostenibilità in un contesto economico complesso.

⁷⁰ Cfr. D. PORENA, *Sostenibilità, diritti acquisiti ed irretroattività della legge. Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte Costituzionale n. 70/2015*, in *federalismi.it*, 10/2015.

⁷¹ La Corte costituzionale, nel comunicato stampa di qualche giorno successivo al deposito della sentenza, ha avuto modo di puntualizzare che «gli interessati possono adottare le iniziative che reputano necessarie e gli organi politici, ove lo ritengano, possono adottare i provvedimenti del caso nelle forme costituzionali». Il generico richiamo agli organi politici è da intendere riferito non solo al Parlamento, ma anche al Governo che potrà esercitare anche il suo potere normativo d'urgenza come,

blema del bilanciamento dei molteplici interessi in gioco e indicandogli i confini costituzionali entro i quali potersi muovere⁷²: nel richiedere adeguate mo-

di fatto, è avvenuto con l'adozione del d.l. n. 65/2015 (*Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR*), convertito nella l. n. 109/2015. In sintesi, l'intervento prevede il pagamento di una somma di denaro a titolo di rivalutazione monetaria per il biennio di riferimento, graduata in ragione della misura del trattamento pensionistico: tuttavia, sono esclusi da questo beneficio i pensionati titolari di una pensione superiore a sei volte il trattamento minimo. Inoltre, soltanto una quota della somma riconosciuta viene consolidata nel trattamento pensionistico degli anni successivi. In particolare, A. SGROI, *Brevi considerazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015*, in *La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, cit., p. 66 ss., evidenzia alcune criticità di questo intervento sotto il profilo della ragionevolezza e anche della conformità alle indicazioni contenute nella pronuncia della Corte costituzionale, accompagnate fra l'altro da motivazioni non proprio articolate. Anzitutto, viene criticato il fatto che nell'individuazione del valore soglia della rivalutazione monetaria, il legislatore faccia riferimento a quello stabilito dalla legge di stabilità 2014 (l. n. 147/2013) per il triennio 2014/2016 – con la differenza, fra l'altro, che quest'ultima disciplina non ha escluso dal beneficio i fruitori di pensioni che superino tale valore soglia, ma lo ha limitato in misura variabile nel triennio – anziché optare per il valore soglia stabilito nella normativa antecedente a quella oggetto di censura da parte della Corte, ossia al valore soglia di otto volte il trattamento pensionistico stabilito nella l. n. 247/2007. Il criterio di ragionevolezza avrebbe dovuto condurre a un trascinamento, appunto, della regola antecedente al 2011, invece di preferire l'estensione di una regola relativa a un periodo successivo. Inoltre, sono espresse perplessità sulla totale esclusione dal beneficio della rivalutazione monetaria dei titolari di trattamenti pensionistici superiori a una determinata soglia con riferimento sia al criterio dell'adeguatezza dell'art. 38 Cost. sia al ragionamento e alle argomentazioni della Corte costituzionale. Infine, l'Autore evidenzia che la rivalutazione monetaria riconosciuta nel biennio di riferimento ai titolari di un trattamento pensionistico superiore a tre volte il trattamento minimo non è utilizzata integralmente per gli anni successivi al biennio poiché soltanto una parte della rivalutazione monetaria diviene base pensionistica, in palese contrasto, ancora una volta, con il principio di adeguatezza delle prestazioni pensionistiche, vista l'incidenza economica di non poco conto. Il d.l. n. 65/2015 è stato oggetto di numerose ordinanze di rimessione innanzi alla Corte costituzionale: quest'ultima si è pronunciata con la sent. n. 250/2017 respingendo le censure di incostituzionalità perché, diversamente dalle disposizioni del "Salva Italia", la nuova e temporanea disciplina prevista dal d.l. n. 65 del 2015 realizza un bilanciamento non irragionevole tra i diritti dei pensionati e le esigenze della finanza pubblica poiché il sacrificio dell'interesse dei pensionati a tutelare il potere di acquisto dei propri trattamenti è parziale e temporaneo. Inoltre, la Corte ha precisato che, a differenza di quanto accaduto nel caso della sentenza n. 70/2015, le disposizioni impugnate del d.l. n. 65/2015 trovano dettagliata illustrazione nella Relazione, nella Relazione tecnica e nella Verifica delle quantificazioni relative al disegno di legge di conversione di tale decreto poiché in questi atti parlamentari sono riferiti i dati contabili che confermano l'impostazione seguita dal legislatore nel quadro delle regole nazionali ed europee (cfr. cons. dir. p.to 6.5.2).

⁷² Cfr. A. SGROI, *La perequazione automatica delle pensioni*, cit. Nello stesso senso sono: A. STERPA, *Una "lettura intergenerazionale" della sent. n. 70 del 2015*, in *federalismi.it*, 10/2015; D. DIACO, *Gli effetti temporali delle decisioni di incostituzionalità tra legge fondamentale e diritto costituzionale vivente*, in *Consulta Online*, 1/2016, p. 194 ss. (spec. p. 216 e ss.). Di diverso avviso è, invece, M. ESPOSITO, *Il decreto-legge in-attuativo della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Oss. cost.*, 5/2015, secondo il quale la decisione ha un «carattere puramente demolitorio e non già interpretativo», di conseguenza non era richiesto alcun intervento di adeguamento da parte del legislatore che, anzi, con il d.l. n. 65/2015 avrebbe eluso *in toto* il giudicato costituzionale. Preme ricordare che accanto a questo intervento, è stato proposto un progetto di legge, di iniziativa parlamentare, per la modifica della l. n. 87/1953 e della l. n. 196/2009, allo scopo di introdurre la *dissenting opinion* nelle decisioni della Corte, di contemplare la modulazione degli effetti nel tempo delle pronun-

tivazioni, la Corte cerca cioè di instaurare un rapporto più collaborativo – come dovrebbe essere⁷³ – col legislatore.

Una qualsiasi altra soluzione, sentenza manipolativa o additiva di principio⁷⁴, avrebbe comportato valutazioni nella graduazione della proporzionalità del meccanismo perequativo da parte della Corte costituzionale: quindi, apprezzamenti che è preferibile lasciare nello spazio decisionale del legislatore⁷⁵

ce in ragione delle conseguenze finanziarie e di prevedere la possibilità per la Corte di chiedere all'Ufficio parlamentare di bilancio, di cui all'art. 16, l. n. 243/2012, una relazione sugli effetti finanziari dell'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni sottoposte al suo giudizio. Questa proposta ha ad oggetto questioni meritevoli di attenzione, di un ripensamento e, forse, anche di una loro realizzazione (anche se non è questa l'occasione per poterne parlare), tuttavia ciò che stona è «la natura schiettamente reattiva della proposta di legge», come sottolinea A. TURTURRO, *Una proposta di seguito legislativo straordinario (e sistemico) alla sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale: "nuovi" poteri istruttori, introduzione del dissent e potere di modulazione degli effetti temporali delle decisioni di accoglimento. Prime osservazioni*, in *Forum quad. cost.*, 2015. Ciò che desta preoccupazione è che la proposta non sia stata giustificata, agli occhi dell'opinione pubblica, per sopperire a delle necessità manifestatesi nel tempo o, comunque, anche dalla singola pronuncia ma, in parte, quale "rivalsa" o strumento di "contenimento" nei confronti della Corte costituzionale e, in parte, per fornire alla stessa strumenti che le consentano di intervenire in maniera meno dirimente sulle scelte non sempre oculate del legislatore.

⁷³ L'art. 30 della l. n. 87/1953, in attuazione dell'art. 136 Cost., prevede che le sentenze della Corte costituzionale debbano essere comunicate entro due giorni dalla data del deposito alle Camere e ai Consigli regionali interessati affinché, se lo ritengono opportuno, possano adottare i provvedimenti di loro competenza. Inoltre, nei regolamenti parlamentari, in tema di seguito delle sentenze della Corte costituzionale, si prevede che queste vengano esaminate dalle Commissioni competenti. Nel regolamento della Camera si prevede anche l'intervento del Governo (art. 108, comma 2), dopodiché la Commissione esprime in un documento finale il proprio avviso sulla necessità di iniziative legislative dandone comunicazione anche al Presidente del Consiglio (art. 108, comma 4, Reg. C.), oppure il Governo viene invitato, mediante risoluzione, a presentare un'iniziativa legislativa (art. 139, comma 3, Reg. S.) o ad assumere particolari iniziative in relazione alle pronunce della Corte (art. 139, comma 4, Reg. S.). Inoltre, l'art. 5, lett. f), della l. n. 400/1988 stabilisce che il Presidente del Consiglio dei ministri, a nome del Governo, esercita le attribuzioni contemplate nella l. n. 87/1953 e promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle decisioni della Corte costituzionale; oltre a ciò, riferisce periodicamente al Consiglio dei ministri, dandone comunicazione alle Camere, sullo stato del contenzioso costituzionale, illustrando le linee seguite nelle determinazioni relative agli interventi nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale. Infine, segnala, anche su proposta dei Ministri, i settori della legislazione nei quali, in base alle questioni di legittimità costituzionale pendenti, sia utile valutare l'opportunità di iniziative legislative del Governo. Sul punto, si rinvia ad A. STERPA, *Una "lettura intergenerazionale" della sent. n. 70 del 2015*, cit. Infine, l'art. 17, comma 13, l. n. 196/2009, stabilisce che il «Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, fermo restando quanto disposto in materia di personale dall'articolo 61 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

⁷⁴ Cfr. M. MOCCHEGGIANI, *La sentenza 70 del 2015: natura e limiti di ipotesi decisorie alternative*, in *Forum quad. cost.*, 2015.

⁷⁵ S. GIUBBONI, *Politiche pensionistiche e Costituzione*, cit. Nello stesso senso è G. GRASSO, *Le parole della Costituzione e la crisi economico-finanziaria*, in *Oss. cost.*, 2/2016, il quale osserva che se

oppure il rischio di una inattuazione da parte del legislatore con ricadute sulla credibilità della Corte che avrebbe rinunciato a svolgere il ruolo che le è proprio per salvare, ancora una volta, le scelte del Governo preoccupato dall'equilibrio di bilancio⁷⁶.

Un'ultima considerazione: a me pare che, in questa occasione, la Corte costituzionale abbia voluto lanciare un messaggio ulteriore. I frequenti interventi economici in tema di sicurezza sociale hanno determinato un arretramento della tutela rispetto al contesto europeo senza che questa evoluzione sia stata accompagnata dalla definizione di altri modelli⁷⁷; a ciò, si aggiunga l'incerta *ratio* del sistema pensionistico italiano⁷⁸ e dell'intero sistema di *welfare* e il conseguente difficile equilibrio fra gli obiettivi di sostenibilità sociale ed economica⁷⁹. In questo caso, sembra che la Corte costituzionale non abbia voluto legittimare una scelta legislativa strutturale – fra l'altro, ravvicinata rispetto all'introduzione nel 2011 del modello contributivo per tutti i lavoratori⁸⁰ – che necessita dunque di ulteriori riflessioni e altri percorsi per la sua realizzazione⁸¹.

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

⁷⁶ Cfr. D. GAROFALO, *La perequazione delle pensioni: dalla Corte costituzionale n. 70 del 2015 al d.l. n. 65 del 2015*, in *Lav. giur.*, 7/2015, p. 680 ss.

⁷⁷ Cfr. A. SGROI, *Brevi considerazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015*, cit., p. 69 ss.

⁷⁸ Cfr. G. PROSPERETTI, *Alla ricerca di una ratio del sistema pensionistico italiano*, in *Mass. giur. lav.*, 6/2015, p. 419 ss., che illustra in maniera articolata le contraddizioni della disciplina vigente, ritenendo che sia impensabile che i lavoratori con salari ridotti dalla crisi economica debbano mantenere pensioni particolarmente ricche.

⁷⁹ Cfr. D. GAROFALO, *La perequazione delle pensioni*, cit.

⁸⁰ In tal senso è A. SGROI, *Brevi considerazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015*, cit., p. 69 ss., il quale evidenzia, fra l'altro, come occorra prima verificare gli effetti della riforma del 2011 e riconsiderare i bisogni economici del sistema previdenziale italiano nella sua globalità, oltre a dover considerare altri sottosistemi strettamente connessi come, ad esempio, le prestazioni riconosciute ai lavoratori sospesi dal rapporto di lavoro o licenziati oppure le prestazioni a carico del sistema di sicurezza sociale di tipo assistenziale.

⁸¹ Di diverso avviso è G. PROSPERETTI, *Alla ricerca di una ratio del sistema pensionistico*, cit., p. 420 ss., secondo il quale la sentenza è corretta formalmente ma miope perché non avrebbe tenuto conto dell'intento virtuoso del legislatore di provocare un graduale abbassamento delle pensioni. In particolare, l'Autore ritiene che il legislatore abbia sbagliato nel non chiarire adeguatamente l'intento macroeconomico dell'operazione facendo, invece, riferimento a un problema contingente, consentendo così alla Corte di individuare una contraddittorietà fra le finalità e lo strumento utilizzato. La Corte costituzionale non avrebbe avuto, per così dire, una visione lunga sugli effetti dell'intervento legislativo alla luce dei mutamenti della realtà sociale.

L'impressione è che il diritto emergenziale introdotto per fronteggiare la crisi non abbia sempre una finalità conservativa bensì evolutiva: è cioè strumento di rottura e costituzione di un nuovo ordine, anziché diritto transitorio e temporaneo poiché funzionale al ripristino dell'ordine precedente⁸². Nel caso di specie, è come se la Corte avesse voluto porre un freno impedendo una silente evoluzione che avrebbe finito con l'incidere sensibilmente sulla forma di stato.

3.4 La ricerca della motivazione negli atti preparatori

Di poco successiva è la sentenza n. 178 del 2015 che ha ad oggetto la disciplina⁸³ mediante la quale, per finalità di contenimento delle spese di settore, è stato precluso ogni incremento dei trattamenti economici dei dipendenti pubblici e disposto il blocco delle procedure contrattuali e negoziali. Inizialmente, queste limitazioni sono state rivolte temporalmente, rispettivamente, ai trienni 2011-2013 e 2010-2012: in un secondo momento, è intervenuto nuovamente il legislatore prorogando la sospensione delle procedure negoziali (per ben due volte) e degli automatismi stipendiali.

L'iniziale disciplina era già stata oggetto d'esame da parte della Corte costituzionale che non aveva riscontrato vizi di costituzionalità poiché i provvedimenti interessavano l'intero comparto pubblico ponendo limiti e restrizioni generali giustificati da finalità solidaristiche e, comunque, valutati ragionevoli tenuto conto della particolare gravità della situazione economica e finanziaria⁸⁴. Anche in quest'occasione, la Corte segue sempre il medesimo criterio ricostruttivo per valutare la ragionevolezza delle misure introdotte: pur non facendo riferimento alla giustificazione o alla motivazione dell'intervento, la Corte è particolarmente attenta nel ricostruire la *ratio* guardando ai lavori preparatori e, soprattutto, al dibattito in Commissione bilancio del Senato per poi richiamare anche altre fonti ufficiali come il rapporto semestrale ARAN sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti del 2010 e le indicazioni estrapolabili dai rapporti 2011 e 2012 della Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, sul coordinamento della finanza pubblica, dai quali si evin-

⁸² Cfr. D. BUTTURINI, *Il diritto della crisi economico-finanziaria tra ragioni dell'emergenza e giudizio di costituzionalità*, in *Oss. cost.*, 3/2016, il quale osserva che il diritto dell'emergenza evolutiva traccia il passaggio dallo Stato sociale ad una forma di Stato caratterizzata per il fatto che ha, fra i vari presupposti di legittimazione, quello di uno Stato proiettato ad accreditarsi nel contesto geopolitico e finanziario globale come debitore affidabile verso i mercati di capitali privati e che può essere definita come Stato debitore. In questa prospettiva, i tagli allo Stato sociale divengono allora funzionali alla realizzazione dei fini dello Stato debitore.

⁸³ Cfr. il d.l. n. 78/2010 (*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*) convertito con modificazioni dalla l. n. 122/2010 e il d.l. n. 98/2011 (*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*) convertito con modificazioni dalla l. n. 111/2011.

⁸⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 310/2013, spec. cons. dir. p.to 13.5.

ce che le retribuzioni dei dipendenti pubblici hanno visto un incremento sensibilmente superiore rispetto ai comparti industria e servizi di mercato. Tutti questi elementi comprovano, secondo la Corte costituzionale, la ragionevolezza e la proporzionalità del sacrificio imposto e, dunque, il mancato contrasto con gli artt. 36, comma 1, e 39, comma 1, della Costituzione.

La Corte costituzionale passa a esaminare l'intervento legislativo che ha inteso prorogare l'efficacia delle misure sopra descritte: relativamente al blocco degli automatismi stipendiali, la Corte osserva che, comunque, nel frattempo era venuto meno, il legislatore non ne ha ulteriormente prorogato l'efficacia e, così, conclude ritenendo che non «risulta dimostrato l'irragionevole sacrificio del principio di proporzionalità della retribuzione»⁸⁵.

La sospensione per la parte economica delle procedure contrattuali e negoziali è invece stata prorogata, tenendo conto anche delle norme sopravvenute, per la seconda volta: quindi, per uno spazio temporale prolungato. La Corte ritiene che questo modo di procedere del legislatore denota la volontà di rendere strutturale il regime del blocco negoziale in palese contrasto con il principio di libertà sindacale di cui all'art. 39, comma 1, Cost., con conseguenti riflessi su una complessa trama di valori costituzionali (artt. 2, 3, 36, e 97 Cost.), in un quadro di tutele caratterizzato anche da numerose fonti sovranazionali⁸⁶. La Corte conclude rilevando il carattere ormai sistematico di tale sospensione che determina un bilanciamento irragionevole tra libertà sindacale unitamente ad altri valori costituzionali e le esigenze di razionale distribuzione delle risorse e controllo della spesa all'interno di una coerente programmazione finanziaria.

Tuttavia, la Corte riferisce la lesione dell'art. 39 Cost. al momento in cui la sospensione della contrattazione si è palesata come strutturale, pronunciandosi così nel senso di ritenere sopravvenuta l'illegittimità costituzionale e, dunque, con effetti a decorrere dalla pubblicazione della sentenza.

Parte della dottrina ha riscontrato in questa pronuncia una linea di continuità con la sent. n. 10/2015, nel senso che, forse sotto la pressione delle critiche mosse alla sent. n. 70/2015, la Corte avrebbe definitivamente superato il «paradigma del bilanciamento ineguale, fondato sulla differenza che, sul piano assiologico, separa e distingue il fine (ovvero i diritti) dal mezzo (ovvero, le risorse)»⁸⁷.

⁸⁵ Cons. dir. p.to 14.1.

⁸⁶ È stato osservato come le differenze di regime giuridico del lavoro pubblico e di quello privato impediscono una piena equiparazione delle due discipline – tanto che la Corte costituzionale rigetta le censure mosse ex art. 3 Cost. – ma non incidono sulla libertà sindacale che va tutelata nei confronti dei dipendenti pubblici analogamente a quanto accade per quelli privati: L. FIORILLO, *Contrattazione collettiva e lavoro pubblico: una nuova interpretazione sistematica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 5/2015, p. 1689 ss.

⁸⁷ S. SCAGLIARINI, *Diritti e risorse: il ragionevole equilibrio raggiunto dalla Corte*, in *Giur. it.*,

A me pare, invece, che la Corte, in questa pronuncia, segua il medesimo *trend* della sentenza n. 70/2015: ossia, un sacrificio temporalmente circoscritto è ammissibile, non anche una diminuzione permanente che faccia venir meno lo stesso diritto. In questa pronuncia, ciò è reso particolarmente evidente dal fatto che l'incostituzionalità viene pronunciata solo nei confronti delle previsioni che hanno disposto il blocco negoziale poiché questo era stato prorogato più volte nel tempo, ma non anche nei confronti della disposizione che ha contemplato la sospensione degli automatismi stipendiali: mentre è possibile trovare una spiegazione ragionevole alle misure temporalmente circoscritte, altrettanto non si può dire per le soluzioni durature nel tempo. Tanto è vero che la Corte adotta una sentenza che, ancora una volta, incide sugli effetti temporali della pronuncia.

3.5 La necessità di una causa normativa adeguata

La Corte costituzionale ha modo di ripercorrere la sua precedente giurisprudenza sui diritti sociali e, in particolare, sul diritto alla salute nella sentenza n. 203/2016, occupandosi della disciplina introdotta in via d'urgenza per la revisione della spesa pubblica⁸⁸, mediante la quale è stata prevista una riduzione della spesa in materia di prestazioni sanitarie acquisite da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per quella ospedaliera. In seguito a ciò, il Commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Lazio ha rideterminato le previsioni di spesa delle prestazioni ospedaliere e i relativi decreti sono stati oggetto di impugnazione dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio che ha poi provveduto a rimettere la questione di costituzionalità alla Corte.

Quest'ultima ritiene che la scelta operata dal legislatore non sia irragionevole né arbitraria perché la riduzione degli importi e dei volumi d'acquisto delle prestazioni è giustificata dalla finalità che ha inteso perseguire e che è «espressamente dichiarata dal legislatore»⁸⁹: far fronte all'elevato e crescente *deficit* della sanità e alle esigenze ineludibili di bilancio e di contenimento della spesa pubblica, tenuto conto dello specifico contesto di necessità e urgenza indotto dalla grave crisi finanziaria che ha colpito il Paese. Richiamando la precedente giurisprudenza, ritiene cioè che le misure di riequilibrio dell'offerta sanitaria per esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica costituiscono una «“causa” normativa adeguata» che giustifica la penalizzazione

12/2015, p. 2703 ss.

⁸⁸ Cfr. il d.l. n. 95/2012 (*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*) convertito con modificazioni dalla l. n. 135/2012.

⁸⁹ Cons. dir. p.to 6.2.

degli operatori privati⁹⁰.

La Corte costituzionale continua spiegando la giustificatezza della disciplina e richiama alcuni punti fermi già espressi nelle sue precedenti pronunce: in particolare, sottolinea come più volte abbia avuto modo di ribadire che la spesa sanitaria deve essere compatibile con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare al settore sanitario, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale. La Corte precisa nuovamente che non è pensabile di spendere senza limite, guardando ai bisogni e prescindendo dalla loro gravità e urgenza: la spesa deve essere commisurata alle effettive disponibilità finanziarie, le quali condizionano la quantità e il livello delle prestazioni sanitarie che devono essere determinate valutando previamente le priorità e le compatibilità e tenendo conto delle fondamentali esigenze connesse alla tutela del diritto alla salute, certamente non compromesse con le misure introdotte⁹¹.

La Corte riafferma, invocando anche la giurisprudenza della Corte EDU, principi già chiariti in precedenza: per un verso, la spesa sanitaria non può essere illimitata ma rapportata alle effettive disponibilità finanziarie e dunque all'esigenza di tutelare anche altri diritti fondamentali e, per un altro verso, il nucleo essenziale del diritto fondamentale alla salute non deve comunque essere compromesso. La tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie delle quali dispone, tenuto conto che «le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana [...]. In questi termini, [...] il diritto a trattamenti sanitari “è garantito a ogni persona come un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento”»⁹².

3.6 La motivazione della scala di valori da tutelare con le risorse di bilancio

La sentenza n. 275 del 2016 ha per oggetto la previsione di una l.r.

⁹⁰ Cfr. cons. dir. p.to 6.2., che richiama le sentenze nn. 34/2015 e 92/2013. Da ultimo, in tal senso è anche la sentenza n. 149/2017.

⁹¹ In particolare, la Corte costituzionale richiama la sentenza n. 356/1992.

⁹² Cfr. cons. dir. p.to 8, nel quale la Corte costituzionale ha modo di richiamare le sue pronunce più significative a partire dagli anni Ottanta.

dell'Abruzzo⁹³, mediante la quale si contemplava il pagamento di un contributo regionale pari al 50% delle spese sostenute dalle Province per lo svolgimento del servizio di trasporto degli studenti disabili, «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di bilancio». La Corte costituzionale, dopo una ricostruzione del carattere fondamentale del diritto all'istruzione del disabile richiamando i parametri costituzionali e le fonti internazionali, rileva l'incoerenza della disposizione e come l'indeterminatezza del finanziamento determini un *vulnus* all'effettività del servizio di assistenza e trasporto con conseguente violazione dell'art. 38, commi 3 e 4, della Costituzione.

La discrezionalità del legislatore, ricorda ancora la Corte costituzionale, trova un limite invalicabile nella necessità di coerenza intrinseca della stessa legge regionale contenente la disposizione impugnata con la quale viene specificato il nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati. Inoltre, una volta normativamente identificato il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, né può sostenersi che, se non vi fosse il richiamo al limite delle somme iscritte in bilancio, la disposizione rischierebbe di violare l'art. 81 della Costituzione.

Infatti, la Corte costituzionale è chiara nell'affermare che invocare la violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio, perché è «la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»⁹⁴.

La Corte osserva che in sede di redazione e gestione del bilancio vengono compiute, anche attraverso i semplici dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e negli allegati, delle scelte allocative di risorse comunque suscettibili di sindacato in quanto si riverberano sui valori costituzionali, di modo che la commisurazione reciproca e la ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento della Corte costituzionale. Questa esclude che nella materia finanziaria esista un limite assoluto alla sua cognizione: la legge di approvazione del bilancio e qualsiasi altra legge incidente su tale materia non costituiscono zone franche, escluse dal sindacato del Giudice di costituziona-

⁹³ Art. 6, comma 2-bis, l.r. Abruzzo n. 78/1978 (*Interventi per l'attuazione del diritto allo studio*), introdotto dall'art. 88, comma 4, l.r. Abruzzo n. 15/2004, recante *Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)*.

⁹⁴ Cons. dir. p.to 11. Un'anticipazione di questo chiarimento si trova in una sentenza di poco precedente, la n. 173/2016, che ha ad oggetto la questione di legittimità costituzionale relativa alla disposizione della legge di stabilità per il 2014 (art. 1, comma 483, l. n. 147/2013) mediante la quale era stato introdotto un contributo di solidarietà gravante per la durata del triennio 2014-2016 sui trattamenti pensionistici, corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, complessivamente superiori da quattordici a trenta volte il trattamento minimo INPS.

lità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale⁹⁵.

La Corte costituzionale conclude con la pronuncia di incostituzionalità, sottolineando ancora come far dipendere il finanziamento delle spese da generiche ed indefinite previsioni di bilancio determini una situazione di aleatorietà ed incertezza⁹⁶: ciò che viene sanzionato è dunque l'ambiguità della scelta legislativa che, per un verso, si impegna a coprire metà della spesa necessaria e documentata dalle Province per l'effettuazione del servizio di trasporto e di assistenza scolastica degli alunni disabili e, per un altro verso, lo condiziona ai limiti della disponibilità finanziaria definita dall'annuale legge di bilancio, poiché l'effettività della tutela dei diritti fondamentali viene subordinata alle scelte finanziarie della Regione, «senza alcun onere di motivazione in ordine alla scala di valori che con le risorse del bilancio stesso si intende sorreggere»⁹⁷.

In questa maniera viene ribadito che il fine del soddisfacimento dei diritti sociali non può essere posto sullo stesso piano dell'efficienza economica, sebbene quest'ultima sia funzionale alla tutela effettiva dei diritti stessi⁹⁸: il vaglio

⁹⁵ Cfr. cons. dir. p.to 14: L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. cost.*, 6/2016, p. 2339 ss.

⁹⁶ Anzi, la Corte costituzionale osserva come la «disposizione impugnata è peraltro incoerente anche rispetto al quadro normativo complessivo dei finanziamenti destinati ai servizi a rilevanza sociale quale risultante dalla legge di bilancio, alla quale essa demanda la quantificazione ridotta del finanziamento. In tal modo viene reso generico ed indefinito il finanziamento destinato a servizi afferenti a diritti meritevoli di particolare tutela, rendendo possibile – come esattamente affermato dal giudice rimettente – che le risorse disponibili siano destinate a spese facoltative piuttosto che a garantire l'attuazione di tali diritti. Pertanto, pur essendo la disposizione in questione appartenente a un contesto distinto da quello della legge di bilancio, la sua influenza su quest'ultima provoca un risultato normativo non conforme a Costituzione» (cons. dir. p.to 8).

⁹⁷ Cons. dir. p.to 16. In precedenza, la Corte costituzionale aveva già avuto modo di esprimersi in merito ai diritti sociali del disabile nella sent. n. 80/2010. In particolare, aveva osservato che «il legislatore nella individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone disabili gode di discrezionalità»: tuttavia questo «potere discrezionale non ha carattere assoluto e trova un limite nel "[...] rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati" (sentenza n. 251 del 2008 che richiama sentenza n. 226 del 2000)» (cons. dir. p.to 4).

⁹⁸ Cfr. A. LUCARELLI, *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*, in *Giur. cost.*, 6/2016, p. 2343 ss.; A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum quad. cost.*, 2017; F. PALLANTE, *Dai vincoli "di" bilancio ai vincoli "al" bilancio*, in *Giur. cost.*, 6/2016, p. 2498 ss.; F. BLANDO, *Soggetti disabili e istruzione: la lotta per il diritto*, in *federalismi.it*, 10/2017; F. GAMBARDELLA, *Diritto all'istruzione dei disabili e vincoli di bilancio nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Nomos*, 1/2017; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, *ivi*; R. CABAZZI, *Diritti incomprimibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275/2016*, in *Forum quad. cost.*, 2017. Invece, A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime*

sulla sostenibilità delle spese nel quadro complessivo delle risorse disponibili deve essere compiuto quando si è dinanzi a spese correnti di natura facoltativa, ma non anche con riferimento alle spese obbligatorie perché destinate a garantire l'effettività del nucleo indefettibile dei diritti fondamentali⁹⁹.

La Corte sembra così porsi, di nuovo, nel solco della giurisprudenza passata recependo la tesi secondo la quale la destinazione delle risorse deve rispondere anzitutto alle priorità indicate in Costituzione, a maggior ragione in un periodo di crisi: perciò, nella distribuzione delle risorse bisogna «distinguere le destinazioni di fondi costituzionalmente *doverose* da quelle *consentite* o addirittura *vietate*»¹⁰⁰.

In questa prospettiva, le motivazioni palesate dal legislatore acquisiscono un'importanza essenziale anche ai fini del controllo di costituzionalità.

3.7 Continuità e discontinuità nelle più recenti pronunce

Nella giurisprudenza che abbiamo ora analizzato vi sono dei *trend* comuni: da un lato, viene prestata particolare attenzione alla documentazione e alle spiegazioni fornite dal legislatore per illustrare le scelte compiute e, dall'altro, si intende preservare l'erogazione dei servizi e la tutela minima dei diritti sociali.

L'attenta ricostruzione delle ragioni che hanno spinto il legislatore a compiere determinate scelte in ambiti che hanno una ricaduta sulla tutela dei diritti sociali può essere ravvisata anche in altre pronunce del medesimo periodo o successive: basti pensare alla sentenza che si è occupata delle previsioni

riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016, in federalismi.it, 10/2017, si esprime criticamente non tanto per la sostanza della decisione, quanto per la mancanza di un'adeguata argomentazione.

⁹⁹ Cfr. cons. dir. p.ti 7, 8, 17 e 18.

¹⁰⁰ L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, cit., p. 151. Anche la recente sentenza n. 169/2017 sembra recepire tale impostazione: in questa pronuncia, la Corte ha colto l'occasione di denunciare l'assenza nell'ordinamento italiano di una «doverosa separazione del fabbisogno LEA dagli oneri degli altri servizi sanitari»: la separazione del fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi sanitari suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria deve essere simmetricamente attuato, «oltre che nel bilancio dello Stato, anche nei bilanci regionali ed in quelli delle aziende erogatrici [...] al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale – data la natura delle situazioni da tutelare – deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie» (cons. dir. p.ti 9.3.1 e 9.3.2). Sul punto si vedano le osservazioni di L. ANTONINI, *Il diritto alla salute e la spesa costituzionalmente necessaria: la giurisprudenza costituzionale accende il faro della Corte*, in *federalismi.it*, 22/2017. Di diverso avviso è, invece, A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, cit., p. 597 ss., secondo il quale occorre ripensare la democrazia pluralista, colmando la distanza che tende a separare i valori politici e gli strumenti economici: ossia, «la tutela dei diritti fondamentali deve essere costruita teoricamente e implementata in concreto considerando le dinamiche economico-finanziarie come variabili dipendenti e condizionanti». In quest'ultimo senso, è anche E. GROSSO, *I diritti sociali e la crisi economica. Linee di tendenza nella giurisprudenza dei giudici comuni*, in *Diritti sociali e crisi economica*, cit., p. 38 ss. (spec. p. 54 ss.).

riguardanti il Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite dalla Regione Piemonte agli enti locali¹⁰¹. Il Giudice costituzionale ribadisce che le norme produttive di effetti finanziari innovativi a carico della finanza delle Regioni e delle altre amministrazioni pubbliche devono essere corredate, in base all'art. 19, comma 2, l. n. 196/2009, da particolare istruttoria per dimostrare la loro compatibilità con il complessivo equilibrio di bilanci partecipanti al consolidato pubblico. Pur nel rispetto della discrezionalità del legislatore nelle scelte allocative delle risorse, quando queste ultime producono rilevanti effetti innovativi nelle relazioni finanziarie tra enti territoriali e nel consolidato delle loro risultanze, non è possibile limitarsi alla mera indicazione dell'entità finanziaria non accompagnata da adeguata relazione tecnica¹⁰².

Nello stesso senso è la pronuncia in tema d'incidenza negativa retroattiva della normativa statale su misure incentivanti a beneficio del personale della

¹⁰¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 188/2015: la questione è stata sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte nell'ambito di due giudizi promossi dalle Province di Alessandria e Verbanò Cusio Ossola per chiedere l'annullamento della delibera della Giunta regionale del Piemonte relativa all'individuazione e al riparto delle risorse finanziarie da destinare all'esercizio delle funzioni conferite agli enti locali. Innanzi alla Corte costituzionale è stato eccepito il fatto che la drastica riduzione delle risorse avrebbe impedito l'esercizio delle funzioni conferite in ambiti nevralgici della vita economica e sociale delle comunità territoriali, come ad esempio in materia di istruzione, servizi sociali, beni culturali, trasporti, ecc., ma anche il pagamento delle retribuzioni del personale a suo tempo trasferito dalla Regione alle Province.

¹⁰² Cfr. cons. dir. p.to 5.2.: G. BOGGERO, *Una sentenza manipolativa di bilancio: la Corte costituzionale "soccorre" le Province piemontesi*, in *Giur. cost.*, 4/2015, p. 1461 ss. A commento della pronuncia si veda anche V. LUBELLO, *Sulla residua (e confusa) autonomia finanziaria delle Province*, in *Giur. cost.*, 5/2015, p. 1693 ss. Nel solco di questa pronuncia si pongono anche le sentenze nn. 10, 159, 176 e 205 del 2016. Con riferimento alle sentenze nn. 188/2015 e 10/2016, G. D'AURIA, *Nuove province e città metropolitane: funzioni amministrative e (in)adeguatezza delle risorse finanziarie*, in *Foro it.*, 12/2016, I, p. 3723 ss., ha osservato come l'incostituzionalità è legata all'eccessiva riduzione delle risorse e non all'effettiva impossibilità da parte delle Province piemontesi di sostenere l'onere finanziario, poiché non vi è alcun riferimento all'entità dei mezzi effettivamente necessari per svolgere quelle funzioni e viene assunto come irrinunciabile l'ammontare dei finanziamenti in precedenza erogati dalla Regione. Viceversa, la Corte costituzionale appare più rigorosa verso le Regioni ritenendo inammissibili le censure mosse da queste alle leggi dello Stato in ordine alla progressiva erosione delle loro risorse finanziarie quando non vengano prodotti dati quantitativi concreti al fine di consentire di apprezzare l'incidenza negativa delle riduzioni di provvista finanziaria sull'esercizio delle funzioni regionali (cfr. sent. n. 239/2015). Quest'ultima osservazione è suffragata dalle recenti sentenze nn. 169 e 192 del 2017 (*infra*). M. CARTABIA, *La crisi come declino o come nuovo inizio*, cit., p. 29 ss., ritiene che guardando alla giurisprudenza costituzionale nel suo insieme sia ravvisabile un cambio di direzione verso il centro con il sacrificio di alcuni spazi dell'autonomia regionale anche se, tuttavia, la Corte non avrebbe inteso sospendere le garanzie costituzionali in nome dello stato di eccezione o dell'emergenza, né derogare al riparto di competenze costituzionalmente garantito (probabilmente il riferimento va alla sentenza n. 151/2012). Nonostante l'autorevole osservazione, guardando a molte pronunce della Corte costituzionale, soprattutto in tema di coordinamento di finanza pubblica, sorgono alcune perplessità perché in diverse occasioni sono state determinate sensibili alterazioni nel riparto delle competenze.

scuola¹⁰³: in questo caso, la Corte si premura di sottolineare che la norma impugnata non è corredata da alcuna relazione tecnica in merito ai risparmi da conseguire. La Corte si rende conto del fatto che una stima di questo tipo sarebbe obiettivamente difficile, considerato che la platea dei potenziali assuntori dell'incarico di mansioni superiori varia da soggetti che godrebbero della stessa retribuzione prevista dal vecchio assetto normativo ad altri che la perderebbero completamente. Perciò, la Corte costituzionale afferma che il bilanciamento tra la posizione privata incisa dalla retroattività della norma e l'interesse pubblico sotteso al contenimento della spesa rende la disposizione contrastante con l'art. 3 Cost. sotto il profilo della lesione del principio dell'affidamento e ne dichiara pertanto l'incostituzionalità per la parte in cui non esclude dalla sua applicazione i contratti di conferimento delle mansioni superiori stipulati antecedentemente all'entrata in vigore della disciplina censurata¹⁰⁴.

Nella sentenza concernente l'abrogazione della norma sul trattenimento in servizio dei dipendenti civili dello Stato¹⁰⁵, la Corte costituzionale guarda anzitutto ai lavori preparatori della legge e alla Nota di lettura redatta dal Servizio del bilancio del Senato per verificare l'esistenza di un'apposita istruttoria con indicazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse disponibili. La Corte rileva la presenza di una relazione tecnica contenente il quadro analitico delle proiezioni finanziarie decennali, come richiesto dall'art. 17, l. 196/2009: in particolare, osserva come la documentazione richiamata evidenzia un andamento decrescente degli oneri a partire da una certa data, quale conseguenza del progressivo venir meno delle maggiori erogazioni dovute all'anticipo delle liquidazioni per trattamenti di fine servizio. Rileva altresì che i minori oneri correlati alla mancata abolizione del trattenimento in servizio dei magistrati (secondo quanto previsto dalla legge di conversione del decreto-legge) sono idonei a compensare i maggiori oneri di-

¹⁰³ Cfr. Corte cost., sent. n. 108/2016: la questione è stata sollevata in via incidentale dal giudice del lavoro, nell'ambito di un giudizio promosso da un'assistente amministrativa di un istituto scolastico che, come già negli anni precedenti, aveva chiesto lo svolgimento di mansioni superiori. Il relativo incarico era stato conferito, con previsione di compensi aggiuntivi, mediante contratto stipulato con il dirigente scolastico. La legge di stabilità 2013 introduceva una norma che disponeva la diminuzione retroattiva dell'ammontare del compenso: nel caso dell'interessata, detta previsione, vista l'anzianità di servizio, equivaleva all'annullamento degli incentivi pur rimanendo efficace l'onere della prestazione lavorativa sottoscritta. La sentenza è di interesse anche perché sviluppa la precedente giurisprudenza in tema di affidamento sulla certezza dei rapporti giuridici: F.F. PAGANO, *Disposizioni di natura incentivante e meritevolezza dell'affidamento ingenerato dal legislatore (osservazioni a margine di Corte costituzionale n. 108 del 2016)*, in *Riv. AIC*, 2/2017; F. FERRARI, *Variazioni sul parametro del legittimo affidamento (in tempi di crisi economica): spunti ricostruttivi a partire da Corte cost. 108/2016*, in *Forum quad. cost.*, 2016.

¹⁰⁴ Cfr. cons. dir. p.ti 4 e 5.

¹⁰⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 133/2016.

scendenti dalle modifiche che hanno interessato gli avvocati dello Stato. La Corte costituzionale riscontra perciò la presenza di una documentazione adeguata e la plausibilità dei conteggi svolti in relazione alla spesa e alle previsioni effettuate, escludendo così la violazione dell'obbligo di copertura finanziaria¹⁰⁶.

La Corte – nella pronuncia che si è occupata dell'estensione al personale militare impiegato in missioni di pace per conto dell'ONU dei benefici combattentistici previsti in particolare nella l. n. 1746/1962 – ha avuto modo di precisare che il legislatore ha discrezionalità nel definire i modi e la misura dei trattamenti di quiescenza attraverso un bilanciamento fra valori contrapposti che contemperino le esigenze di vita dei beneficiari con le concrete disponibilità finanziarie e le esigenze di bilancio, con il solo limite della palese irrazionalità. Tuttavia, «la prospettazione del rilevante impegno finanziario derivante per le casse dello Stato dall'accoglimento della questione sollevata non può di per sé rappresentare una preclusione all'accoglimento, ma semmai un elemento da tenere in considerazione, ove dettagliatamente documentato dallo Stato, nel bilanciamento degli interessi coinvolti nel giudizio costituzionale»¹⁰⁷.

La Corte, nella sentenza relativa al provvedimento d'urgenza mediante il quale era stato introdotto un meccanismo di decadenza automatica dagli incarichi dirigenziali in nome del ridimensionamento strutturale della Presidenza del Consiglio dei ministri¹⁰⁸, rileva che l'immediato risparmio evocato dalla norma censurata non trova conferma nei lavori parlamentari. Difatti, nella relazione illustrativa al decreto-legge non sono previsti immediati risparmi di spesa derivanti dall'intervento e nella relazione tecnica al maxi-emendamento presentato dal Governo si afferma che trattandosi di una disposizione di carattere ordinamentale non si determinano effetti finanziari. In questo contesto, la Corte costituzionale ritiene che l'evocazione dei vincoli di carattere finanziario costituisca una mera asserzione¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Cfr. cons. dir. p.to 4.3.1.

¹⁰⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 240/2016, cons. dir. p.to 7.

¹⁰⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 15/2017: il d.l. n. 95/2012 (convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012) aveva appunto previsto – all'esito del processo di riorganizzazione delle proprie strutture attuato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e, comunque, non oltre il 1° novembre 2012 – la cessazione di tutti gli incarichi dirigenziali, di prima e seconda fascia, in corso a quella data. La Corte costituzionale ha rilevato l'incoerenza della previsione rispetto alle finalità riorganizzative e di contenimento della spesa: infatti, per un verso, è prevista la decadenza automatica indipendentemente dall'avvenuta effettiva riorganizzazione in vista di una maggiore efficienza dell'azione amministrativa e, per un altro verso, nell'ultimo periodo della disposizione censurata si prevede che, comunque, dopo il 1° novembre 2012 possano essere nuovamente conferiti o rinnovati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri incarichi dirigenziali praticamente in sostituzione di quelli decaduti e senza che sia stata realizzata la riorganizzazione amministrativa.

¹⁰⁹ Cfr. cons. dir. p.to 7.

Infine, nella recente sentenza n. 192/2017¹¹⁰, la Corte coglie l'occasione per confermare che la garanzia dei servizi effettivi, che corrispondono a diritti costituzionali, richiede la certezza delle disponibilità finanziarie nel quadro dei compositi rapporti tra gli enti coinvolti. Anche il diritto alla salute può subire dei condizionamenti nel momento in cui il legislatore procede nella distribuzione delle risorse disponibili, senza però che possa essere compromessa la garanzia del suo nucleo essenziale. La Corte – per questi motivi e considerato che nessun accordo può condizionare l'esercizio della funzione legislativa, né il principio di leale collaborazione s'impone nel procedimento legislativo parlamentare¹¹¹ – osserva che «le determinazioni sul fabbisogno sanitario complessivo non dovrebbero discostarsi in modo rilevante e repentino dai punti di equilibrio trovati in esito al ponderato confronto tra Stato e Regioni in ordine ai rispettivi rapporti finanziari, senza che tale scostamento appaia giustificabile alla luce di condizioni e ragioni sopraggiunte»¹¹².

Quest'ultima pronuncia presenta molteplici profili d'interesse, in questa sede occorre osservare che la giustificazione viene concepita dalla Corte costituzionale come uno strumento a carattere sussidiario: cioè, in questo caso, costituisce un parametro da dover rispettare in assenza, a livello legislativo, di sedi istituzionali di confronto fra Stato e Regioni divenendo, come affermato in altra occasione, lo strumento attraverso il quale bilanciare una pluralità di principi costituzionali e diritti fondamentali poiché la valorizzazione della democrazia rappresentativa richiede che venga «assicurata ai membri della collettività la cognizione delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese»¹¹³.

¹¹⁰ La sentenza ha ad oggetto un ricorso in via principale proposto dalla Regione Veneto: fra le diverse questioni sollevate, viene censurata la disposizione che ha determinato l'ammontare del concorso statale al fabbisogno sanitario nazionale *standard* per il 2016. In particolare, la lesione delle competenze regionali sarebbe dovuta a una riduzione permanente e lineare del contributo statale in assenza di una previa intesa in Conferenza Stato/Regioni e di un coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, *ex art. 5* della l. n. 42/2009. La Corte costituzionale, nel dichiarare infondata la questione, compie alcune valutazioni a carattere generale sulla garanzia dei servizi riferibili ai diritti fondamentali.

¹¹¹ Cfr. cons. dir. p.to 9.2.3.

¹¹² Cons. dir. p.to 9.2.4. Stando alla lettera della sentenza, la giustificazione plausibile sarebbe richiesta soltanto nel caso in cui, prima dell'intervento del legislatore, vi sia stato un confronto tra Stato e Regioni con esiti condivisi: tuttavia, limitare la richiesta di giustificazione soltanto a questi casi potrebbe incoraggiare il legislatore ordinario ad intervenire immediatamente, evitando qualsiasi forma di contatto con le Regioni, proprio per non dover giustificare, in un secondo momento, gli eventuali scostamenti rispetto alle soluzioni in precedenza concordate.

¹¹³ Corte cost., sent. n. 184/2016, cons. dir. p.to 3. La Corte costituzionale ha osservato ancora che l'art. 1 della l. n. 42/2009 declina l'autonomia degli enti territoriali come finalizzata a garantire «i principi di solidarietà e di coesione sociale [nonché] la massima responsabilizzazione [di detti enti] e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti» (sent. n. 188/2016, cons. dir. p.to 4.4.): in altri termini la chiarezza e la trasparenza dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni costituiscono dei presupposti indefettibili affinché il carattere di enti esponenziali si espliciti

4. Osservazioni conclusive

4.1 La motivazione quale strumento per restituire credibilità al legislatore

Le sentenze esaminate si pongono nella scia di tutta quella giurisprudenza costituzionale ove non è affrontato il problema della motivazione della legge in termini ermeneutici, sebbene la Corte costituzionale la ricerchi, tenti di ricostruirla e la utilizzi per comprendere un sistema sempre più complesso dove le dinamiche del bilanciamento operato fra i molteplici valori, principi e diritti non sempre sono comprensibili, a maggior ragione in un periodo di crisi economica che finisce con il condizionare incisivamente le scelte del legislatore.

L'esame compiuto evidenzia che quando il legislatore ha fornito delle spiegazioni indicando anche i presupposti e gli elementi sui quali ha basato le proprie decisioni, la Corte costituzionale ha talvolta adottato non semplici sentenze di accoglimento, ma ha fatto uso di altre tipologie (sentenze manipolative o di modulazione degli effetti nel tempo) ricorrendo, a propria volta, ad argomentazioni più articolate, supportate in alcuni casi anche dal reperimento di altra documentazione per giustificare la pronuncia finale.

La Corte costituzionale, quando mancano spiegazioni o, comunque, non ne è stata possibile la ricostruzione a meno di non sostituire completamente il legislatore nel bilanciamento dei molteplici interessi in gioco, ha preferito adottare sentenze di accoglimento che hanno determinato un vuoto normativo nell'immediato ma che, al contempo, hanno restituito al legislatore la possibilità di esercitare nuovamente il potere discrezionale nel rispetto dei limiti costituzionali così come interpretati e definiti dalla stessa Corte costituzionale. In altri termini, la Corte, quando non vi è stata la possibilità di ricostruire il percorso logico della scelta legislativa, è stata pienamente e maggiormente rispettosa dello spazio decisionale del legislatore¹¹⁴ perché glielo ha restituito chiedendo una maggiore trasparenza e responsabilità nello svolgimento della

concretamente, a maggior ragione in un momento in cui la crisi finanziaria ha determinato un processo di accentramento di funzioni e risorse, rendendo ancor più evidente la necessità di trasparenza vista l'alterazione dei principi caratterizzanti la nostra forma di stato nei suoi molteplici aspetti.

¹¹⁴ N. LUPO, *Respinta dal referendum la riforma costituzionale, la Corte costituzionale affronta alcuni snodi importanti del sistema delle fonti del diritto*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2017, commentando alcune recenti pronunce della Corte costituzionale (ord. n. 24/2017 relativa al "caso Taricco", sent. n. 35/2017 sul c.d. *Italicum* e la sent. n. 26/2017 sui referendum manipolativi) alla luce degli indirizzi assunti da altri giudici costituzionali nel panorama europeo, ha osservato che anche il nostro Giudice costituzionale sembra più attento a valorizzare la dimensione parlamentare della vita democratica. A me pare che anche la sent. n. 70/2015 possa collocarsi nell'ambito di questo orientamento giurisprudenziale.

funzione legislativa, come nel caso della sentenza n. 70/2015¹¹⁵.

La richiesta di spiegare i motivi delle scelte operate non costituisce, perciò, un'ulteriore limitazione dello spazio decisionale del legislatore perché quest'ultimo, nei confini tracciati dai parametri costituzionali¹¹⁶, ha la possibilità di scegliere i contenuti ritenuti più idonei per i fini che intende perseguire. Inoltre, quando il legislatore svolge delle considerazioni più argomentate, alla Corte residua uno spazio d'intervento ben minore, soltanto per quei profili che non risultano coerenti e, in ogni caso, per contestare la fondatezza delle ragioni addotte dal legislatore, deve a propria volta portare delle motivazioni ben articolate e fondate (auspicabilmente) su adeguate istruttorie¹¹⁷ se non vuole diminuire la propria legittimazione mettendo a rischio il seguito delle pronunce.

Tornando allo spazio discrezionale del legislatore, la Corte costituzionale ha confermato che i diritti inviolabili sono soggetti a un bilanciamento ineguale con i principi di cui all'art. 81 Cost., nel senso che le esigenze finanziarie soccombono sempre, a meno che il loro sacrificio non implichi la contestuale lesione di altri diritti fondamentali. Ciò significa, però, che il legislatore potrà introdurre previsioni e manovre che contrastano con il principio dell'equilibrio di bilancio quando siano fondate e giustificate dall'esigenza di tutelare il nucleo incompressibile dei diritti fondamentali¹¹⁸ poiché il principio dell'equilibrio di bilancio, anche in un momento di particolare crisi economico-finanziaria, può solo rendere più rigoroso l'obbligo di un oculato impiego delle risorse, ma non impedire la tutela del nucleo essenziale dei diritti fondamentali.

La motivazione dell'atto legislativo, proprio per tutti i valori che vengono

¹¹⁵ Al momento della chiusura di questo contributo, è stata depositata la sent. n. 250/2017 avente ad oggetto il d.l. n. 65/2015 (*supra*, nota 71), che mi sembra confermare quanto appena osservato. Infatti, la Corte ha modo di osservare che la sentenza n. 70/2015 ha censurato l'operato del legislatore perché «aveva fatto cattivo uso della discrezionalità a esso spettante (punto 8 del *Considerato in diritto*), poiché nel bilanciare l'interesse dei pensionati alla conservazione del potere d'acquisto dei propri trattamenti pensionistici con le esigenze finanziarie dello Stato, pure meritevoli di tutela, aveva irragionevolmente sacrificato il primo, "in particolar modo, [quello dei] titolari di trattamenti previdenziali modesti", in nome di esigenze finanziarie neppure illustrate (punto 10 del *Considerato in diritto*)». Pertanto, secondo la Corte «tale sentenza demandava al legislatore un intervento che, emendando questi vizi, operasse un nuovo bilanciamento dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti, nel rispetto dei "limiti di ragionevolezza e proporzionalità", senza che alcuno di essi risultasse "irragionevolmente sacrificato"» (cons. dir. p.to 6.1).

¹¹⁶ Cfr. C. LUZZATI, *La motivazione delle leggi, un nodo anzitutto teorico*, in T. MAZZARESE (a cura di), *Teoria del diritto e filosofia analitica. Studi in ricordo di Giacomo Gavazzi*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 167 ss. (spec. p. 179).

¹¹⁷ Cfr. M. LUCIANI, *La giurisprudenza costituzionale nel tempo della crisi*, cit., p. 22 ss.

¹¹⁸ Cfr. L. MADAU, «È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». *Nota a Corte cost. n. 275/2016*, in *Oss. cost.*, 1/2017, spec. p. 12.

in considerazione e che devono essere bilanciati, costituirà allora un elemento essenziale anche rispetto ai vincoli derivanti dall'Unione europea, perché consentirà di legittimare sul piano oggettivo la scelta legislativa compiuta in vista di un eventuale controllo successivo da parte della Corte costituzionale¹¹⁹.

La motivazione degli atti legislativi è, perciò, anche un modo per restituire credibilità e autorità al legislatore poiché scelte che riposano su ragioni solide e rispettose dei parametri costituzionali potranno ben superare qualsiasi controllo.

4.2 Segue: a ciascuno il proprio compito

Sotto altra prospettiva, il fatto che la Corte costituzionale richieda adeguate spiegazioni al legislatore statale appare un modo anche per ovviare ad una difficoltà accentuatasi proprio durante il periodo della crisi economica: difatti, in diverse occasioni si è trovata come unico soggetto¹²⁰ gravato dal compito di garantire la tutela dei diritti sociali, con il rischio però che le pronunce potessero determinare ripercussioni che avrebbero ostacolato la fuoriuscita del Paese da una situazione di profonda debolezza economica e le inevitabili conseguenze sulla credibilità e sugli impegni assunti nel contesto europeo e internazionale. Il pericolo, peccando per un eccesso nella protezione dello Stato sociale oppure nell'agevolare le manovre del legislatore, era la delegittimazione della Corte costituzionale: ecco che, allora, soluzioni che cercano di instaurare un "dialogo" con il legislatore, soprattutto chiedendo delle spiegazioni in merito ai bilanciamenti compiuti, costituiscono un modo per agevolare il compito della Corte stessa.

Autorevole dottrina¹²¹, ha osservato che – per rendere la tutela dei diritti piena ed effettiva, soprattutto in quei casi in cui la Corte costituzionale ha difficoltà ad adottare pronunce demolitorie per evitare le ripercussioni sulle limitate risorse finanziarie – sarebbe opportuno pensare a nuove tecniche decisorie. In particolare, viene anzitutto ipotizzata una sentenza di incostituzionalità condizionata e differita, i cui effetti annullatori decorrerebbero nel caso in cui entro l'esercizio finanziario indicato, il legislatore non abbia reperito le

¹¹⁹ Proprio nella sentenza n. 250/2017, la Corte – dopo aver ribadito che, per assicurare una coerente applicazione del principio di ragionevolezza negli interventi legislativi che si prefiggono risparmi, occorre che questi siano accuratamente motivati, ossia sostenuti da valutazioni della situazione finanziaria basate su dati oggettivi – afferma che le «relazioni tecniche [...], così come ogni altra documentazione inerente le manovre finanziarie, rappresentano dunque uno strumento per la verifica delle scelte del legislatore» (cons. dir. p.to 6.5.1).

¹²⁰ Cfr. F. SAIITTO, *La 'solitudine' delle corti costituzionali? Sindacato sulle misure di austerità e protezione dei diritti sociali tra giudici nazionali e Corte EDU*, in *Dir. pubbl.*, 1/2016, p. 421 ss. (spec. p. 448 ss.).

¹²¹ Cfr. M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche*, cit., spec. p. 16 ss.

risorse necessarie; oppure una sentenza parziale nella quale enunciare il principio dell'incostituzionalità della legge in assenza del reperimento delle risorse necessarie entro la scadenza indicata, con contestuale fissazione di una nuova udienza subito dopo il decorso del termine stabilito. In seconda udienza, verrebbe adottata la sentenza definitiva di rigetto o di accoglimento a seconda della risposta data dal legislatore.

A me pare che gli strumenti per garantire l'effettività della tutela dei diritti evitando conseguenze catastrofiche sull'equilibrio di bilancio ci siano già, a volerli utilizzare¹²², anche facendo uso, quando necessario, delle sentenze demolitorie: basti pensare alla questione oggetto della sentenza n. 70/2015 e all'invito rivolto agli organi costituzionali ad intervenire. Intervento che, fra le molte polemiche, è stato fatto e ha portato ad adire nuovamente la Corte costituzionale per verificare se, nei margini di discrezionalità lasciata al legislatore, la scelta compiuta era dissonante rispetto ai canoni indicati. Mi sembra che questa sia la soluzione più corretta in vista del conseguimento di plurimi obiettivi: salvaguardia dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale, rispetto della discrezionalità del legislatore, responsabilizzazione dello stesso soprattutto per evitare che la Corte lo debba sostituire per aggiustare scelte legislative incoerenti.

Questo è il modo per evitare che il legislatore scarichi la responsabilità delle proprie scelte azzardate sulla Corte: di fronte al rischio di una delegittimazione della Corte qualora non adotti sentenze costose oppure si atteggi a legislatore, l'unica soluzione è che la Corte eserciti fino in fondo il proprio ruolo spiegando accuratamente le decisioni e lanciando contestualmente il messaggio che il compito di svolgere un corretto bilanciamento dei valori in gioco al fine di perseguire i principi dello Stato sociale è soltanto del legislatore, mentre ad essa spetta un ruolo di controllo.

4.3 Segue: motivazione o giustificazione?

Le pronunce esaminate presentano delle differenze: talvolta viene richiesta espressamente la motivazione da parte del legislatore o, comunque, si riscontra l'esistenza di una causa normativa adeguata. Altre volte la Corte è più cauta parlando di giustificazione nel senso, però, di *ratio* giustificatrice. In altri casi, è ancora più prudente, ricercando le finalità dell'intervento senza però parlare di motivazione oppure verificando la coerenza/adeguatezza della documentazione prodotta rispetto agli scopi perseguiti.

Infine, in alcune occasioni, la Corte costituzionale non impone al legislatore statale di spiegare le ragioni dell'intervento, limitandosi a richiedere la sola giustificabilità alla luce di condizioni e ragioni sopraggiunte (sentenza n.

¹²² Cfr., *supra*, nota n. 73.

192/2017). La diversità di espressioni è da ricondurre, in parte, alla differente sensibilità degli estensori delle sentenze e, in parte, al clima che ha accompagnato l'adozione della decisione: tuttavia, i termini utilizzati comportano conseguenze differenti.

In particolare, la giustificazione in senso proprio si differenzia dalla motivazione perché consta dei soli presupposti in fatto e in diritto (*l'ocasio*) che hanno originato una decisione e che, dunque, non spiegano da soli le ragioni della scelta compiuta. È chiaro che la Corte costituzionale, quando richiede la sola giustificazione, intende lasciare ampi margini d'intervento al legislatore statale (e a se stessa nel sindacare o salvare l'intervento legislativo) poiché la difficoltà non sta nell'indicare i presupposti di una decisione (anche nell'atto normativo oggetto di censura da parte della sent. n. 70/2015 era stata indicata l'emergenza finanziaria quale presupposto dell'intervento), ma nel fare in modo che la relazione fra i presupposti e gli obiettivi perseguiti appaia coerente e ragionevole.

La sola giustificazione non è, perciò, uno strumento in grado di responsabilizzare il legislatore ma, soprattutto, può vanificare o consentire di aggirare i valori che, invece, la motivazione concorre a garantire.