



SOFFERENZE E INSOFFERENZE DELLA
GIUSTIZIA COSTITUZIONALE
18 MAGGIO 2020

La mancanza di strumenti efficaci di
raccordo fra Corte costituzionale e
Parlamento. Recenti sviluppi nella
giurisprudenza costituzionale sui diritti
sociali che “costano”

di Marta Picchi

Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Firenze

La mancanza di strumenti efficaci di raccordo fra Corte costituzionale e Parlamento. Recenti sviluppi nella giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali che “costano”*

di Marta Picchi

Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Firenze

Abstract [It]: Il rapporto tra Corte costituzionale e Parlamento si è modificato con il tempo, ma non è approdato a risultati appaganti perché le due realtà – in assenza di strumenti efficaci di raccordo – si sono sviluppate secondo percorsi paralleli e separati. Questo tema ha suscitato una costante attenzione perché ha inevitabili ricadute anche sulla tutela dei diritti fondamentali in termini di effettività e tempestività. Questo contributo si concentra sulla recente giurisprudenza costituzionale per riflettere sui limiti degli strumenti tecnici e delle soluzioni che la Corte costituzionale ha elaborato e sulla necessità di introdurre soluzioni collaborative strutturate anche allo scopo di potenziare la tutela dei diritti fondamentali.

Abstract [En]: The relationship between the Constitutional Court and Parliament has changed over time but has not led to satisfying results because the two realities – in the absence of effective linking tools – have developed according to parallel and separate paths. This issue has attracted constant attention because it also has inevitable repercussions on the protection of fundamental rights in terms of effectiveness and timeliness. This contribution focuses on recent constitutional jurisprudence to reflect on the limits of the technical tools and solutions that the Constitutional Court has developed and on the need to introduce structured collaborative solutions also in order to enhance the protection of fundamental rights.

Sommario: 1. Premessa. 2. Il contesto normativo. 3. Le soluzioni della Corte costituzionale: dalle nuove tipologie di sentenza all'istituzione di un Ufficio *ad hoc*. 4. Il periodo della crisi finanziaria. 4.1. Alcuni chiarimenti della Corte costituzionale. 4.2. Spiegare e documentare gli effetti economici degli interventi legislativi. 5. Osservazioni conclusive. 5.1. L'importanza della motivazione ... 5.2. Segue: ... e della documentazione a corredo degli atti legislativi. 5.3. Nuove tipologie di pronunce.

1. Premessa

Il rapporto tra Corte costituzionale e Parlamento è stato caratterizzato da una progressiva evoluzione sebbene non sia approdato a risultati del tutto appaganti: le due realtà¹, in assenza di strumenti efficaci di raccordo, si sono sviluppate secondo percorsi paralleli e separati senza una concreta comunicazione fra

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Secondo L. ELIA, *La Corte nel quadro dei poteri costituzionali*, in P. BARILE – E. CHELI – S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, p. 515 ss. (spec. p. 527 ss.), il *modus operandi* e il concetto che ha di sé il Parlamento italiano nonché le caratteristiche e l'impostazione del nostro giudizio di costituzionalità hanno favorito una reciproca presa di distanza fra Corte e Parlamento anche perché, opportunamente, «si è voluto un certo “raffreddamento”, affinché il dibattito innanzi alla Corte ed il giudizio di questa non appaia come un prolungamento del dibattito e della lotta parlamentare; e non sia la continuazione di una guerra con altri mezzi ed in altro modo».

loro². Il tema ha suscitato una costante attenzione anche perché ha inevitabili ricadute sulla tutela dei diritti fondamentali.

La fluidità³ dei rapporti tra i due organi ha mostrato anche aspetti positivi perché ha consentito alla Corte costituzionale di adeguare il controllo di costituzionalità ai mutamenti del contesto sociale, politico e istituzionale benché, anche negli ultimi anni, non siano mancati episodi che hanno determinato forme di conflittualità indotte dalla precarietà degli equilibri politici e dalla incapacità di azione di alcuni organi costituzionali e che hanno portato, talvolta, anche a proposte di riforma per certi aspetti “punitive” nei confronti della Corte costituzionale.

Fra l'altro, col tempo è divenuta evidente la difficoltà della Corte nel dare una soluzione alle molteplici questioni poiché, sempre più frequentemente, occorre correggere discipline legislative impostate in modo insoddisfacente o incompleto oppure bisogna trovare una soluzione quando il legislatore rimanga inerte o non riesca, da solo, ad affrontare materie caratterizzate da un'ampia discrezionalità⁴: difficoltà che si acuisce volendo mantenere e valorizzare dei rapporti col Parlamento che si ispirino a modelli collaborativi.

Questi temi sono stati più volte oggetto di studio da parte della dottrina nella prospettiva del seguito parlamentare delle pronunce della Corte costituzionale⁵, ma anche dei singoli strumenti ideati dalla Corte per ovviare all'inerzia del legislatore stimolandolo a intervenire in ambiti nevralgici per la tutela dei diritti fondamentali⁶.

Questo contributo intende ripercorrere alcune vicende che hanno caratterizzato la giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni in tema di tutela dei diritti sociali a fronte delle politiche di contenimento della spesa pubblica, proprio per cercare di comprendere le ricadute dell'assenza di adeguate forme di

² Cfr. E. CHELI, *Giustizia costituzionale e sfera parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1993, p. 263 ss., che ricostruisce le tappe principali dell'oscillante rapporto tra giustizia costituzionale e potere parlamentare. In particolare, l'Autore osserva come il nostro sistema istituzionale si sia mostrato, da subito, fortemente conflittuale e caratterizzato da particolari lentezze nei processi di mediazione politica, tanto che la Corte ha finito col trasformare, fin dai primi anni di vita, il proprio ruolo di custode della Costituzione, nel senso che non si è limitata a compiti di controllo ma, a seconda dei casi, ha promosso l'adozione di riforme o ha assunto la veste di mediatore dei conflitti sociali.

³ Cfr. A. RUGGERI, *Corte costituzionale e Parlamento tra aperture del «modello» e fluidità dell'esperienza*, in A. RUGGERI – G. SILVESTRI (a cura di), *Corte costituzionale e Parlamento. Profili problematici e ricostruttivi*, Milano, 2000, p. 1 ss.

⁴ Cfr. M. D'AMICO, *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, in M. D'AMICO – F. BIONDI (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Napoli, 2018, p. 17 ss.

⁵ V. R. BIN – C. BERGONZINI, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in R. BIN – G. BRUNELI – A. PUGIOTTO – P. VERONESI (a cura di), *“Effettività” e “seguito” delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, Napoli, 2006, p. 215 ss.; N. LUPO, *Il Parlamento e la Corte costituzionale*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 21 – Seminario 2010*, Milano, 2011, p. 109 ss.

⁶ Cfr. L. CASSETTI, *Corte costituzionale e silenzi del legislatore: le criticità di alcuni modelli decisori nel controllo di costituzionalità sulle lacune legislative e il ruolo dei giudici*, in L. CASSETTI – A.S. BRUNO (a cura di), *I giudici costituzionali e le omissioni del legislatore. Le tradizioni europee e l'esperienza latino-americana*, Torino, 2019, p. 1 ss.

raccordo fra Corte costituzionale e Parlamento sulla tutela dei diritti e, soprattutto, come la prima abbia reagito più o meno velocemente di fronte al rischio di una compressione delle garanzie costituzionali. Sulla base di questa ricostruzione sarà possibile riflettere sui limiti degli strumenti che la Corte ha elaborato per ovviare all'assenza di raccordi con il legislatore e sulla necessità di introdurre nuove soluzioni collaborative anche nella prospettiva proprio di un potenziamento della tutela dei diritti fondamentali.

2. Il contesto normativo

La soluzione sul seguito parlamentare delle decisioni della Corte è scarsamente lungimirante⁷ anche perché, nell'art. 136, comma 2, Cost.⁸, viene fatto riferimento alle sole pronunce di accoglimento e non anche a quelle di rigetto o alle ordinanze. Perciò, la disciplina costituzionale, oltre a non contemplare alcuna forma di raccordo col Governo, ha consentito «uno scollamento profondo tra Corte e Parlamento»⁹.

In un primo momento, la questione dei collegamenti procedurali venne accantonata e lasciata a soluzioni informali o, comunque, rimessa alla spontanea iniziativa parlamentare o governativa.

I regolamenti parlamentari del 1971¹⁰ hanno introdotto in ciascuna Camera una procedura finalizzata a raccordare la giurisprudenza costituzionale con l'attività del Parlamento¹¹, riferendosi fra l'altro non solo

⁷ Secondo l'originario disegno dell'Assemblea Costituente, l'attività della Corte costituzionale e quella del Parlamento si sarebbero dovute integrare a vicenda. Il secondo comma dell'art. 136 della Costituzione venne concepito quando ancora si riteneva che la sentenza di accoglimento della Corte avrebbe portato alla sola disapplicazione della norma nel giudizio *a quo*, rendendosi perciò necessario l'intervento del legislatore per procedere alla conseguente abrogazione ovvero all'adozione di una legge costituzionale per recepire la suddetta norma. La previsione costituzionale è però rimasta anche dopo che questa soluzione venne superata perché si ritenne comunque opportuno informare il legislatore – anche regionale, in seguito ad un'aggiunta compiuta in sede di coordinamento dei lavori – dell'avvenuta rimozione di una norma per consentire di colmare il vuoto creato nell'ordinamento. Al riguardo, si veda N. LUPO, *Il Parlamento e la Corte costituzionale*, cit., p. 109 ss.

⁸ «La decisione della Corte è pubblicata e comunicata alle Camere ed ai Consigli regionali interessati, affinché, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali».

⁹ L. PEGORARO, *La Corte e il Parlamento: sentenze-indirizzo e attività legislativa*, Padova, 1987, p. 288.

¹⁰ Nel regolamento del Senato, già nel 1950 era stata prevista la comunicazione da parte del Presidente all'assemblea delle decisioni di accoglimento della Corte costituzionale (art. 90).

¹¹ V. N. ASSINI, *Il seguito (legislativo) delle sentenze della Corte costituzionale in Parlamento*, in AA. VV., *Scritti su la giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, vol. I, p. 21 ss.; A. RUGGERI, *Le attività «conseguenziali» nei rapporti fra la Corte costituzionale e il legislatore*, Milano, 1988. Le due procedure (art. 139 del reg. Senato e art. 108 del reg. Camera), pur presentando delle differenze, prevedono che i Presidenti delle due Camere inviino le sentenze della Corte all'esame delle Commissioni competenti per materia e, alla Camera, anche alla Commissione affari costituzionali. Le Commissioni competenti per materia, qualora ritengano necessario intervenire e non sia già pendente un'iniziativa legislativa, esprimono la propria valutazione in un documento finale (il regolamento del Senato prevede la veste della risoluzione rivolta al Governo) allo scopo di avviare l'azione legislativa.

alle sentenze di accoglimento. Tuttavia, queste procedure hanno dimostrato di essere eccessivamente macchinose e, quindi, non ve ne è stato un utilizzo significativo¹².

Il legislatore ha dato attuazione al secondo comma dell'art. 136 Cost. mediante l'art. 30, l. n. 87/1953 (*Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*), secondo il quale le sole sentenze che dichiarano l'illegittimità costituzionale devono essere comunicate alla Camere (e ai consigli regionali) entro due giorni dall'avvenuto deposito. Dopodiché, l'art. 5, comma 1, lett. f), della l. n. 400/1988 (*Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*) ha stabilito che il Presidente del Consiglio dei Ministri promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle decisioni della Corte costituzionale, riferisce periodicamente al Consiglio dei Ministri, dandone comunicazione alle Camere, sullo stato del contenzioso costituzionale e segnala i casi nei quali, in ragione delle questioni di legittimità costituzionale pendenti, sia utile valutare l'opportunità di iniziative legislative del Governo.

Inoltre, l'art. 6 della l. n. 50/ 1999 (*Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1998*) – al fine di migliorare i metodi di formazione, di attuazione e di conoscenza delle leggi – ha stabilito che il Presidente del Consiglio dei Ministri trasmette ai competenti organi delle Camere, su richiesta dei rispettivi Presidenti, studi e indagini anche sull'eventuale seguito legislativo delle sentenze della Corte costituzionale.

Infine, l'art. 17, comma 13, l. n. 196/2009 (*Legge di contabilità e finanza pubblica*), prevede – riproducendo in maniera sostanzialmente inalterata quanto già contemplato nella l. n. 362/1988 (*Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato*) – che, quando vi siano sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale, recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri (rispetto a quanto contemplato dal legislatore), spetti al Ministro dell'economia assumere tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'art. 81, comma 4, della Costituzione.

Nell'ambito di questo contesto normativo, occorre tener conto anche della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008, recante *Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico normativa (ATN)*. Tale direttiva stabilisce che tutti gli schemi di atti normativi adottati dal Governo (e i regolamenti, ministeriali e interministeriali) devono essere accompagnati da una relazione contenente

¹² Cfr. E. CHELI, *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna, 1999, p. 81 ss., il quale osserva come detta procedura non abbia mai funzionato anche a causa dei tempi di lavoro parlamentare molto ristretti a fronte di una quantità significativa di pronunce che, fra l'altro, spesso presentano anche una complessità tecnica. Secondo l'Autore, tali difficoltà potrebbero essere superate istituendo un'apposita struttura all'interno di ciascuna Commissione affari costituzionali, con il compito di istruire e riferire sui problemi aperti dalle pronunce della Corte o, altrimenti, prevedendo un raccordo vero e proprio tra gli uffici studi del Parlamento e quelli equivalenti della Corte costituzionale.

un'analisi tecnico normativa, mediante la quale deve essere dato conto dell'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, della sua conformità a Costituzione, alla disciplina comunitaria e agli obblighi internazionali, nonché dei profili attinenti al rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione. Tuttavia, l'analisi è condotta anche alla luce della giurisprudenza rilevante esistente, sia nazionale che comunitaria, e tiene conto sia di eventuali giudizi pendenti sul medesimo o analogo oggetto sia dell'eventuale esistenza di procedure d'infrazione da parte della Commissione europea. Ciò significa che se il Governo svolgesse quest'analisi non come mero adempimento burocratico ma corredando la proposta normativa anche di quei dati appresi durante il giudizio innanzi la Corte costituzionale, il Parlamento potrebbe ricevere compiute indicazioni sui contenuti delle pronunce costituzionali¹³.

Queste previsioni, alla prova dei fatti, non sono riuscite ad arginare l'inerzia del legislatore e, più in generale, la scarsa attenzione del Parlamento alla giurisprudenza costituzionale¹⁴.

3. Le soluzioni della Corte costituzionale: dalle nuove tipologie di sentenza all'istituzione di un Ufficio *ad hoc*

La Corte costituzionale – organo nuovo nel panorama istituzionale – ha costruito il proprio spazio elaborando tipologie di pronunce¹⁵ che le hanno consentito di esercitare le proprie funzioni anche in assenza di un'attività consequenziale da parte del legislatore, contribuendo ad affermare progressivamente il ruolo politico della stessa¹⁶. Fra l'altro, soprattutto dopo il cosiddetto “smaltimento dell'arretrato”, la maggiore rapidità nei tempi di decisione ha posto il controllo di costituzionalità a ridosso dei processi di decisione politica: le pronunce della Corte hanno assunto un maggior valore politico e, però, si sono accentuati i rischi di conflittualità fra Corte costituzionale e legislatore divenendo ancor più evidente la problematicità della mancanza di raccordi fra giustizia costituzionale e sfera parlamentare¹⁷.

¹³ Cfr. N. LUPO, *Il Parlamento e la Corte costituzionale*, cit., p. 127 ss.

¹⁴ V. L. PEGORARO, *La Corte e il Parlamento: sentenze-indirizzo e attività legislativa*, cit.; E. GUARDUCCI, *Sul necessario potenziamento del seguito delle sentenze della Corte costituzionale in Parlamento*, in AA. VV., *Scritti dei dottorandi in onore di Alessandro Pizzorusso*, Torino, 2005, p. 431 ss.; R. BIN – C. BERGONZINI, *La Corte costituzionale in Parlamento*, cit., p. 215 ss.; G. LATTANZI, *Relazione del Presidente della Corte costituzionale sulla giurisprudenza costituzionale dell'anno 2018*, in www.cortecostituzionale.it, 21 marzo 2019, p. 9 ss.

¹⁵ L. ELIA, *La Corte nel quadro dei poteri costituzionali*, cit., p. 530, parla di «arsenale» che la Corte ha costruito nel corso del tempo.

¹⁶ Cfr. C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Roma, 1984, p. 113 ss., a proposito della dimensione politica della Corte e della sua evoluzione. Di recente, per quanto riguarda le diverse fasi della giurisprudenza costituzionale, si veda R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima “politica” e quella “giurisdizionale”. Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, p. 1 ss.

¹⁷ Cfr. E. CHELI, *Giustizia costituzionale e sfera parlamentare*, cit., p. 272 ss.

Negli anni Sessanta, la Corte costituzionale ha creato nuove tecniche decisorie: le sentenze interpretative e quelle manipolative. In particolare, nell'ambito di queste ultime rientrano anche le cosiddette additive e quelle sostitutive¹⁸ che le consentono, nel primo caso, di rimediare a una mancata previsione legislativa e, nel secondo caso, di evitare possibili vuoti di disciplina conseguenti a caducazioni parziali. L'intervento manipolativo è volto perciò a trasformare il precetto, superando in questa maniera il motivo di incostituzionalità.

Le sentenze manipolative costituiscono anche una possibile soluzione quando siano stati vani i tentativi di dialogo con il legislatore per mezzo delle sentenze monito o sentenze-indirizzo¹⁹, mediante le quali la Corte – nell'accogliere, respingere o dichiarare inammissibile una questione di costituzionalità – rivolge un invito al legislatore a disciplinare una determinata materia per colmare vuoti o rimuovere i contrasti della disciplina vigente con le previsioni costituzionali spingendosi, in taluni casi, a delineare anche i principi normativi e i criteri che dovrebbero guidare il legislatore nel porre mano alle riforme necessarie. Questa tecnica – come ha avuto modo di osservare, di recente, anche il Presidente della Corte costituzionale – sarebbe maggiormente utilizzata «se il Parlamento sapesse trarne spunto per avviare le dovute riforme legislative, ciò che purtroppo non sempre accade»²⁰.

La Corte – a fronte dell'ampio dibattito dottrinale che si è occupato delle sentenze additive e dell'ammissibilità di questa creazione giurisprudenziale – ha cercato di legittimarne l'uso ritenendo che non vi sarebbe una vera e propria creazione normativa, quanto piuttosto l'esplicitazione di una regola già

¹⁸ V. V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 10/1976, p. 1694 ss.; F. MODUGNO, *Corte costituzionale e potere legislativo*, in *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo*, cit., p. 19 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La Corte costituzionale e il legislatore*, *ivi*, p. 103 ss.; L. ELIA, *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale (ottobre 1981-luglio 1985)*, in *Scritti sulla giustizia*, cit., p. 299 ss.; G. D'ORAZIO, *Le sentenze costituzionali additive tra esaltazione e contestazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1992, p. 61 ss.

¹⁹ Cfr. L. PEGORARO, *La Corte e il Parlamento: sentenze-indirizzo e attività legislativa*, cit. I moniti, secondo F. MODUGNO, *La "supplenza" della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 16/2007, spec. p. 48 ss., rappresentano forse il modo più corretto per realizzare il principio di leale cooperazione tra autorità pubbliche.

²⁰ G. LATTANZI, *Relazione del Presidente della Corte costituzionale*, cit., p. 10 ss. Questi sottolinea come sarebbe necessario che tutte le pronunce della Corte, comprese quelle di inammissibilità o di infondatezza, venissero accuratamente esaminate nel dispositivo ma anche nella motivazione perché, talvolta, il monito può celarsi anche in pronunce di mero rito. Queste considerazioni consentono al Presidente di spiegare perché, nella materia penale, si è assistito a una evoluzione nella giurisprudenza della Corte costituzionale. In passato, quest'ultima era solita dichiarare l'inammissibilità – per preservare la discrezionalità legislativa – rivolgendo contestualmente un monito al legislatore in tutti quei casi in cui, altrimenti, una pronuncia di illegittimità costituzionale avrebbe richiesto un'ulteriore attività legislativa «di chiusura». Tuttavia, l'inattività del legislatore ha fatto sì che, in taluni casi, si sia verificata una compressione delle garanzie costituzionali e, di conseguenza, la Corte ha potuto esaminare nuovamente la questione solo quando le è stata riproposta da un nuovo giudice *a quo*. Per ovviare a questo inconveniente, la Corte ha ideato una nuova tecnica decisoria, proprio con l'ordinanza n. 207/2018, definita di «incostituzionalità prospettata». Questo nuovo strumento è volto a preservare la discrezionalità legislativa, conservando però la possibilità di tornare sulla questione entro un determinato termine nel caso in cui il legislatore rimanga inerte. In questa maniera, la Corte ha riconosciuto il primato delle Camere nel definire dettagliatamente la regolamentazione della fattispecie e, dunque, della funzione rappresentativa del legislatore sperando, perciò, nell'accoglimento da parte del Parlamento di questa nuova forma di collaborazione (*infra*).

presente nell'ordinamento: tale strumento decisorio sarebbe perciò consentito «soltanto quando la soluzione adeguatrice non debba essere frutto di una valutazione discrezionale, ma consegua necessariamente al giudizio di legittimità, sì che la Corte in realtà procede ad una estensione logicamente necessitata e spesso implicita nella potenzialità interpretativa del contesto normativo in cui è inserita la disposizione impugnata. Quando, invece, si profili una pluralità di soluzioni, derivanti da varie possibili valutazioni, l'intervento della Corte non è ammissibile, spettando la relativa scelta unicamente al legislatore»²¹.

In un primo momento, la Corte costituzionale ha avuto la cautela²² di evitare sentenze additive nelle materie – quale quella penale²³ – di stretta riserva legislativa. Inoltre, l'ampio dibattito scaturito sul tema ha fatto sì che la Corte costituzionale abbia contenuto il ricorso alle sentenze additive nel caso in cui queste comportino un immediato onere a carico della finanza pubblica, vista l'assenza della preventiva copertura *ex art. 81* della Costituzione²⁴. Soprattutto dopo la sent. n. 240/1994 sull'integrazione dei minimi pensionistici e le polemiche scaturite per l'incisiva ripercussione sul bilancio dell'INPS e dello Stato, la Corte ha mostrato una maggiore sensibilità alle esigenze di equilibrio finanziario ricorrendo a strumenti decisionali già utilizzati in precedenza, come le sentenze di illegittimità sopravvenuta per bloccare la retroattività delle sentenze e contenere la spesa, ma anche a nuove tipologie di sentenza: ossia, le additive di principio²⁵. Queste ultime dichiarano l'incostituzionalità di una previsione ma non sono autoapplicative²⁶ poiché si limitano ad enunciare dei criteri direttivi rinviando al legislatore il compito di

²¹ Corte cost., sentt. nn. 109/1986, cons. dir. p.to 3, e 125/1988, cons. dir. p.to 6.

²² Cfr. E. CHELLI, *Giustizia costituzionale e sfera parlamentare*, cit., p. 267.

²³ Ultimamente, la Corte costituzionale ha però mutato il proprio approccio al diritto penale ritenendo, ad esempio, di surrogare l'originaria e incostituzionale risposta punitiva con una delle soluzioni già presenti nel sistema, seppure in via del tutto suppletiva e ferma restando la possibilità per il legislatore di intervenire per adottare un diverso trattamento reputato più congruo: cfr. G. LATTANZI, *Relazione del Presidente della Corte costituzionale*, cit., p. 14 ss., sulle pronunce più recenti. In sostanza, la Corte ha affermato che, di fronte alla violazione di diritti costituzionali, non può essere d'ostacolo all'esame del merito della questione di legittimità costituzionale l'assenza di un'unica soluzione a "rime obbligate" per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione. Così, ha guardato a soluzioni già esistenti nell'ordinamento che appaiono adeguate per porre rimedio nell'immediato al *vulnus* riscontrato, purché siano coerenti con la logica perseguita dal legislatore che potrà sempre intervenire con scelte diverse: cfr. sentenze nn. 236/2016, 222 e 233 del 2018, 40, 99 e 242 del 2019. Sulle prime quattro pronunce si vedano le considerazioni di A. SPADARO, *I limiti «strutturali» del sindacato di costituzionalità: le principali cause di inammissibilità della q. l. c.*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019, p. 163 ss.

²⁴ V. 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 2001*, Milano, 1993.

²⁵ La Corte, prima dell'ideazione delle sentenze additive di principio, ha introdotto le additive di meccanismo, mediante le quali viene dichiarata l'incostituzionalità di una norma che prevede una prestazione finanziaria nella parte in cui non contempla un meccanismo di adeguamento del *quantum* da erogare: v. C. SALAZAR, *Brevi note sulla giustiziabilità dei diritti sociali nel giudizio incidentale (ed una prima conclusione: l'apparenza inganna)*, in *Scritti dei dottorandi*, cit., p. 94 ss.

²⁶ Gli effetti immediati sono rimessi alla valutazione dei giudici nei singoli casi e, perciò, sono di minore impatto: cfr. G. ZAGREBELSKY - V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 407.

individuare i modi attraverso i quali superare l'incostituzionalità stessa e affidando ai giudici comuni il compito di individuare la regola del caso concreto in base all'orientamento di principio formulato.

In sostanza, attraverso le sentenze additive di principio la Corte ha accentuato il proprio ruolo arbitrale poiché ha rinunciato ad un'applicazione immediata dell'art. 3 Cost. e, quindi, alla diretta protezione delle categorie sociali più interessate dalla spesa pubblica, optando invece per un bilanciamento con l'interesse all'equilibrio finanziario espresso dall'art. 81 della Costituzione²⁷.

Alla metà degli anni Novanta, la Corte costituzionale – proprio nella prospettiva di conoscere gli effetti delle sentenze sulla spesa pubblica – ha proceduto anche all'istituzione di un Ufficio *ad hoc*²⁸ che, però, ha lavorato solo per un breve periodo: soluzione impensabile alcuni anni prima perché guardare al costo di una pronuncia sarebbe stato inteso come un condizionamento della libertà di decisione della Corte stessa.

4. Il periodo della crisi finanziaria

I diritti sociali (almeno una parte) costano più degli altri diritti²⁹. In un primo momento, nell'ordinamento costituzionale interno, questi diritti hanno sofferto di un'attuazione incompleta perché intesi come diritti

²⁷ Cfr. E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, cit., p. 63 ss.

²⁸ La *Sezione autonoma per la documentazione degli oneri finanziari* delle decisioni fu istituita con decreto presidenziale n. 8662 del 29 marzo 1995 all'interno del Servizio studi della Corte costituzionale, dall'allora Presidente Antonio Baldassarre, sulla base della delibera dell'Ufficio di Presidenza del 20 marzo 1995 e ha funzionato per circa un quinquennio. La principale pecca di questo Ufficio, sebbene abbia lavorato con una certa intensità, è dovuta al fatto che le informazioni assunte non erano nella disponibilità delle parti del giudizio costituzionale e, dunque, erano escluse dal contraddittorio: cfr. T. GROPPI, *La quantificazione degli oneri finanziari derivanti dalle decisioni della Corte costituzionale: profili organizzativi e conseguenze sul processo costituzionale*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, p. 269 ss.

²⁹ La Corte costituzionale, a partire dagli anni Settanta, ha assunto le esigenze di bilancio come presupposto della necessaria graduazione degli interventi legislativi che costano (sentenze nn. 119/1972, 57 e 128 del 1973) e, dalla fine degli anni Ottanta, il principio di gradualità è divenuto una costante della giurisprudenza costituzionale, unitamente ad un *self restraint* sempre più evidente rispetto alle pronunce del decennio precedente. In particolare, la Corte ha precisato che la natura condizionata, ad esempio, 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 puramente 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 legislativa» (sent. n. 455/1990, cons. dir. p.to 3). Di conseguenza, ne risulta un'azionabilità condizionata dalla «riserva del possibile e del ragionevole» (A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia Giuridica*, XI, Roma, 1989, p. 30 ss.) 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*: al Giudice costituzionale sarà perciò consentito di compiere il proprio sindacato anche sulla discrezionalità relativamente al *quomodo* e al *quando*, al fine di verificare che non vi sia stata una violazione della garanzia dei diritti quanto all'*an* e al *quid* (cfr. F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, p. 71 ss.). Il legislatore, in forza della «riserva del possibile e del ragionevole», dovrà graduare l'attuazione dei diritti sociali attraverso un bilanciamento con gli altri valori costituzionali primari tenendo conto delle esigenze finanziarie: cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale. Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, Padova, 2003, p. 150 ss. Ciò significa, secondo M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in AA. VV., *Studi in onore di Manlio Mazzotti Di Celso*, Padova,

programmatici; successivamente, sulla base dei bilanciamenti operati dalla Corte costituzionale sono stati ritenuti meritevoli di protezione quali diritti finanziariamente condizionati dalla possibilità reale e obiettiva di disporre delle risorse necessarie³⁰. A partire dagli anni Novanta il dibattito tra sostenibilità finanziaria e tutela di questi diritti ha chiesto di riflettere anche in termini di problematiche poste dal processo di integrazione europea.

Gli stringenti vincoli eurounitari finalizzati al mantenimento della stabilità dei prezzi hanno suscitato dubbi sulla compatibilità dei parametri europei in materia di vincoli alle politiche di bilancio rispetto ai principi supremi sanciti in Costituzione nell'ipotesi in cui l'attuazione dei primi rischi di incidere sul nucleo essenziale dei diritti fondamentali, con la conseguenza di dover invocare la teoria dei controlimiti³¹ per evitare che venga svuotata di significato la natura sociale della nostra forma di Stato.

Durante l'emergenza finanziaria, in diverse occasioni la Corte costituzionale è sembrata assecondare gli indirizzi rigorosi di spesa pubblica definiti dal Governo anche perché, in taluni casi, interventi marginali della prima avrebbero potuto incidere sensibilmente sul complesso quadro di misure emergenziali definite dal legislatore, di interessi in gioco e di impegni assunti a livello europeo³².

Tuttavia, la Corte – in seguito alla riforma operata con la l. cost. n. 1/2012 sull'*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale* – si è preoccupata di precisare che l'eccezionalità della situazione economica non esonera lo Stato dal compito di salvaguardare il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e del principio di uguaglianza, sul quale è fondato l'ordinamento costituzionale³³.

In ogni caso, il Giudice costituzionale ha intrapreso percorsi interpretativi che l'hanno portato a sviluppare ulteriormente e arricchire ricostruzioni elaborate già nella passata giurisprudenza³⁴.

1995, vol. II, p. 126 ss., 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. In ogni caso, durante periodi di crisi finanziaria, fatto salvo il nucleo incompressibile dei diritti, saranno ammissibili anche interventi riduttivi/regressivi (cfr., *ex multis*, Corte cost., sentt. nn. 349/1985, 119/1991, 240/1994, 390/1995, 245/1997).

³⁰ Cfr. S. GAMBINO, *Costituzione, integrazione europea e crisi economica: presente e futuro dei diritti sociali*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 1/2019, p. 90 ss.

³¹ Cfr. S. GAMBINO, *Costituzione, integrazione europea e crisi economica*, *op. cit.*, p. 92 ss.

³² In particolare, a questa conclusione si giunge tenendo conto anche delle numerose pronunce riguardanti i rapporti Stato/Regioni con ricadute sulla garanzia dei diritti sociali e delle motivazioni espresse dalla Corte costituzionale, almeno in una prima fase, nel giustificare le scelte centripete del legislatore statale: cfr. M. PICCHI, *La legittimazione del processo di integrazione costituzionale europea alla luce delle recenti strategie economico-finanziarie: riflessioni sulla composizione dei principi di omogeneità e del rispetto dell'identità nazionale attraverso il dialogo fra Corti*, in *federalismi.it*, 19/2014. Di diverso avviso è, invece, S. SCAGLIARINI, *Il bilanciamento tra diritti e risorse finanziarie nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2/2019, p. 331 ss. (spec. p. 347 ss.).

³³ Cfr. Corte cost., sent. n. 223/2012, cons. dir. p.to 13.3. Nello stesso senso sono anche le sentenze nn. 80/2010 e 2/2013.

³⁴ Cfr. M. LUCIANI, *La giurisprudenza costituzionale nel tempo della crisi*, in M. D'AMICO – F. BIONDI (a cura di), *Diritti*

4.1. Alcuni chiarimenti della Corte costituzionale

Nel corso del tempo, la Corte ha avuto modo di precisare che il legislatore deve soddisfare l'esigenza di chiarezza e solidità del bilancio, sottolineando che la copertura di nuove spese deve essere esplicita e credibile³⁵, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si prevede di effettuare negli esercizi futuri³⁶, sicché è censurabile l'indicazione generica e non analiticamente quantificata degli oneri e delle risorse destinate a farvi fronte³⁷.

La Corte³⁸, in seguito all'adozione della l. cost. n. 1/2012 e della legge di attuazione n. 243/2012 (*Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione*), ha chiarito – proprio affrontando questioni di costituzionalità riguardanti alcuni diritti sociali – che, nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche, i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale rendono necessaria la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni e che la relativa stima deve essere effettuata in modo credibile e ragionevolmente argomentata in base alle regole dell'esperienza e della pratica contabile. Perciò, il rispetto dell'art. 81 Cost. impone «l'onere di provare la copertura delle spese conseguenti all'adozione di una legge, ogniqualvolta in essa siano previsti [...] nuovi servizi e nuove dotazioni di risorse umane e tecniche»³⁹.

Inoltre, 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 allegazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse a disposizione»⁴⁰.

sociali e crisi economica, Milano, 2017, p. 15 ss.

³⁵ Cfr., *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 9/1958, 386/2008, 26/2013, 190/2014, 133/2016 e 197/2019.

³⁶ Cfr., fra le molte, Corte cost., sentt. nn. 66/1959, 1/1966, 141/2010, 237/2013, 5/2018.

³⁷ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 183/2016 e 5/2018. Nello stesso senso si pone la sentenza n. 188/2015 che si è occupata del fondo per l'esercizio delle funzioni conferite dal Piemonte agli enti locali. La Corte ha ribadito, con una sentenza manipolativa di bilancio (cfr. G. BOGGERO, *Una sentenza manipolativa di bilancio: la Corte costituzionale "soccorre" le Province piemontesi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2015, p. 1461 ss.), 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 dei bilanci partecipanti al consolidato pubblico: sebbene il legislatore abbia discrezionalità nell'allocazione delle risorse, non può limitarsi alla mera indicazione dell'entità finanziaria omettendo un'adeguata relazione tecnica quando si producono effetti innovativi nelle relazioni finanziarie tra enti territoriali e nel consolidato delle loro risultanze (cfr. cons. dir. p.to 5.2). Nel solco di questa pronuncia si pongono anche le sentenze nn. 10, 159, 176 e 205 del 2016.

³⁸ La Corte ha affrontato, da subito, le problematiche legate alla giustiziabilità costituzionale delle regole introdotte dalla l. cost. n. 1/2012 e dalla l. n. 243/2012: cfr. G. SILVESTRI, *Apertura lavori*, in 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*, Milano, 2014, p. IX ss.

³⁹ Corte cost., sent. n. 115/2012, cons. dir. p.to 4; nello stesso senso sono, fra le altre, le sentenze nn. 214/2012, cons. dir. p.to 8, 224/2014, cons. dir. p.to 4.1, e 227/2019, cons. dir. p.to 2.

⁴⁰ Corte cost., sent. n. 224/2014, cons. dir. p.to 4.2.

Quando è in gioco l'ottemperanza all'art. 81 Cost., occorre cioè che i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo e gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie siano corredati di allegati o documenti dimostrativi degli effetti economici, primo fra tutti la relazione tecnica il cui obbligo di redazione (art. 17, l. n. 196/2009)⁴¹ – 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, comma 2, l. n. 196/2009)⁴².

In particolare, secondo la Corte costituzionale, la carente illustrazione delle esigenze finanziarie e dei risparmi assume «il rilievo di un indice sintomatico dell'irragionevolezza del bilanciamento di volta in volta attuato dal legislatore», fermo restando che la «valenza significativa di tale dato si inquadra, tuttavia, nell'ambito di uno scrutinio più ampio, diretto a ponderare ogni elemento rivelatore dell'arbitrarietà e della sproporzione del sacrificio imposto agli interessi costituzionali rilevanti»⁴³.

Attraverso queste pronunce, la Corte ha così sciolto i dubbi sollevati da una parte della dottrina⁴⁴ in merito alla possibilità di assumere a parametro di giudizio le nuove regole di bilancio, giustificati dalla indeterminatezza di tali previsioni, ipotizzando addirittura che questi nuovi limiti avrebbero precluso alla Corte costituzionale di adottare sentenze che costano.

Tuttavia, il Giudice delle leggi è ben consapevole dei delicati equilibri finanziari, delle difficoltà nell'analisi dei tecnicismi contabili e finanziari, della necessità di rispettare gli spazi di discrezionalità del legislatore e, perciò, ha incominciato a richiamare l'attenzione sul bisogno di spiegare adeguatamente gli atti legislativi che implicano effetti sull'equilibrio di bilancio corredandoli della pertinente documentazione, proprio per poter comprendere e valutare la ragionevolezza delle scelte compiute dal legislatore.

⁴¹ A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, p. 834 ss. (spec. 850 ss.), ha osservato che le norme sui documenti a corredo dell'istruttoria normativa non sono state intese dalla Corte costituzionale come mere prescrizioni di tecnica legislativa ma espressione di un principio di doverosa esternazione di scelte allocative particolarmente complesse.

⁴² Corte cost., sent. n. 26/2013, cons. dir. p.to 4.1.

⁴³ Corte cost., sent. n. 20/2018, cons. dir. p.to 3.2.1. Tuttavia, la Corte ha anche precisato, nella sent. n. 124/2017, che la disciplina dettata dalla difficile congiuntura economica e finanziaria si inquadra in una prospettiva di lungo periodo: perciò, la circostanza che la relazione tecnica non computi i risparmi attesi non è «di per sé sintomatica dell'irragionevolezza della norma» (cons. dir. p.to 8.4). Nello stesso senso è anche la sentenza n. 236/2017. In ogni caso, la Corte «ha escluso che una misura di carattere finanziario possa integrare un motivo imperativo di carattere generale quando il suo importo sia di scarsa entità» (sent. n. 12/2018, cons. dir. p.to 3.3).

⁴⁴ Cfr. G. SCACCIA, *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2013; in senso contrario si è espresso, invece, M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, cit., p. 1 ss. (spec. p. 25 ss.).

4.2. Spiegare e documentare gli effetti economici degli interventi legislativi

La Corte costituzionale ha perciò continuato a far uso delle tipologie di pronunce sperimentate in passato con degli “arricchimenti” che, talvolta, hanno suscitato anche accesi dibattiti dottrinali.

In ordine temporale, la prima sentenza di cui tener conto è la n. 10/2015 sulla cosiddetta *Robin Hood Tax*⁴⁵: come noto, la Corte costituzionale ha optato per una modulazione degli effetti temporali della sua

⁴⁵ Ampia parte della dottrina ha espresso critiche verso questa sentenza. Anzitutto, è stato osservato come la rilevanza e l'efficacia retroattiva delle decisioni di incostituzionalità siano elementi inscindibili nel giudizio incidentale 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.: v. M. D'AMICO, *La Corte e l'applicazione (nel giudizio a quo) della legge dichiarata incostituzionale*, in *Forum di quaderni costituzionali - Rassegna*, n. 4/2015; 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 di quaderni costituzionali - Rassegna*, n. 4/2015; 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 *Rivista AIC*, n. 2/2015; T.F. GIUPPONI, *La Corte e il “suo” processo. Brevi riflessioni a margine della sent. n. 10 del 2015 della Corte costituzionale*, in *Lo Stato*, n. 4/2015; V. ONIDA, *Una pronuncia costituzionale problematica: limitazione degli effetti nel tempo o incostituzionalità sopravvenuta?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016; A. PUGIOTTO, *La rimozione della pregiudizialità costituzionale nella sentenza costituzionale n. 10/2015*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 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 *Quaderni costituzionali*, n. 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 italiano*, n. 6/2015, I, p. 1923 ss. In particolare, E. GROSSO, *Il governo degli effetti temporali nella sentenza n. 10/2015. Nuova dottrina o ennesimo episodio di una interminabile rapsodia?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 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 *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2016, e D. NOCILLA, *Brevi osservazioni in margine alla discutibile (e discussa) sentenza n. 10 del 2015 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 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. Criticamente si sono espressi anche L. SICA, *Genesi, applicazione e dichiarazione di incostituzionalità della Robin Hood Tax. Note a margine di alcune mutazioni*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2015, p. 581 ss., S. SCAGLIARINI, *La Corte tra Robin Hood Tax e legislatore “Senzaterra”*, in *Consulta Online*, n. 1/2015, p. 232 ss., e 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 *Rivista AIC*, n. 2/2015, p. 1 ss. 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 di quaderni costituzionali - Rassegna*, n. 4/2015, 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 di quaderni costituzionali - Rassegna*, n. 4/2015. 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 ipergiurisdizionalismo costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 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 di quaderni costituzionali - Rassegna*, n. 4/2015; M. POLESE, *L'equilibrio di bilancio come limite alla retroattività della sentenza di accoglimento*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 4/2015; A. MARCHESELLI, *Capacità contributiva e pareggio di bilancio: una ponderazione che non convince*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 6/2015, p. 1324 ss.; C. BUZZACCHI, *«Capacità contributiva» e «progressività» alla prova dell'equilibrio di bilancio*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 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

pronuncia ricorrendo, così, a una sentenza di incostituzionalità differita per limitare la produzione degli stessi a partire dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione in Gazzetta Ufficiale⁴⁶.

La questione che ha originato la pronuncia ha come oggetto immediato i diritti economici e non quelli sociali; tuttavia, nel ragionamento della Corte, vi è anche un coinvolgimento di questi ultimi e, in ogni caso, viene assunta una prospettiva che vedremo essere in linea di continuità con quella adoperata per i diritti sociali.

La ricostruzione compiuta avrebbe indotto il Giudice costituzionale a pronunciarsi per l'accoglimento della questione sollevata; così facendo, però, si sarebbe prodotto un impatto macroeconomico significativo dovuto alla restituzione dei versamenti tributari connessi alla dichiarazione di illegittimità costituzionale e, quindi, uno squilibrio nel bilancio dello Stato, tale da rendere necessaria una manovra finanziaria aggiuntiva per poter soddisfare i parametri derivanti dagli impegni assunti a livello europeo e internazionale. Perciò, gli effetti della pronuncia avrebbero determinato un irrimediabile pregiudizio delle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 della Costituzione. La Corte ha ritenuto di non poter prescindere dagli effetti sugli altri principi costituzionali poiché, 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, proprio perché compito della Corte è quello di assicurare una tutela sistemica e non frazionata di tutti i diritti e i principi

della Corte costituzionale (nonostante quanto affermato nella sentenza n. 232/1989) ne determini *ex post* la non influenza nel processo *a quo*: cfr. A. ANZON DEMMIG, *Elogio della sentenza n. 10 del 2015*, in *Forum di quaderni costituzionali - Rassegna*, n. 5/2015; ID., *La Corte costituzionale "esce allo scoperto" e limita l'efficacia retroattiva delle proprie pronunzie di accoglimento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2015, p. 67 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*, n. 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 *Diritto pubblico*, n. 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 *Quaderni costituzionali*, n. 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 di quaderni costituzionali - Rassegna*, n. 4/2016, 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: cfr. L. ANTONINI, *Forzatura dei principi versus modulazione temporale degli effetti della sentenza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 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 *Rivista AIC*, n. 2/2015, p. 8 ss.

⁴⁶ Come noto, lo stesso giudice *a quo* ha dimostrato di non condividere la pronuncia, parlando addirittura di illegittimità della motivazione della sentenza della Corte costituzionale: cfr. Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia, sentenza del 12 maggio 2015, n. 217/3/15.

coinvolti nella decisione⁴⁷, al fine di evitare l'illimitata espansione di uno dei diritti a discapito degli altri, a maggior ragione durante un periodo di perdurante crisi economico-finanziaria e di grande difficoltà per le fasce più deboli. In altri termini, la Corte ha il compito di operare un ragionevole bilanciamento dei valori coinvolti nella normativa sottoposta alla sua attenzione e questo richiede l'adozione della tecnica decisoria ritenuta più idonea.

Ciò che più interessa in questa sede è il fatto che la Corte ha fondato e supportato il proprio ragionamento utilizzando le istruttorie e le indagini conoscitive dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato per approfondire le caratteristiche del settore economico di interesse. Dopodiché, la Corte ha osservato che per compiere diversificazioni del regime tributario, per aree economiche o per tipologia di contribuenti, occorre che il legislatore giustifichi la propria scelta allo scopo di evitare arbitrarie discriminazioni. È necessaria «una adeguata giustificazione obiettiva, la quale deve essere coerentemente, proporzionalmente e ragionevolmente tradotta nella struttura dell'imposta»⁴⁸: i mezzi approntati devono essere idonei e necessari a conseguire lo scopo perseguito dal legislatore. Tanto è vero che la Corte, dopo aver ricostruito l'obiettivo perseguito, si sofferma sulla coerenza della disciplina rispetto alla causa dell'intervento normativo giacché la struttura dell'addizionale di imposta «deve raccordarsi con la relativa *ratio* giustificatrice»⁴⁹.

Secondo una parte della dottrina, in questa pronuncia sarebbe stata presente una svolta inattesa nella giurisprudenza costituzionale perché l'art. 81 Cost. sarebbe stato 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 altri⁵⁰. In realtà, la Corte ha espresso chiaramente la propria preoccupazione nel caso in cui avesse pronunciato una sentenza di accoglimento pura: infatti, sarebbe sorto un obbligo di corrispondere rimborsi a soggetti che ne avrebbero tratto benefici non giustificati e, di conseguenza, la necessaria manovra per riequilibrare i conti avrebbe finito col ripercuotersi sulle fasce deboli della società, colpite già in maniera incisiva dalla crisi economico-finanziaria e dalle misure di *austerità* adottate, tenuto conto, fra l'altro, che la pronuncia del Giudice costituzionale è intervenuta sette anni dopo l'entrata in vigore della disciplina e a ben quattro anni dall'ordinanza di rimessione (nell'evidente tentativo della Corte di dar modo al legislatore di rivedere la disciplina, potendo così evitare una sentenza di accoglimento).

⁴⁷ In particolare, la Corte richiama la sentenza n. 264/2012, nella quale si era espressa proprio in tal senso in merito ai criteri di calcolo della pensione dei lavoratori italiani operanti all'estero. Più di recente, si veda anche la sentenza n. 166/2017.

⁴⁸ Cons. dir. p.to 6.5.

⁴⁹ Cons. dir. p.to 6.5.

⁵⁰ Cfr. I. CIOLLI, *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in *Forum di quaderni costituzionali - Rassegna*, n. 5/2015, p. 1 ss.; 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 *Osservatorio costituzionale*, n. 10/2015, p. 1 ss.

In base a questa diversa ricostruzione, la Corte costituzionale, già in questa occasione, non si è limitata a preservare l'art. 81 Cost. in sé poiché la sua tutela garantisce la soddisfazione e l'attuazione di altri diritti fondamentali, in assoluta coerenza con quanto affermato nella precedente giurisprudenza. Il bilanciamento compiuto dalla Corte costituzionale non è stato direttamente con l'art. 81 Cost., ma con i valori costituzionali – principio di solidarietà, diritti sociali e altri diritti fondamentali – che altrimenti sarebbero stati compromessi se la Corte non avesse “escluso” l'efficacia retroattiva della sentenza.

Di poco successiva è la sent. n. 70/2015 che si occupa del blocco biennale della perequazione automatica dei trattamenti pensionistici di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS, introdotto dalla cosiddetta manovra Salva-Italia (d.l. n. 201/2011, recante *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*, convertito con modificazioni nella l. n. 214/2011). Questa pronuncia di accoglimento è stata criticata severamente dalla dottrina⁵¹ che ha paventato eventi sconvolgenti legati alle conseguenze economico-finanziarie che si sarebbero prodotte.

La materia, come ricorda la Corte, era già stata oggetto d'esame da parte della stessa (ordinanza n. 256/2001 e sentenza n. 316/2010) e, in particolare, nell'ultima pronuncia aveva rivolto un monito al legislatore, ricordando che la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo e la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo si porrebbero in contrasto con i principi di ragionevolezza e proporzionalità poiché le pensioni, comprese quelle più elevate, potrebbero non essere sufficientemente difese per quanto riguarda i mutamenti del potere d'acquisto della moneta. Nondimeno, la disciplina sottoposta al suo sindacato si discosta significativamente da quella passata e dallo stesso ammonimento che la Corte aveva rivolto al legislatore, tenuto comunque ad operare un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali anche in funzione delle risorse finanziarie attingibili nel rispetto del limite della ragionevolezza e della garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona.

La Corte, allo scopo di rafforzare la pronuncia di accoglimento, compie non solo un'ampia ricostruzione dell'istituto in questione ma svolge anche un'ulteriore considerazione dando vita, così, a ulteriori critiche⁵². La disposizione impugnata, secondo la Corte, si limita a richiamare genericamente la

⁵¹ Cfr. A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015, p. 1 ss.; F.P. ROSSI, *Il dovere di fedeltà alla Repubblica ex art. 54 della Costituzione*, in *Forum di quaderni costituzionali - Rassegna*, n. 2/2017; A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 10/2015.

⁵² V. F. GHERA, *Il blocco della perequazione delle pensioni tra Corte costituzionale e legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2015, p. 990 ss., e 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 *Osservatorio costituzionale*, n. 9/2015, p. 1 ss., la quale ha osservato come sarebbe ormai pacifico «che nessun obbligo di tal fatta incombe sul legislatore», vista la naturale libertà della politica (p. 4). Nello stesso senso si sono espressi anche A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015*, cit., p. 13 ss., e L. VESPIGNANI, *Measure for measure. Osservazioni sulla motivazione delle leggi a*

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. Lo stesso può essere riferito alla fase della conversione, ove non è possibile rinvenire alcuna documentazione tecnica relativamente alle maggiori entrate, in violazione di quanto stabilito dall'art. 17, comma 3, l. n. 196/2009. Il diritto a una prestazione previdenziale adeguata, costituzionalmente fondato, risulta perciò «irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio»⁵³, con la conseguente lesione di un diritto fondamentale e dei parametri costituzionali posti a garanzia. In altre parole, il legislatore non ha spiegato il criterio seguito nel bilanciamento dei molteplici interessi costituzionali da soddisfare⁵⁴.

Fra le critiche espresse verso questa pronuncia vi è l'accusa rivolta alla Corte costituzionale di essersi appropriata, in qualche misura, del potere discrezionale del legislatore statale. In realtà, la Corte ha restituito il pieno potere decisionale al legislatore esortandolo, anche con strumenti aggiuntivi, ad affrontare il problema del bilanciamento dei molteplici interessi in gioco e indicandogli i confini costituzionali entro i quali potersi muovere⁵⁵. Difatti, la Corte, nel comunicato stampa di qualche giorno successivo al deposito della sentenza, ha precisato 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»⁵⁶. Il generico richiamo agli organi politici è da intendere riferito non solo al Parlamento ma anche al Governo: tanto è vero che quest'ultimo ha esercitato il potere d'urgenza con il d.l. n. 65/2015⁵⁷, recante *Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR*, convertito nella l. n. 109/2015, anche per dare un seguito agli effetti prodotti dalla pronuncia della Corte.

margine della sentenza n. 70 del 2015 della Corte costituzionale, in *Lo Stato*, n. 4/2015, p. 221 ss.

⁵³ Cons. dir. p.to 10.

⁵⁴ A. SGROI, *La perequazione automatica delle pensioni e i vincoli di bilancio: il legislatore e la Corte costituzionale*, in *Consulta online*, n. 2/2015, p. 523 (spec. nota n. 19), sottolinea come, nel caso di specie, la ragionevolezza della scelta non poteva essere dimostrata attraverso i soli dati contabili relativi all'importo delle somme risparmiate con il blocco della rivalutazione poiché occorre spiegare la ragione per la quale, in quel dato momento storico, l'unica manovra economica possibile richiedeva il sacrificio di quel diritto e non di altri e perché in quella misura e non in un'altra. A. STERPA, *Una "lettura intergenerazionale" della sent. n. 70 del 2015*, in *federalismi.it*, n. 10/2015, ritiene che bisogna essere più chiari nello scegliere cosa finanziare.

⁵⁵ S. SCIARRA, *Prove di solidarietà in alcune sentenze della Corte costituzionale*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2/2019, p. 261 ss. (spec. p. 263), ha osservato come la Corte abbia cercato un dialogo inter-istituzionale che conducesse il legislatore a una risposta rapida per dar luogo a una nuova modulazione della perequazione nei limiti delle risorse disponibili: così, anziché procedere a una messa in mora del Parlamento con la tecnica della doppia pronuncia, ha optato per l'accoglimento della questione stigmatizzando l'inerzia del legislatore dopo il monito allo stesso rivolto con la sentenza n. 316/2010.

⁵⁶ Comunicato stampa di giovedì 7 maggio 2015, recante *Precisazioni sulla sent. n. 70 del 2015*, in <https://www.cortecostituzionale.it/comunicatiStampa>.

⁵⁷ Il d.l. n. 65/2015 è stato oggetto, a sua volta, di impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale che si è pronunciata con la sentenza n. 250/2017 (*infra*). Questo decreto legge è stato criticato da M. ESPOSITO, *Il decreto-legge in-attuativo della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015, p. 1 ss.

Questa sentenza ha generato un'altra reazione: un disegno di legge⁵⁸ 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 pronunce 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. Il disegno di legge prevedeva altresì – suscitando qualche dubbio di costituzionalità – che, in caso di “sentenze di spesa”, il Governo avrebbe dovuto promuovere iniziative legislative volte a fissare modalità e tempi per l'esecuzione di tali pronunce⁵⁹. Questo progetto di legge ha una «natura schiettamente reattiva»⁶⁰. Ciò che suscita preoccupazione è che tale proposta non sia stata giustificata – soprattutto agli occhi dell'opinione pubblica – come un intervento necessario per sopperire ad alcune necessità manifestatesi nel tempo e per fornire alla Corte strumenti che le consentano di intervenire in maniera meno dirompente sulle scelte compiute dal legislatore ma, principalmente, per un senso di “rivalsa” nei confronti del Giudice costituzionale o di “contenimento” della sua attività.

L'intenzione della Corte era però di rispettare lo spazio decisionale del legislatore instaurando un rapporto più collaborativo con quest'ultimo: del resto, una diversa soluzione avrebbe presentato problematiche maggiori. In particolare, l'utilizzo di una sentenza manipolativa avrebbe richiesto valutazioni nella graduazione della proporzionalità del meccanismo perequativo e, dunque, apprezzamenti che rientrano, di regola, nella discrezionalità del legislatore⁶¹, mentre il ricorso a una sentenza additiva di principio avrebbe comportato il rischio di una inattuazione da parte del legislatore⁶².

A ciò si aggiunga il fatto che la Corte ha forse voluto inviare un ulteriore messaggio: il diritto emergenziale volto a fronteggiare la crisi economico-finanziaria non sempre è stato animato da finalità conservative, bensì evolutive: cioè, è stato usato non già come diritto transitorio e temporaneo, funzionale al ripristino dell'ordine precedente, quanto piuttosto come strumento di rottura e costituzione di un nuovo ordine⁶³.

⁵⁸ Cfr. S. 1952, presentato il 9 giugno 2015, a firma Linda Lanzillotta e altri, recante *Modifiche alla legge 11 marzo 1953, n. 87 e alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di istruttoria e trasparenza dei giudizi di legittimità costituzionale*.

⁵⁹ Cfr. R. PINARDI, *Diritti e risorse finanziarie: il ruolo della Corte costituzionale*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2/2019, p. 307 ss. (spec. p. 319).

⁶⁰ 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 di quaderni costituzionali - Rassegna*, n. 12/2015.

⁶¹ Cfr. G. GRASSO, *Le parole della Costituzione e la crisi economico-finanziaria*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2016, p. 1 ss.

⁶² Cfr. D. GAROFALO, *La perequazione delle pensioni: dalla Corte costituzionale n. 70 del 2015 al d.l. n. 65 del 2015*, in *Lavoro nella giurisprudenza*, n. 7/2015, p. 680 ss., secondo il quale sarebbe stata messa a rischio la stessa 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 bilancio.

⁶³ Cfr. D. BUTTURINI, *Il diritto della crisi economico-finanziaria tra ragioni dell'emergenza e giudizio di costituzionalità*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2016, p. 6 ss., 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

La Corte, con questa pronuncia, sembrerebbe aver posto un freno impedendo una silente evoluzione che avrebbe finito con l'incidere sensibilmente sulla forma di stato.

La Corte costituzionale fa nuovamente uso della modulazione degli effetti temporali con la sentenza n. 178/2015 in materia di blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali nel pubblico impiego⁶⁴. Ancora una volta, la ricostruzione compiuta è particolarmente attenta nell'individuare la *ratio* della disciplina e nel valutare la ragionevolezza delle misure introdotte guardando ai lavori preparatori e al dibattito in Commissione bilancio del Senato, ma attingendo anche ad altre fonti ufficiali come il Rapporto semestrale ARAN 2010 sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti e i rapporti 2011 e 2012 sul coordinamento della finanza pubblica della Corte dei conti. Il Giudice costituzionale ritiene – considerati la rilevanza della spesa pubblica in questo settore e il fatto che nel tempo vi è stata una crescita incontrollata sopravanzando l'incremento delle retribuzioni del settore privato – che le misure introdotte dal legislatore rispondano ai fini solidaristici e siano di per sé ragionevoli poiché il sacrificio del diritto alla retribuzione commisurata al lavoro svolto e del diritto di accedere alla contrattazione collettiva non è né irragionevole né sproporzionato. Tuttavia, la Corte precisa che le misure di questa natura devono essere temporalmente circoscritte. Di conseguenza, pronuncia la sopravvenuta illegittimità costituzionale della seconda proroga del blocco delle procedure contrattuali perché avrebbe assunto un carattere ormai strutturale con conseguente lesione dell'art. 39 della Costituzione.

Questa sentenza si pone in linea con la n. 70/2015 perché un sacrificio temporalmente circoscritto è ritenuto ammissibile ma non anche una diminuzione permanente che faccia venire meno lo stesso diritto. Difatti, è pronunciata l'incostituzionalità delle sole norme che hanno disposto il blocco negoziale poiché questo era stato prorogato più volte nel tempo, ma non anche 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 tempo⁶⁵.

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.

⁶⁴ V. A. RUGGERI, *La Corte costituzionale e la gestione sempre più "sregolata" dei suoi processi. Nota minima alla sentenza della Consulta n. 178 del 2015*, in *Questione giustizia*, 27 luglio 2015; R. PINARDI, *La Consulta ed il blocco degli stipendi pubblici: una sentenza di «incostituzionalità sopravvenuta»?*, in *Forum di quaderni costituzionali – Rassegna*, n. 9/2015; M. MOCCHEGGIANI, *La tecnica decisoria della sentenza 178 del 2015: dubbi e perplessità, ivi*.

⁶⁵ Di diverso avviso è S. SCAGLIARINI, *Diritti e risorse: il ragionevole equilibrio raggiunto dalla Corte*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 12/2015, p. 2703 ss., secondo il quale questa pronuncia sarebbe in linea di continuità con la sentenza n. 10/2015 e non anche con la sentenza n. 70/2015, nel senso che, forse, sotto la pressione delle critiche rivolte a quest'ultima pronuncia, 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)».

La Corte costituzionale, nelle questioni che coinvolgono diritti sociali, ha continuato a prestare una particolare attenzione alle finalità e ai motivi che hanno determinato la scelta del legislatore allo scopo di verificare se la causa normativa si dimostri adeguata e, comunque, consenta di giustificare eventuali misure limitative dei diritti.

Nella sentenza n. 203/2016, la Corte ripercorre la precedente giurisprudenza sui diritti sociali e, in particolare, sul diritto alla salute⁶⁶: la questione aveva ad oggetto il d.l. n. 95/2012, recante *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*, convertito con modificazioni dalla l. n. 135/2012, mediante il 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.

La scelta del legislatore non è stata ritenuta irragionevole e neppure 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»⁶⁷: ossia, fronteggiare l'elevato e crescente *deficit* della sanità e le 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. Perciò, le misure di riequilibrio dell'offerta sanitaria per esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica costituiscono una «causa» normativa adeguata che giustifica la penalizzazione degli operatori privati⁶⁸.

La Corte costituzionale diviene ancora più chiara ed esplicita nella sentenza n. 275/2016 avente ad oggetto una legge regionale dell'Abruzzo⁶⁹, mediante la quale la Regione si impegnava al pagamento di un contributo 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 ricorda che la discrezionalità del legislatore non può valicare il limite della coerenza intrinseca della disciplina posta: quando il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili è stato definito normativamente, questo non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali

⁶⁶ La ricostruzione molto articolata giunge a ribadire che il diritto alla salute «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» (cons. dir. p.to 8, nel quale la Corte richiama le sue pronunce più significative a partire dagli anni Ottanta).

⁶⁷ Cons. dir. p.to 6.2.

⁶⁸ Cfr. cons. dir. p.to 6.2. che richiama le sentenze nn. 34/2015 e 92/2013. Di recente, nello stesso senso, è anche la sentenza n. 149/2017.

⁶⁹ Cfr. 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*).

neppure sostenendo che, se non vi fosse il richiamo al limite delle somme iscritte in bilancio, la previsione si porrebbe in contrasto con l'art. 81 della Costituzione.

La Corte costituzionale precisa che invocare la violazione dell'art. 81 Cost. è espressione di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio perché è «la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»⁷⁰.

Le scelte allocative delle risorse – spiega la Corte – sono suscettibili di sindacato poiché si riverberano sui valori costituzionali e, dunque, la commisurazione reciproca e la ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento della Corte costituzionale: difatti, è da escludere l'esistenza di un limite assoluto alla sua cognizione nella materia finanziaria. La legge di approvazione del bilancio e qualsiasi legge che incida su tale materia non sono delle zone franche che fuoriescono dal sindacato del Giudice delle leggi poiché non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta privata della garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale⁷¹.

Di conseguenza, la Corte conclude per l'incostituzionalità della previsione impugnata, vista l'aleatorietà ed incertezza della stessa, poiché l'ambiguità della scelta legislativa fa sì che l'effettività della tutela dei diritti fondamentali venga 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»⁷².

La Corte ribadisce perciò che il soddisfacimento dei diritti sociali non può essere collocato sullo stesso piano dell'efficienza economica ancorché quest'ultima sia funzionale alla tutela effettiva dei diritti⁷³. Il vaglio sulla sostenibilità delle spese in ragione del quadro complessivo delle risorse disponibili deve essere effettuato per quelle correnti di natura facoltativa, ma non anche per quelle obbligatorie perché destinate a garantire l'effettività del nucleo indefettibile dei diritti fondamentali⁷⁴. In questa prospettiva, le motivazioni esternate dal legislatore assumono un'importanza fondamentale anche ai fini del controllo di costituzionalità.

⁷⁰ Cons. dir. p.to 11. Sostanzialmente nello stesso senso si era già espressa la sentenza n. 173/2016 in tema di contributi di solidarietà gravanti sui trattamenti pensionistici.

⁷¹ Cfr. cons. dir. p.to 14. A questo proposito, si vedano le considerazioni di L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2016, p. 2339 ss.

⁷² Cons. dir. p.to 16. Nello stesso senso si pone la recente sentenza n. 83/2019.

⁷³ V. A. LUCARELLI, *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 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 di quaderni costituzionali - Rassegna*, n. 1/2017; F. PALLANTE, *Dai vincoli "di" bilancio ai vincoli "al" bilancio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2016, p. 2498 ss.

⁷⁴ Cfr. cons. dir. p.ti 7, 8, 17 e 18. La Corte si pone nel solco delle passate pronunce ritenendo che la destinazione delle risorse debba rispondere anzitutto alle priorità indicate in Costituzione, soprattutto in periodi di crisi economico-finanziaria. Nello stesso senso sono le sentenze nn. 169/2017 e 117/2018. Secondo L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015, p. 151, nella distribuzione delle risorse bisogna «distinguere le destinazioni di fondi costituzionalmente *doverose* da quelle *consentite* o addirittura *vietate*».

L'attenzione alle spiegazioni date dal legislatore nell'illustrare le scelte compiute in tema di diritti sociali e alla documentazione a corredo è ravvisabile in altre pronunce.

La sentenza n. 108/2016 si occupa dell'incidenza negativa e retroattiva della normativa statale sulle misure incentivanti a beneficio del personale della scuola e la Corte sottolinea come la norma impugnata non sia corredata da alcuna relazione tecnica in merito ai risparmi da conseguire. Tuttavia, rendendosi conto del fatto che la stima, nel caso di specie, sarebbe stata obiettivamente difficile poiché 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, conclude ritenendo 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'affidamento⁷⁵ e ne dichiara l'incostituzionalità, con una sentenza manipolativa, 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 censurata⁷⁶.

Nella sentenza n. 133/2016, concernente l'abrogazione della norma sul trattenimento in servizio dei dipendenti civili dello Stato, la Corte esamina i lavori preparatori della legge e la Nota di lettura redatta dal Servizio del bilancio del Senato per verificare l'esistenza di un'apposita istruttoria con l'indicazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse disponibili. In particolare, la relazione tecnica contiene un quadro analitico delle proiezioni finanziarie decennali, secondo quanto richiesto dall'art. 17 della l. n. 196/2009, e la Corte osserva come l'insieme della documentazione sia indicativa di 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. I minori oneri correlati alla mancata abolizione del trattenimento in servizio dei magistrati appaiono idonei a compensare i maggiori oneri discendenti dalle modifiche che hanno interessato gli avvocati dello Stato. Perciò, la Corte conclude ritenendo che la documentazione a corredo della disciplina oggetto del suo esame è adeguata e i conteggi appaiono plausibili in relazione alla spesa e alle previsioni effettuate, escludendo così la violazione dell'obbligo di copertura finanziaria⁷⁷.

⁷⁵ V. F. FERRARI, *Variazioni sul parametro del legittimo affidamento (in tempi di crisi economica): spunti ricostruttivi a partire da Corte cost. 108/2016*, in *Forum di quaderni costituzionali – Rassegna*, n. 9/2016, e 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 *Rivista AIC*, n. 2/2017.

⁷⁶ Cfr. cons. dir. p.ti 4 e 5.

⁷⁷ Cfr. cons. dir. p.to 4.3.1. In merito, si veda M. CINELLI, *Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 1/2019, p. 1 ss. (spec. p. 34 ss.).

La sentenza n. 15/2017 si occupa del provvedimento d'urgenza⁷⁸ mediante il quale era stato introdotto un meccanismo di decadenza automatica dagli incarichi dirigenziali in nome del ridimensionamento strutturale della Presidenza del Consiglio dei Ministri. La Corte rileva che l'immediato risparmio evocato dalla norma censurata non trovava conferma nei lavori parlamentari: nella relazione illustrativa al decreto-legge non erano previsti immediati risparmi di spesa derivanti dall'intervento e nella relazione tecnica al maxi-emendamento presentato dal Governo si affermava che trattandosi di una disposizione di carattere ordinamentale non si sarebbero prodotti effetti finanziari. La Corte ritiene però che l'evocazione dei vincoli di carattere finanziario consisteva in una mera asserzione⁷⁹ e, perciò, accoglie la questione proposta.

Nell'ambito di questa carrellata di pronunce della Corte costituzionale è possibile collocare anche la sentenza n. 192/2017, originata da un ricorso in via principale proposto dalla Regione Veneto. La Corte coglie l'occasione per ribadire che la garanzia dei servizi effettivi che corrisponde a diritti costituzionali rende necessaria la certezza delle disponibilità finanziarie nel quadro dei compositi rapporti tra gli enti coinvolti. Ancorché il diritto alla salute possa subire dei condizionamenti nel momento in cui il legislatore procede nella distribuzione delle risorse disponibili, tuttavia non può essere pregiudicata la garanzia del suo nucleo essenziale. Il Giudice costituzionale 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»⁸⁰.

In questo caso, la giustificazione della scelta compiuta dal legislatore è concepita dalla Corte come uno strumento a carattere sussidiario: un parametro da dover rispettare in assenza, a livello legislativo, di sedi istituzionali di confronto fra Stato e Regioni divenendo, perciò, il mezzo 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»⁸¹.

⁷⁸ D.l. n. 95/2012, recante *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*, convertito con modificazioni nella l. n. 135/2012.

⁷⁹ Cfr. cons. dir. p.to 7.

⁸⁰ Cons. dir. p.to 9.2.4.

⁸¹ Corte cost., sent. n. 184/2016, cons. dir. p.to 3. Queste considerazioni sono state ribadite nella sentenza n. 103/2018 (cfr. cons. dir. p.to 6.4.1). Fra l'altro, quest'ultima sentenza è stata l'occasione per sottolineare ancora una volta che le singole misure di contenimento della spesa pubblica possono qualificarsi come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica a condizione che si limitino a prevedere un contenimento complessivo della spesa corrente dal carattere transitorio. La Corte ha perciò criticato, per quanto concerne il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, «la sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre che potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo».

Vi è poi, la sentenza n. 250/2017⁸² che si occupa del d.l. n. 65/2015 adottato dal Governo, come abbiamo visto, per dare attuazione alla sentenza n. 70/2015, secondo quanto espressamente dichiarato nell'art. 1, comma 1, dello stesso.

La Corte rigetta le numerose questioni sollevate ritenendo che la nuova e temporanea disciplina introdotta realizzi un bilanciamento non irragionevole tra i diritti dei pensionati e le esigenze della finanza pubblica. La Corte ribadisce però come il principio di ragionevolezza rappresenti il cardine intorno al quale devono ruotare le scelte del legislatore nella materia pensionistica assurgendo a principio di sistema. Precisa così – rivolgendosi non solo alla materia pensionistica – che, proprio per «assicurare una coerente applicazione di tale principio-cardine negli interventi legislativi che si prefiggono risparmi di spesa, questi ultimi devono essere accuratamente motivati, il che significa sostenuti da valutazioni della situazione finanziaria basate su dati oggettivi (sent. n. 70/2015, punto 10 del *Considerato in diritto*). Le relazioni tecniche, illustrative degli interventi legislativi che nella materia previdenziale si prefiggono risparmi di spesa, così come ogni altra documentazione inerente le manovre finanziarie, rappresentano dunque uno strumento per la verifica delle scelte del legislatore»⁸³.

La Corte evidenzia come, nel caso di specie, lo scopo dell'intervento sia stato esternato e le disposizioni impugnate trovino, stavolta, «dettagliata illustrazione nella “Relazione”, nella “Relazione tecnica” e nella “Verifica delle quantificazioni” relative al disegno di legge di conversione di tale decreto (A.C. n. 3134). In tali atti parlamentari sono riferiti i dati contabili che confermano l'impostazione seguita dal legislatore, nel quadro delle regole nazionali e europee»: perciò, «deve ritenersi che, diversamente dalla disciplina oggetto della sentenza n. 70 del 2015, dal disegno complessivo dei denunciati commi 25 e 25-*bis* emergono

sottolineando come, nel caso di specie, «non emergono dai lavori parlamentari, né dalla relazione tecnica allegata al disegno di legge di iniziativa governativa e neppure dalle difese spiegate nel presente giudizio dall'Avvocatura generale dello Stato, le ragioni per le quali non sarebbe stato possibile – in luogo dell'estensione temporale di precedenti misure restrittive – provvedere ad una trasparente ridefinizione complessiva delle relazioni finanziarie tra gli enti coinvolti nell'ambito della nuova manovra finanziaria» (cons. dir. p.to 6.4.2). Infine, nella sentenza n. 227/2019, la Corte osserva come la vigente formulazione dell'art. 81 Cost. sia più rigorosa rispetto al passato anche allo scopo «di evitare leggi-proclama sul futuro, del tutto carenti di soluzioni attendibili e quindi inadeguate al controllo democratico *ex ante* ed *ex post* degli elettori» (cons. dir. p.to 2). In particolare, la Corte, nel censurare la legge regionale impugnata, la reputa una mera ipotesi politica, la cui fattibilità giuridica ed economico-finanziaria non è supportata neppure da una schematica relazione tecnica, in evidente contraddizione con le radicali innovazioni organizzative e programmatiche, le quali comportano consistenti oneri finanziari.

⁸² V. G. GRASSO, *Giudicato costituzionale, discrezionalità del legislatore e modulazione retroattiva della perequazione dei trattamenti pensionistici nella sentenza n. 250 del 2017 della Corte costituzionale. Qualche spunto di riflessione critica*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2018, p. 1 ss., e I. MASSA PINTO, *Il giudicato costituzionale non comporta un “esproprio” della potestà legislativa: il principio di (non ir)ragionevolezza come tutela del contenuto essenziale dei diritti (e non come ricerca dell'ottima proporzione) nel bilanciamento tra diritti ed esigenze finanziarie (nota alla sent. n. 250 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, p. 1 ss.

⁸³ Cons. dir. p.to 6.5.1.

con evidenza le esigenze finanziarie di cui il legislatore ha tenuto conto nell'esercizio della sua discrezionalità»⁸⁴.

5. Osservazioni conclusive

La fluidità dei rapporti tra Corte costituzionale e Parlamento è un carattere connaturato ai sistemi di giustizia costituzionale e, in ogni caso, un fattore positivo nella misura in cui consenta di mantenere la necessaria elasticità nei rapporti tra poteri costituzionali, ponendo però la giusta attenzione a non interferire indebitamente con il ruolo altrui inducendo conflittualità patologiche: non solo, proprio queste caratteristiche hanno consentito di adeguare il controllo di costituzionalità ai mutamenti sociali, politici e istituzionali, alternando fasi di attivismo giudiziario, finalizzate a spronare il legislatore, a fasi di maggiore cautela⁸⁵.

In questi ultimi anni, la Corte costituzionale è stata chiamata a svolgere un difficile compito⁸⁶ dovendo valutare la ragionevolezza del bilanciamento operato dalle scelte legislative nel raccordare le esigenze di equilibrio del bilancio e di stabilità economica con la tutela dei diritti fondamentali, almeno nel loro nucleo essenziale⁸⁷, poiché «il Giudice delle leggi viene a trovarsi in una posizione di sovraesposizione politica in quanto arbitro delle scelte pubbliche di distribuzione e di riallocazione delle risorse»⁸⁸.

Le difficoltà che la Corte costituzionale ha incontrato, da sempre, nel dare attuazione ai parametri che definiscono lo Stato sociale sono indicativi «del fatto che la giustizia costituzionale non è stata pensata e non è nata per operare nel campo dei diritti sociali, cioè i diritti che “costano”»⁸⁹ e, dunque, occorre trovare opportune soluzioni per ovviare a ciò.

Le problematiche che la Corte ha dovuto affrontare sono però indotte anche da un altro fattore: soprattutto per le forze politiche, la Costituzione non rappresenta più un fattore unificante che necessita di attuazione e il legislatore sembra avvertirla come un vincolo – assieme a quelli eurounitari e internazionali – che limita il proprio potere decisionale⁹⁰. Inoltre, questi molteplici vincoli non sempre

⁸⁴ Cons. dir. p.to 6.5.2.

⁸⁵ Cfr. E. CHELI, *Giustizia costituzionale e sfera parlamentare*, cit., p. 272. In particolare, l'Autore parla di complementarietà delle due funzioni e di messa a punto di una sorta di «triangolo magico» che, nello Stato costituzionale, dovrebbe collegare garanzia costituzionale, giustizia costituzionale e sovranità decisionale del Parlamento (p. 277).

⁸⁶ Cfr. A. MORRONE, *Garanzia della Costituzione e crisi economica*, in *Diritti sociali e crisi economica*, cit., p. 25 ss.

⁸⁷ In ogni caso, tale concetto è sfuggente e, di conseguenza, la Corte ne individua il contenuto e il limite invalicabile caso per caso: cfr. C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali – Relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, spec. p. 10.

⁸⁸ S. GAMBINO, *Costituzione, integrazione europea e crisi economica*, cit., p. 95.

⁸⁹ G. ZAGREBELSKY - V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 407 ss.

⁹⁰ N. LUPO, *Il Parlamento e la Corte costituzionale*, cit., p. 129 ss. Più ampiamente sulla crisi della statualità contemporanea, della sovranità e dello stato sociale, si veda: S. GAMBINO, *Stato sociale una forma superata? Alcune riflessioni e qualche interrogativo sui rapporti fra democrazia e potere economico*, in AIC, *Annuario 2017. Democrazia oggi. Atti del XXXII Convegno*

sono in armonia fra loro ed ecco, allora, il tentativo di eludere quelli costituzionali, anche solo transitoriamente, magari confidando nei tempi di pronuncia della Corte costituzionale.

Quest'ultima, consapevole dei molteplici rischi e delle difficoltà del periodo, ha continuato a far uso delle tecniche decisorie già sperimentate in passato (sentenze monito⁹¹, manipolative, di modulazione degli effetti temporali) ponendo attenzione a mantenere un rapporto collaborativo con il legislatore attraverso la ricerca di un'equilibrata convivenza tra le due funzioni e il ricorso anche a strumenti aggiuntivi di dialogo, come il comunicato stampa successivo alla pubblicazione della sentenza n. 70/2015⁹².

La Corte ha utilizzato altresì, come abbiamo visto, strumenti non del tutto nuovi che, però, sono divenuti una costante e che sollecitano in maniera più incalzante il legislatore a collaborare: difatti, viene chiesto a quest'ultimo, per un verso, di spiegare i motivi delle proprie decisioni e, per un altro verso, di fornire un'adeguata documentazione adempiendo così ad obblighi che il legislatore stesso si è imposto. In sostanza, è come se la Corte costituzionale procedesse nel proprio cammino ricercando soluzioni in grado di esortare il legislatore in maniera più efficace ad esercitare la propria funzione in un clima di collaborazione.

In ogni caso, le soluzioni alle quali è giunto il Giudice costituzionale sono funzionali ad evitare che il legislatore riversi la responsabilità delle proprie scelte azzardate (o delle mancate scelte) sulla Corte: di fronte al rischio di una delegittimazione qualora quest'ultima non adotti sentenze costose o, al contrario, si atteggi a legislatore, l'unica soluzione è che la Corte eserciti fino in fondo il proprio ruolo spiegando accuratamente le proprie 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, soprattutto in seguito all'avvenuta «rinuncia a spazi di sovranità»⁹³, è proprio del legislatore, mentre ad essa spetta una funzione di controllo.

annuale di Modena, 10-11 novembre 2017, Napoli, 2018, p. 73 ss. (spec. p. 87 ss.).

⁹¹ V. la sentenza n. 200/2018 in tema di incidenza del congelamento delle retribuzioni del pubblico impiego nel quadriennio 2011-2014 sui trattamenti pensionistici.

⁹² Sull'utilizzo dei comunicati stampa e sull'evoluzione che vi è stata, si rinvia a F. RIGANO, *Sulla «divulgazione» del dispositivo della sentenza della Corte costituzionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta (Atti del Seminario di Pisa del 5 maggio 1990)*, Torino, 1991, p. 208 ss., e G. COSMELLI, *Ancora in tema di illegittimità della mediazione c.d. obbligatoria: sugli effetti dei comunicati-stampa della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2013, p. 498 ss. Inizialmente, il comunicato stampa è stato inteso come strumento per riferire in termini puntuali e sintetici i contenuti delle decisioni della Corte allo scopo di evitare rischi di fraintendimento. Con il tempo, è divenuto anche un mezzo che anticipa la pubblicazione della sentenza e viene usato soprattutto per raggiungere in modo più diretto la collettività. Nel caso di specie, invece, è come se la Corte avesse inteso spronare l'intervento del legislatore (ovvero del Governo) volendo così ripristinare la complementarietà delle funzioni di questo con le proprie.

⁹³ Corte cost., ord. n. 24/2017, cons. dir. p.to 6.

5.1. L'importanza della motivazione ...

Le sentenze illustrate si collocano nel solco di quella giurisprudenza costituzionale ove la Corte non affronta il problema della motivazione della legge in termini ermeneutici eppure la ricerca o tenta di ricostruirla per comprendere un sistema che, nel tempo, è divenuto sempre più complesso tanto che le ragioni del bilanciamento operato fra i molteplici valori, principi e diritti in gioco non sempre appare evidente⁹⁴, soprattutto durante un periodo di crisi economico-finanziaria che inevitabilmente condiziona sensibilmente le scelte del legislatore.

Nella recente giurisprudenza, la Corte 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 dinanzi alla necessità di tutelare il nucleo incompressibile dei diritti stessi. Questo significa, allora, che il legislatore potrà anche introdurre previsioni e manovre che contrastano con il principio dell'equilibrio di bilancio (e con i vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea) quando, altrimenti, ad essere sacrificati sarebbero i diritti inviolabili giacché non è l'equilibrio di bilancio a condizionarne la doverosa erogazione, ma è la garanzia dei diritti incompressibili a incidere sul bilancio⁹⁵. In questa prospettiva, la motivazione dell'atto legislativo – tenuto conto dei complessi bilanciamenti che devono essere compiuti – è il modo per giustificare la scelta legislativa anche in vista di un eventuale controllo successivo da parte del Giudice costituzionale.

La Corte costituzionale non sempre utilizza l'espressione motivazione; altre volte riscontra o ritiene mancante una causa normativa (adeguata); in altri casi parla di giustificabilità o di giustificazione nell'accezione di *ratio* giustificatrice. La diversità terminologica è imputabile alla differente sensibilità dell'estensore della sentenza e al clima che ha accompagnato la decisione costituzionale. Sebbene le varie espressioni non siano dei veri e propri sinonimi⁹⁶, ciò che interessa alla Corte è comprendere lo scopo

⁹⁴ Nella giurisprudenza costituzionale, soprattutto quella recente, vi sono altri casi in cui la Corte costituzionale ricerca la motivazione dell'intervento legislativo o ne riscontra la mancanza: basti pensare alle sentenze in tema di attrazione in sussidiarietà – a partire dalla n. 303/2003, ma soprattutto occorre ricordare la n. 232/2011 – oppure alle sentenze nn. 266/2010 e 190/2011 in tema di prelievo venatorio e alla 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. In senso contrario, si veda S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge. Profili teorici e giurisprudenziali*, Cedam, Padova, 2008.

⁹⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 275/2016, cons. dir. p.to 11.

⁹⁶ In particolare, la giustificazione differisce dalla motivazione perché la prima consta dei soli presupposti in fatto e in diritto che hanno condotto ad una decisione e, dunque, non spiegano da soli le ragioni della scelta compiuta. Quando la Corte richiede la sola giustificazione, lascia 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 ma nel fare in modo che la relazione fra i presupposti e gli obiettivi perseguiti appaia coerente e ragionevole. Di conseguenza, la sola giustificazione non è in grado di responsabilizzare il legislatore ma, soprattutto, può vanificare o consentire di aggirare i valori che, invece, la motivazione contribuisce a garantire. Al riguardo, si rinvia a M. PICCHI, *L'obbligo di motivazione delle leggi*, cit., p. XVII ss.

che il legislatore si è prefissato per poterlo mettere in relazione ai mezzi predisposti nell'intento di valutare la ragionevolezza e la compatibilità della disciplina rispetto ai parametri costituzionali.

L'indagine compiuta evidenzia che la Corte – quando il legislatore ha fornito spiegazioni sulle ragioni dell'intervento precisando i presupposti e le basi della propria decisione – ha adottato, talvolta, non semplici sentenze di accoglimento ma ha preferito altre tipologie (sentenze manipolative o di modulazione degli effetti nel tempo) ricorrendo essa stessa ad argomentazioni più articolate, supportate in alcuni casi anche dal reperimento di altra documentazione per spiegare i motivi della pronuncia finale. Invece, la Corte costituzionale, nei casi in cui sono mancate adeguate spiegazioni e non vi è stata la possibilità di una loro ricostruzione, a meno di non sostituirsi al legislatore nel bilanciamento dei molteplici interessi in gioco, non si è tirata indietro e ha pronunciato l'incostituzionalità della disciplina sottoposta alla sua attenzione determinando sì vuoti normativi ma restituendo al tempo stesso al legislatore la possibilità di far uso del potere discrezionale nel rispetto dei limiti costituzionali così come interpretati e definiti dalla stessa Corte che si è così dimostrata pienamente rispettosa dello spazio decisionale del legislatore perché glielo ha restituito chiedendo maggiore trasparenza e responsabilità nello svolgimento della funzione legislativa.

Fra l'altro, come già evidenziato, quando l'intervento legislativo presenta delle spiegazioni ed è supportato da un'adeguata documentazione, la Corte vede circoscrivere il proprio spazio di intervento soltanto a quei profili che non risultano ragionevoli e, ad ogni modo, per incidere sui contenuti della disciplina deve ben articolare i motivi della propria decisione se non vuole diminuire la propria legittimazione mettendo a rischio il seguito delle pronunce.

La richiesta di motivare gli atti legislativi – oltre ad essere un modo per restituire credibilità e autorità al legislatore giacché scelte che si basano su argomentazioni solide e rispettose dei parametri costituzionali potranno superare qualsiasi controllo – costituisce anche la soluzione per fronteggiare le accresciute difficoltà del periodo della crisi economica: spesso la Corte costituzionale si è trovata come unico soggetto gravato dal compito di garantire la tutela dei diritti sociali, con tutti i rischi connessi alle ripercussioni delle pronunce sulla situazione di profonda debolezza economica del Paese e, quindi, anche sulla credibilità e sugli impegni presi a livello europeo e internazionale⁹⁷. Un eccesso di protezione verso lo

⁹⁷ Secondo M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, p. 16 ss., sarebbe possibile pensare anche a nuove tecniche decisorie per dare piena ed effettiva tutela ai diritti nei casi in cui la Corte abbia difficoltà ad adottare pronunce demolitorie viste le ricadute sulla spesa pubblica. L'Autore ipotizza una sentenza di incostituzionalità condizionata e differita, i cui effetti decorrerebbero qualora, entro l'esercizio finanziario indicato, il legislatore non abbia reperito le risorse necessarie. Altra possibilità potrebbe essere 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

Stato sociale oppure nell'agevolare le manovre economico-finanziarie avrebbe esposto la Corte costituzionale al rischio di una sua delegittimazione.

Invece, il compito della Corte è senz'altro facilitato instaurando un rapporto più collaborativo con il legislatore attraverso la richiesta, appunto, delle spiegazioni in merito ai bilanciamenti da questo compiuti.

5.2. Segue: ... e della documentazione a corredo degli atti legislativi

Nel ricercare la motivazione delle scelte legislative, la Corte utilizza documenti che il legislatore ha stabilito debbano accompagnare i progetti di legge – primo fra tutti la Relazione tecnico-finanziaria⁹⁸ per poter verificare l'adeguatezza della copertura finanziaria, la causa normativa e la *ratio* dell'intervento normativo – ma anche altra documentazione⁹⁹ che la Corte reperisce autonomamente. In particolare, l'utilizzo di documenti elaborati da organi che offrono garanzie di terzietà, come la Corte dei conti, consente di evitare obiezioni sulla scarsa obiettività delle decisioni, soprattutto in assenza, oggi, di strutture presso la Corte costituzionale provviste delle necessarie competenze a svolgere valutazioni sulle scelte finanziarie.

Al contrario, i casi in cui la Corte ricorre alle ordinanze istruttorie sono ancora sporadici, sebbene le consentirebbero, per un verso, di acquisire elementi indiziari utili per valutare l'attendibilità delle quantificazioni compiute dal legislatore¹⁰⁰ e il contesto economico-sociale nel quale la disciplina censurata si inserisce e, per un altro verso, di avere cognizione delle conseguenze finanziarie delle proprie decisioni¹⁰¹.

accoglimento a seconda della risposta data dal legislatore.

⁹⁸ Di recente, S. SCAGLIARINI, *La relazione tecnico-finanziaria delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2016, p. 1589 ss., ha evidenziato come, soprattutto dopo il 2012, la Corte costituzionale abbia utilizzato più frequentemente la Relazione tecnico-finanziaria. Questo *trend* si è confermato anche negli ultimi anni: sentenze nn. 124, 149, 191, 192 e 236 del 2017, 5, 12, 20 e 103 del 2018, 159/2019. Nella sentenza n. 89/2019, invece, la Corte guarda ai lavori preparatori, al dibattito parlamentare e, in particolare, alla Nota di lettura redatta dal Servizio del bilancio del Senato anche perché la Relazione tecnica è oscura in merito all'impatto della norma impugnata sui saldi di finanza pubblica.

⁹⁹ S. SCAGLIARINI, *La relazione tecnico-finanziaria*, cit., p. 1589 ss., ritiene che sarebbe utile estendere l'attenzione anche ad altri documenti che accompagnano i disegni di legge come, ad esempio, la relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

¹⁰⁰ V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, n. c.*, cit., p. 25 ss.

¹⁰¹ V. M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali*, cit., p. 11 ss., e M. TROISI, *Attività istruttoria, conseguenze finanziarie e modulazione degli effetti temporali delle decisioni*, in *La Corte costituzionale e i fatti*, cit., p. 315 ss., la quale ha analizzato tutte le ordinanze istruttorie della Corte costituzionale fin dalla sua nascita osservando come, dal 2012, ve ne siano state solo quattro, di cui solo una riguardante le conseguenze finanziarie (ordinanza 26 novembre 2015 di cui la Corte dà conto nella sentenza n. 188/2016). A quest'ultima deve aggiungersi l'ordinanza 2 luglio 2019, della quale vi è traccia nella sentenza n. 197/2019 giacché, come noto, le ordinanze istruttorie, in seguito a una decisione nel corso della Presidenza di Francesco Saja (1987), non sono più numerate né pubblicate. Sul tema, si veda anche M. NISTICÒ, *Le problematiche del potere istruttorio nelle competenze della Corte*, *ivi*, p. 49 ss.

Indubbiamente, un più intenso esercizio formalizzato dei poteri istruttori da parte della Corte consentirebbe l'assunzione di informazioni importanti a questi fini¹⁰²: occorrerebbe, però, che venisse soddisfatto anche il principio del contraddittorio consentendo, cioè, alle parti costituite di poterne avere conoscenza e di poter esprimere le proprie osservazioni. Inoltre, dovrebbe essere garantito anche il principio di trasparenza: ossia, dalla motivazione della Corte dovrebbe emergere la relazione fra i contenuti delle informazioni acquisite e la decisione finale¹⁰³.

In questa prospettiva, un giusto interlocutore potrebbe essere (oltre alla Corte dei conti e alle Camere) l'Ufficio parlamentare di bilancio che, fra le attribuzioni, ha quella di effettuare analisi, verifiche e valutazioni sull'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo (art. 18, comma 1, lett. b). In questo caso, è chiaro che la Corte non potrebbe non tener conto dei dati acquisiti benché, nell'ipotesi di una mancata condivisione, se ne potrebbe discostare soltanto spiegando puntualmente le ragioni della propria valutazione.

Tutto ciò rende però necessario che, all'interno della Corte, vengano create strutture in grado di valutare l'attendibilità e i contenuti della documentazione acquisita: in questa prospettiva, l'istituzione di un ufficio analogo a quello creato durante la presidenza Baldassarre¹⁰⁴ potrebbe essere una soluzione appropriata non solo per quantificare direttamente gli effetti di una pronuncia ma, appunto, anche per verificare la ragionevolezza delle informazioni acquisite.

5.3. Nuove tipologie di pronunce

Nel corso del tempo, la dottrina¹⁰⁵ ha espresso in più occasioni la necessità di pensare a nuove tecniche decisorie, guardando anche alle esperienze straniere, allo scopo di rendere la tutela dei diritti piena ed effettiva soprattutto quando la Corte costituzionale abbia difficoltà ad adottare pronunce demolitorie per evitare ripercussioni sulle limitate risorse.

¹⁰² S. SCIARRA, *Prove di solidarietà*, cit., p. 13, ha sottolineato come la Corte cerchi, non da ora, i giusti interlocutori quando si pone il problema dei costi delle proprie decisioni perché solo l'autorevolezza, la competenza e la terzietà possono guidare le proprie decisioni.

¹⁰³ G. REPETTO, *I poteri istruttori della Corte costituzionale tra "modelli" processuali e discrezionalità del legislatore. Problemi e spunti di riflessione a partire dall'esperienza tedesca*, in *La Corte costituzionale e i fatti*, cit., p. 305 ss., riflette sui rischi di un ricorso formalizzato e sistematico a provvedimenti istruttori da parte della Corte costituzionale. Infatti, l'esito istruttorio disposto in termini formalizzati potrebbe vincolare il potere decisionale della Corte a dati che la stessa non potrebbe mettere in discussione perché rientranti nella sfera della discrezionalità tecnica e, dunque, per essa insindacabili.

¹⁰⁴ Cfr. M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali*, cit., p. 11 ss.

¹⁰⁵ V. E. CHELI, *Giustizia costituzionale e sfera parlamentare*, op. ult. cit., p. 274 ss.; M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali*, op. cit., spec. p. 16 ss.; M. D'AMICO, *La Corte costituzionale e i fatti*, cit., p. 36 ss.

La Corte, di recente, ha creato – sebbene in altro contesto¹⁰⁶ – una nuova tecnica decisoria con l’ordinanza n. 207 del 2018¹⁰⁷ (in materia di suicidio assistito). Il Giudice costituzionale è stato indotto a questa soluzione¹⁰⁸ perché, altrimenti, una pronuncia di inammissibilità della questione con monito al legislatore, in caso di inerzia di quest’ultimo, avrebbe avuto l’effetto di lasciare in vita la normativa non conforme a Costituzione per un tempo non preventivabile poiché la Corte avrebbe dovuto attendere che venisse sollevata una nuova questione di legittimità costituzionale. La Corte, volendo consentire al legislatore di assumere le necessarie decisioni rimesse in linea di principio alla sua discrezionalità, ha perciò ritenuto «di dover provvedere in diverso modo, facendo leva sui propri poteri di gestione del processo costituzionale»¹⁰⁹: difatti, il Giudice costituzionale è sì tenuto a rispettare la discrezionalità legislativa ma questa «non può ergersi a limite assoluto, invalicabile in caso di inerzia»¹¹⁰.

La soluzione dell’ordinanza di monito al legislatore e contestuale rinvio della trattazione delle questioni di legittimità costituzionale a una nuova udienza¹¹¹, nella quale valutare anche la sopravvenienza di una legge che regoli la materia sulla base delle indicazioni espresse dalla Corte, è dunque un modo per rispettare la discrezionalità decisionale del legislatore conservando però la possibilità di verificare, entro un termine definito, che la disciplina introdotta assicuri un’adeguata tutela dei diritti oppure di intervenire in caso di persistente inerzia del legislatore stesso¹¹².

L’ordinanza di incostituzionalità prospettata, pur presentando gli effetti positivi detti, è però una soluzione alla quale la Corte può ricorrere con misura¹¹³, nel senso che – oltre a presentare alcune

¹⁰⁶ V. nt. n. 20.

¹⁰⁷ Autorevole dottrina si è espressa criticamente chiedendosi fin dove la Corte, in nome dei poteri che le spettano, si spingerà ancora nel creare nuove tipologie di pronunce: A. RUGGERI, *Pilato alla Consulta: decide di non decidere, perlomeno per ora...* (a margine di un comunicato sul caso Cappato), in *Consulta online*, 3/2018, p. 568 ss., e ID., *Venuto alla luce alla Consulta l’incrocio costituzionale (a margine della ordinanza n. 207 del 2018 sul caso Cappato)*, *ivi*, p. 571 ss.

¹⁰⁸ Nel caso della sentenza n. 10/2015, invece, abbiamo visto che la Corte, prima di pronunciarsi, ha atteso quattro anni dalla rimessione della questione: lasso di tempo che avrebbe consentito al legislatore di intervenire per fare in modo che le misure introdotte avessero un’efficacia soltanto temporanea.

¹⁰⁹ Corte cost., sent. n. 207/2018, cons. dir. p.to 11.

¹¹⁰ M. RUOTOLO, *L’evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale. Per un inquadramento dell’ord. n. 207 del 2018 in un nuovo contesto giurisprudenziale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, p. 664.

¹¹¹ Cfr. M. PICCHI, «Leale e dialettica collaborazione» fra Corte costituzionale e Parlamento: a proposito della recente ordinanza n. 207/2018 di monito al legislatore e contestuale rinvio della trattazione delle questioni di legittimità costituzionale, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2018.

¹¹² Cfr. M. RUOTOLO, *L’evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, *cit.*, p. 644 ss.

¹¹³ Di diverso avviso è E. GROSSO, *Il rinvio a data fissa nell’ordinanza n. 207/2018. Originale condotta processuale, nuova regola processuale o innovativa tecnica di giudizio?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2019, p. 531-566. In particolare, l’Autore afferma che, nonostante quanto precisato nell’ordinanza e dallo stesso Presidente della Corte costituzionale (cfr. G. LATTANZI, *Relazione del Presidente della Corte costituzionale*, *cit.*, p. 9 ss.), questa tecnica decisoria è destinata a rimanere un *unicum* nella giurisprudenza costituzionale poiché sarebbe stata adottata soltanto per far fronte alla «straordinaria peculiarità del caso» originato da «un vero e proprio “atto politico” di disubbidienza civile da parte di Marco Cappato» (spec. p. 540 ss.). Inoltre, l’Autore ritiene che siffatta tipologia di pronuncia, in assenza di un’esplicita attribuzione alla Corte di generali poteri di gestione temporale del processo in relazione ai tempi del legislatore, non sia suscettibile di generalizzata replica

controindicazioni che la dottrina¹¹⁴ ha da subito evidenziato – non deve diventare uno strumento con il quale la Corte si sostituisce al legislatore nell’individuazione dei settori da disciplinare oppure nei quali è necessario intervenire e neppure deve rappresentare un facile alibi per quest’ultimo nel rinviare necessarie riforme.

Nondimeno, anche questa nuova tecnica decisoria vuole sviluppare la collaborazione istituzionale¹¹⁵ e può essere collocata nel solco di quella giurisprudenza che si preoccupa di valorizzare la dimensione parlamentare e i principi di democraticità per responsabilizzare il legislatore nelle scelte che compie. La medesima funzione, cioè, che la Corte intende realizzare chiedendo di motivare e documentare gli atti legislativi.

Perciò, anche questa nuova tipologia di pronuncia è funzionale a restituire credibilità e autorità al legislatore e consente alla Corte di evitare di accollarsi compiti e responsabilità che non le spettano e di cautelarsi nel caso in cui gli operatori politico-normativi non diano risposte adeguate entro termini ragionevoli¹¹⁶.

soprattutto perché potrebbe pregiudicare altri beni come, ad esempio, il principio della ragionevole durata del processo e l’inviolabilità della libertà personale. Pur non potendo esaurire compiutamente la questione in questa occasione, mi pare che la tipologia di pronuncia scelta costituisca la soluzione che, secondo il Giudice costituzionale, ha consentito di bilanciare i molteplici valori in gioco: fra questi, vi è senz’altro il principio del giusto processo e l’interesse dell’imputato ad essere giudicato in tempi adeguati ma la Corte ha dovuto tener conto anche del diritto alla vita (tutelato dall’art. 580 c.p.) e del diritto all’autodeterminazione del malato terminale. In altri termini, non si può adottare una prospettiva che guardi alle ricadute della scelta compiuta dalla Corte su un singolo valore costituzionale poiché il compito istituzionale affidato alla Corte «richiede che la Costituzione sia garantita come un tutto unitario, in modo da assicurare “una tutela sistemica e non frazionata” (sentenza n. 264 del 2012) di tutti i diritti e i principi coinvolti nella decisione» (sentenza n. 10/2015, cons. dir. p.to 7). Tutto ciò non significa, però, che questa nuova tecnica decisoria (e anche altre già in uso) non debba ricevere un’espressa copertura normativa, analogamente a quanto è accaduto in altri ordinamenti: basti pensare alla *Umvereinbarkeitserklärung* affermatasi, in un primo momento, proprio nella prassi giurisprudenziale del *Bundesverfassungsgericht*.

¹¹⁴ V. A. RUGGERI, *Pilato alla Consulta: decide di non decidere*, cit., p. 568 ss.; ID., *Venuto alla luce alla Consulta l’irrocervo costituzionale*, cit., p. 571 ss.; M. BIGNAMI, *Il caso Cappato alla Corte costituzionale: un’ordinanza ad incostituzionalità differita*, in *Questione giustizia*, 23 novembre 2018; U. ADAMO, *La Corte è ‘attendista’... «facendo leva sui propri poteri di gestione del processo costituzionale»*. Nota a Corte cost., ord. n. 207 del 2018, in *Forum di quaderni costituzionali - Rassegna*, n. 11/2018; C. CUPELLI, *Il caso Cappato, l’incostituzionalità differita e la dignità nell’autodeterminazione alla morte*, in *Diritto penale contemporaneo*, 3 dicembre 2018; M. PICCHI, *«Leale e dialettica collaborazione» fra Corte costituzionale e Parlamento*, cit.

¹¹⁵ E. GROSSO, *Il rinvio a data fissa*, cit., p. 553 ss., si esprime in termini ancora una volta critici ritenendo che tale tipologia di pronuncia non possa costituire un realistico e ragionevole rimedio alle attuali difficoltà di funzionamento del dialogo tra Corte e legislatore. A me pare che sia sicuramente inverosimile che le ordinanze di incostituzionalità prospettata possano soppiantare completamente la tecnica della doppia pronuncia o delle sentenze monito anche perché, come indicato nel testo, questa tipologia di ordinanza ha molteplici controindicazioni. Ciò non esclude, però, che questo modello decisorio possa contribuire a realizzare un rapporto di collaborazione con il decisore e che possa essere utilizzato anche al di fuori del diritto penale.

¹¹⁶ All’ordinanza n. 207/2018 ha fatto seguito la sentenza n. 242/2019, una pronuncia ad alto contenuto normativo: v. M. PICCHI, *Considerazioni a prima lettura sulla sentenza n. 242/2019 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2019, spec. p. 6 ss. Difatti, la Corte, preso atto dell’inerzia del legislatore, ha “riformato” l’art. 580 del codice penale e definito i criteri con i quali valutare i fatti anteriori alla pronuncia. Il Giudice costituzionale ha poi ribadito «con vigore l’auspicio che la materia formi oggetto di sollecita e compiuta disciplina da parte del legislatore conformemente ai principi precedentemente enunciati» (cons. dir. p.to 9). I contenuti della sentenza sono stati dettati anche dalle difficoltà nella



Per questi motivi e nei limiti indicati, è una tecnica decisoria suscettibile di essere utilizzata anche in altri ambiti diversi dal diritto penale, compreso quello dei diritti sociali che “costano”.

calendarizzazione del dibattito in sede parlamentare, dovute alla volontà delle forze politiche favorevoli alla riforma della l. n. 219/2017, recante *Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento*, di ottenere “un punto di non ritorno” per mezzo, proprio, di una pronuncia della Corte che riconoscesse la libertà di autodeterminazione del malato terminale nella scelta di quei trattamenti che gli consentano di congedarsi rapidamente dalla vita. Come noto, la Presidente del Senato, nell'imminenza delle udienze di trattazione, ha contattato il Presidente della Corte costituzionale per dare conto dello «stato delle iniziative legislative depositate al Senato, così come concordato in sede di conferenza dei capigruppo» (Nota dell'ufficio stampa del Senato del 17 settembre 2019). Il fatto che sia stata avvertita l'esigenza di fornire delle indicazioni sullo stato dei lavori parlamentari può essere inteso nel senso che il legislatore non è rimasto insensibile all'invito rivolto dalla Corte e che la necessità di dialogare è stata in qualche maniera riconosciuta. Tuttavia, in questo caso, non mi pare che il tentativo della Corte costituzionale di responsabilizzare il Parlamento sia riuscito poiché il legislatore ha preferito lasciare alla Corte il compito di esprimersi su questa materia snaturando, così, lo spirito di leale e dialettica collaborazione che caratterizza lo strumento decisorio ideato dalla Corte.