

L'INCIDENZA DEL NUOVO ARTICOLO 81 COST. SUI GIUDIZI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE: PRIME OSSERVAZIONI.

di Lorenzo Madau*

1. Introduzione

Nel novembre del 2013 la Corte costituzionale dedicò il proprio annuale seminario di studio al principio dell'equilibrio di bilancio¹ il quale, introdotto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 nel riformato art. 81 della Costituzione, si apprestava all'epoca ad entrare in vigore².

Coordinava i lavori l'allora Presidente della Corte Gaetano Silvestri, il quale espresse in quell'occasione tutta la preoccupazione con cui i giudici costituzionali guardavano all'avvicinarsi del momento in cui si sarebbero trovati a dover fare uso, nei propri giudizi, del nuovo art. 81. In pochissime parole di introduzione alla problematica e di motivazione dei propri timori, Silvestri riuscì a centrare perfettamente tutti i punti maggiormente dolenti che il riformato art. 81 avrebbe posto nel momento della sua applicazione pratica; e proprio i primi esempi di applicazione pratica stanno ora puntualmente confermando la lucidità e correttezza di quelle preoccupate considerazioni del Presidente emerito.

In particolare, egli mise in luce come il nuovo art. 81 legasse il principio dell'equilibrio di bilancio a concetti di natura economica,

* Dottore in giurisprudenza presso l'Università degli Studi Roma Tre.

¹ I cui atti sono stati poi pubblicati in Corte Costituzionale, *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.

² A partire dall'esercizio finanziario 2014.

su tutti quello di "ciclo economico", con cui i giuristi sono poco abituati a fare i conti, e che ben poco si prestano a fungere da parametro nel giudizio di legittimità costituzionale; ne discendeva, per quanto qui interessa, il problema evidente della giustiziabilità del nuovo principio dell'equilibrio di bilancio, messo efficace in luce già in uno scritto, divenuto punto di riferimento in materia, di Gino Scaccia³. Secondo grave problema che si apriva agli occhi della Corte, sottolineò Silvestri, era quello di come rendere compatibile un vincolo come quello dell'equilibrio di bilancio con la tutela dei diritti sociali, soprattutto laddove quest'ultima comporti per la Corte il ricorso a sentenze produttive di nuovi o maggiori oneri per lo Stato.

Nell'analizzare come il principio dell'equilibrio di bilancio stia incidendo sui giudizi della Corte costituzionale si è scelto dunque di muoversi seguendo queste due linee direttrici tracciate *ex ante* da Silvestri, nella convinzione che siano proprio quelle che la prima prassi giurisprudenziale sta confermando come maggiormente problematiche.

2. La problematica giustiziabilità del principio dell'equilibrio di bilancio.

La totale assenza, ad oggi, di casistica in materia, se da una parte suggerisce prudenza nel giungere a conclusioni affrettate, dall'altra non fa che confermare quanto risultava evidente già ai più attenti osservatori della riforma: il nuovo principio dell'equilibrio di bilancio, così come definito dall'art. 81 e dalla legge rinforzata n. 256 del 2012, si presta poco o niente ad essere utilizzato come parametro nel giudizio di legittimità costituzionale.

³ Scaccia G., *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, Il Filangieri, quaderno 2011, Napoli, 2012, pp. 211-248.

La giustiziabilità di questo vincolo finanziario risulta infatti decisamente complicata con riferimento a tutte le fasi in cui si articola il sindacato di costituzionalità delle leggi: modi di accesso alla Corte, effettivo accertamento della legittimità costituzionale, effetti dell'eventuale declaratoria di incostituzionalità⁴.

Per quanto riguarda l'accesso alla Corte costituzionale, la peculiarità di tale vizio è infatti quella di non poter essere riferita ad una specifica statuizione, ma di investire l'intera legge di bilancio, essendo causata dal congiunto operare di tutte le previsioni di questa, con la conseguenza che, affinché possa ritenersi sussistente il requisito della rilevanza della questione di costituzionalità nel giudizio *a quo*, il rimettente "dovrebbe dimostrare di dover fare applicazione nel corso del giudizio di tutte le disposizioni della legge di bilancio. Ipotesi, questa, praticamente irrealizzabile."⁵

Una volta superato, in ipotesi, lo scoglio delle ristrette vie di accesso alla Corte, le violazioni del nuovo principio dell'equilibrio troverebbero comunque grandi difficoltà ad essere effettivamente sanzionate dal giudice delle leggi.

E' evidente infatti, la difficile traducibilità in termini giuridici del concetto di equilibrio finanziario⁶, e sotto questo punto di vista

⁴ Come sottolineato già da G. Scaccia, *La giustiziabilità*, cit., p. 213.

⁵ Cfr. G. Scaccia, *La giustiziabilità*, cit., pp. 216-17. L'unica sede in cui l'impugnazione incidentale appare maggiormente praticabile è quella dei controlli della Corte dei conti, ma anche qui non mancano limitazioni, di fatto e di diritto. Rimane poi ovviamente la possibilità dell'impugnazione diretta, da parte dello Stato e delle Regioni, nei giudizi in via principale.

⁶ Nota G. Scaccia, *La giustiziabilità*, cit., p. 213, che ciò sarebbe "il riflesso di una quasi inevitabile scarsa coercibilità giuridica delle norme costituzionali sul bilancio", citando a suo sostegno anche giuristi tedeschi come J. Isensee, S. Koriath e A. Ortmann, secondo i quali il diritto costituzionale del bilancio, in particolare quello diretto a prescrivere vincoli quantitativi alle politiche finanziarie, apparterrebbe al regno dell'apparenza ("*Schein*") più che a quello della realtà ("*Sein*"), configurandosi "come una sorta di "*soft law*", operante all'interno dello Stato-apparato, ma improduttivo di effetti nei confronti dello Stato-comunità e dei privati in particolare.", cfr. *ivi*, p. 246.

scarsi effetti ha potuto sortire anche l'avvenuta concettualizzazione normativa, da una parte tramite i limiti all'indebitamento di cui al secondo comma dell'art. 81 Cost., dall'altra attraverso le definizioni della legge rinforzata n. 243/2012, idonea a costituire sul tema norma interposta nel giudizio di costituzionalità, ex comma 6 dello stesso art. 81⁷.

Da queste concettualizzazioni consegue che ciò che la Corte dovrebbe valutare è in primo luogo la conformità della legge di bilancio all'equilibrio così definito, il quale coincide con l'obiettivo di bilancio a medio termine (OMT) stabilito per l'Italia in sede europea, ed in secondo luogo, in caso di esito negativo di tale controllo, la sussistenza delle cause eccezionali che rendono legittimo l'avvenuto scostamento dall'OMT tramite ricorso a nuovo debito. L'effettivo compimento di tali valutazioni appare però delicato per un organo come la Corte costituzionale che, forse nella fretta è sfuggito al revisore dell'art. 81, non è un giudice contabile,

⁷ Nel fornire queste definizioni, la legge rinforzata compie un abbondante rinvio alle corrispondenti definizioni del diritto dell'Unione europea. Ne consegue che un ruolo importante in materia potrà avere il "dialogo" tra la Corte costituzionale e la Corte di Giustizia UE, la quale è l'organo competente in via esclusiva (ex art. 267 TFUE) a pronunciarsi sulle questioni relative alla corretta interpretazione degli atti normativi dell'Unione europea (o alla validità degli stessi) attraverso il meccanismo del rinvio pregiudiziale di tali questioni da parte dei giudici nazionali che si trovino a dover fare applicazione in giudizio di una disposizione europea di dubbia interpretazione. Con le ordinanze nn. 103/2008 (relativamente ai giudizi costituzionali instaurati in via diretta) e 207/2013 (con riferimento ai giudizi instaurati in via incidentale), la Corte costituzionale, mutando il suo precedente indirizzo, ha finalmente riconosciuto la propria natura di "giurisdizione" legittimata ad avvalersi del meccanismo del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, facendone conseguentemente uso. Proseguendo sulla strada che la Corte si è così aperta, non vi è dubbio che una materia quale quella del bilancio, così ricca di richiami a concetti e definizioni disciplinati in sede europea, peraltro caratterizzati da un elevato spazio lasciato all'interpretazione (tanto che sulle nozioni del Patto di Stabilità si è andata formando una vera e propria "prassi interpretativa" della Commissione europea) possa potenzialmente costituire proprio uno dei campi privilegiati per un uso più frequente, da parte della Consulta, del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia. In tal senso, cfr. per tutti M. Luciani, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in *Il principio dell'equilibrio*, cit, p. 30; G. L. Tosato *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Il principio dell'equilibrio*, cit., pp. 15-19.

né un'*authority* dotata di competenze tecniche extragiuridiche. Essa infatti non appare attualmente dotata degli strumenti conoscitivi adeguati a valutazioni di tipo quantitativo-contabile quale quella del rispetto dell'OMT, cioè del pareggio "strutturale" di bilancio. Si pensi in particolare ad un parametro come quello del "ciclo economico" e delle sue fasi avverse o favorevoli, il quale ha una doppia incidenza in materia, dovendo calcolarsi la sua effettiva consistenza sia per ottenere l'OMT, sia per valutare la legittimità del ricorso in deroga all'indebitamento con funzione anticongiunturale: la Corte dovrebbe qui sindacare le valutazioni tecniche con cui Governo e Parlamento, sulla base di dati economici e analisi prognostiche di elevata complessità, hanno misurato l'impatto del ciclo sul bilancio. Ancora, si pensi alle nozioni di "grave recessione economica" o "grave crisi finanziaria" che, in quanto eventi eccezionali⁸, legittimano anch'esse sia scostamenti dall'OMT, sia il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico⁹; anch'esse richiedono valutazioni tecniche ad un tempo complesse e discrezionali, vista la qualificazione non univoca della "gravità" che deve contrassegnarle, ed a conferma di ciò basti dare uno sguardo alla definizione europea¹⁰ di "grave recessione economica", richiamata espressamente dalla legge n. 243/2012, che viene identificata in *"una situazione caratterizzata da un tasso di crescita*

⁸ Insieme alle "gravi calamità naturali", di più immediata ed agevole percezione.

⁹ Specificate dall'art. 6 della l. 243/2012, rinviando alle relative definizioni del diritto U.E., ed in attuazione dell'art. 81, comma 2, Cost., il quale prescrive, affinché si possa ricorrere in tali casi all'indebitamento straordinario, il requisito della previa autorizzazione delle Camere a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Il concreto rispetto di tale requisito, avendo esso carattere tipicamente procedurale, potrà essere agevolmente (una volta tanto!) verificato dalla Consulta.

¹⁰ Contenuta nel regolamento U.E. n. 1466 del 1997, che disciplina la fase correttiva del Patto di Stabilità e Crescita.

*negativo del PIL in termini reali o una diminuzione cumulata della produzione durante un periodo prolungato di crescita molto bassa rispetto a quella potenziale*¹¹. Anche qui appare difficile pensare che la Corte possa mettersi a “fare le pulci” a valutazioni inerenti stime tecniche di tal fatta, le quali risultano controverse anche tra gli organismi istituzionali di previsione e nella stessa scienza economica¹². Essa d'altra parte non ha finora accolto l'invito, da

¹¹ Questo secondo elemento della definizione europea di “grave recessione” si collega alla stima del c.d. *output gap*, cioè della differenza tra il PIL effettivo ed il PIL potenziale, potendosi definire quest'ultimo come “il livello massimo di prodotto ottenibile con il pieno utilizzo delle risorse (lavoro e capitale) e coerente con un'inflazione stabile”, cfr. il testo dell'*Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2014 davanti le Commissioni riunite V della Camera dei deputati e 5a del Senato della Repubblica*, Camera dei deputati, 13 ottobre 2014, Allegato 2, pp. 28 ss., il quale fornisce anche una rassegna dei diversi metodi di calcolo del PIL potenziale e dell'*output gap* accettati ed utilizzati dalla scienza economica, e dei non pochi limiti a cui ognuno di essi va incontro, come è inevitabile quando si tratta di stimare valori economici potenziali, sottolineando come “a causa dei problemi dei metodi per il calcolo del PIL potenziale e dell'*output gap* e dell'incertezza che ne caratterizza le stime, vi è un generale consenso che i relativi risultati debbano essere usati con cautela, soprattutto per determinare le scelte di politica economica.”

¹² Un illuminante esempio, di grande attualità, può trarsi dall'avvenuta validazione (la prima dalla sua recente istituzione) del quadro macroeconomico tendenziale e programmatico presentati dal Governo per gli anni 2014 e 2015, effettuata dall'Ufficio parlamentare di bilancio (di cui si parlerà a breve nel testo). Nella validazione relativa all'anno 2015, l'UPB ha infatti dovuto fare i conti con l'intenzione del Governo italiano di scostarsi nettamente dal proprio OMT (o meglio, di ridurre a solo lo 0,1% del PIL il percorso di avvicinamento annuale all'OMT, che in base alla normativa italiana ed europea avrebbe dovuto normalmente procedere ad un ritmo dello 0,5% annuo), prevedendo un ricorso a nuovo indebitamento per il 2,9% del PIL, appellandosi al ricorrere della circostanza eccezionale della grave recessione economica. Tuttavia, stando alle previsioni del Patto di Stabilità alla luce della prassi interpretativa della Commissione sulle stesse, tale circostanza per il 2015 formalmente non avrebbe dovuto ricorrere (a differenza del 2014), dal momento che nelle stesse previsioni del Governo sia il dato delle previsioni del PIL che quello dell'*output gap* risultavano fuori dal *range* indicativo di una recessione (PIL previsto: + 0,6%, e dunque non di segno negativo, *output gap* stimato: -3,5%, quando per la Commissione è necessario almeno il -4%). Eppure l'UPB ha ritenuto di avallare lo stesso la qualificazione di “grave recessione economica” postulata dal Governo, ritenendo i criteri della Commissione non sufficientemente “graduali” rispetto al caso concreto al suo vaglio, e facendo ricorso ad un criterio ulteriore (di cui la stessa Commissione ha però talvolta fatto uso): il c.d. *representative output gap*, il quale si calcola registrando la media degli *output gap* nazionali degli ultimi 25 anni e tracciando una soglia ideale (il *ROG* appunto) in corrispondenza del valore che sarebbe peggiore del 95% dei casi registrati: un *output gap* che superasse tale valore-limite dovrebbe evidentemente definirsi indice di una congiuntura economica

qualcuno formulato¹³, a dotarsi di un ufficio formato da esperti in materia economico-contabile; sono allora ipotizzabili, ed auspicabili, due atteggiamenti della Corte nell'utilizzare i nuovi peculiari parametri di costituzionalità: a) in primo luogo la Corte potrebbe e dovrebbe iniziare a fare un uso più ampio dei propri poteri istruttori nella direzione dell'acquisizione di dati tecnico-scientifici, di cui essa non è di per sé fornita, eventualmente anche disponendo consulenze tecniche in modo da poter leggere ed interpretare con cognizione di causa questi dati; in quest'ottica un ruolo importante potrebbe riconoscersi all'appena istituito Ufficio parlamentare di bilancio¹⁴, delle cui analisi e valutazioni

eccezionale. Ed è proprio quanto l'UPB ha rilevato con riferimento all'*output gap* italiano previsto per il 2015, pari come detto al -3,5%, a fronte di un *ROG* calcolato nel -2,7%, provvedendo così a confermare la grave recessione configurata dal Governo per discostarsi dal proprio OMT, ed a validarne il quadro macroeconomico prospettato nella Nota di aggiornamento al DEF. Cfr. *Audizione del Presidente*, cit., pp. 14-16. Lo stesso Ufficio Parlamentare di Bilancio ha di recente sentito l'esigenza di commissionare e pubblicare un *paper* dedicato proprio alle forti spinosità presentate dagli strumenti di valutazioni del PIL potenziale e dell'*output gap*. Cfr. M. Fioramanti, F. Padrini, C. Pollastri, *La stima del PIL potenziale e dell'output gap: analisi di alcune criticità*, Ufficio Parlamentare di Bilancio, Nota di lavoro n. 1/2015, disponibile sul sito dello stesso UPB: www.upbilancio.it

¹³ Sull'esempio dell'esperienza decennale sul tema della Corte costituzionale tedesca: Cfr. G. Scaccia, *La giustiziabilità*, cit., p. 232, secondo cui sarebbe stato auspicabile che la Corte, nei due anni che la separavano ancora dall'entrata in vigore della riforma, avesse provveduto ad acquisire "specifiche professionalità" in grado "di leggere e interpretare questi dati economico-contabili in modo critico, riscontrandone eventuali incongruenze e aporie."

¹⁴ L'Ufficio parlamentare di bilancio è stato introdotto e disciplinato nel nostro ordinamento dal Capo VI (artt. 16-19) della legge rinforzata n. 243/2012, in attuazione dell'art. 5, comma 1, lettera f) della legge costituzionale n. 1/2012. Nonostante si tratti di un organismo assolutamente indipendente nella configurazione giuridica, esso tuttavia ha una funzione servente nei confronti del Parlamento, avendo anche lo scopo di permettere a quest'ultimo di poter meglio esercitare il proprio controllo politico sulle valutazioni economico-finanziarie presentategli dal Governo. L'istituzione di tale Ufficio è stata, ancora una volta, l'effetto del recepimento di quanto richiesto agli Stati membri dall'Unione europea nell'ambito del recente processo di riforma della propria *governance* economica; più precisamente, è la direttiva n. 85/2011 (facente parte del c.d. *Six Pack*) a richiedere l'introduzione di organismi indipendenti per effettuare controlli sui bilanci (organismi noti a livello internazionale con la denominazione di "*fiscal council*"); previsione poi richiamata dall'art. 3, comma 2, del *Fiscal Compact*, e ribadita in più luoghi dal regolamento n. 473 del 2013 (una delle due "facce" del c.d. *Two Pack*). Per approfondimenti scientifici sull'UPB, v. D. Cabras, *Un fiscal council in Parlamento*, in *Federalismi.it*, 2012; E. Griglio, *La democrazia alla prova delle "nuove" forme di*

economico-finanziarie, previste addirittura a livello costituzionale, la Consulta non potrebbe non tener conto¹⁵; - b) in secondo luogo, è immaginabile come il tipo di controllo di costituzionalità che la Corte potrà svolgere sulla base del nuovo parametro dell'equilibrio di bilancio, coinvolgendo esso materie ad alto tasso di discrezionalità, politica e tecnica al tempo stesso, prenderà necessariamente le pieghe, ancora una volta, di un giudizio di ragionevolezza: la Corte infatti, per i diversi limiti che si sono detti, non potrà che confinare il suo controllo ai limiti esterni dell'ambito di discrezionalità di Governo e Parlamento, valutando la non manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte di bilancio, sulla base di un confronto con i dati tecnici eventualmente acquisiti nei modi di cui al punto a)¹⁶.

Superate le difficoltà di accesso, superate le difficoltà di accertare una violazione dell'equilibrio, i problemi maggiori per il sindacato della Corte, in questo vero e proprio "percorso a ostacoli", si porrebbero però nella fase di individuazione e produzione degli effetti dell'eventuale declaratoria d'incostituzionalità sulla legge di

amministrazione. A margine dell'organismo indipendente di cui alla Legge cost. n. 1/2012, in: Giornata di studio su "Amministrazione e democrazia", in occasione del ventennale di attività del Centro di ricerca "V. Bachelet" (1992-2012); C. Goretti, L. Gianniti, Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio, in Riv. giur. del mezzogiorno, n. 1-2/2013; M. P. Chiti, L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica, in Riv. it. dir. pubbl. comunitario, n. 5-6/2013; R. Loiero, La nuova governance europea di finanza pubblica e il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio, in federalismi.it, 2013;

¹⁵ Cfr. A. Brancasi *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio. Effetti su rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano*, Relazione al Convegno "V giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale: "La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale", Lecce, 14-15/09/2012, in www.gruppodipisa.it, 2012, p.6; M. Luciani, *L'equilibrio di bilancio*, cit., p. 27; G. L. Tosato, *La riforma costituzionale*, cit., p. 17.

¹⁶ Per fare un esempio, manifestamente irragionevole sarebbe una legge di bilancio che autorizzasse un ricorso all'indebitamento netto (cioè al *deficit*) per una cifra abbondantemente superiore al 3% del PIL, nel corso di una congiuntura economica favorevole ed in palese assenza di qualunque circostanza eccezionale.

bilancio riconosciuta "in disequilibrio", fase nella quale sorgerebbero problemi forse insormontabili.

Il controllo di costituzionalità è infatti un controllo di natura puntuale, che si svolge in relazione a fattispecie concrete, per valutare la conformità a Costituzione di specifiche disposizioni di legge, ed appare difficilmente adattabile alla tutela di un principio *sui generis* come quello dell'equilibrio¹⁷, il quale si caratterizza per avere un carattere per così dire "diffuso", nel senso di non poter essere riferito ad una o più disposizioni specifiche, ma alla legge di bilancio nel suo complesso; specularmente, una violazione dell'equilibrio non potrebbe essere ricondotta ad una specifica misura di spesa, così da risolvere il problema espungendo la relativa disposizione dall'ordinamento, ma solo alla somma di tutte le misure di spesa del bilancio, le quali solo se prese congiuntamente potrebbero considerarsi responsabili dell'aver prodotto un risultato complessivo di squilibrio finanziario. Con una metafora azzeccata è stato detto che risulterebbe impossibile per la Corte individuare "la goccia che fa traboccare il vaso"¹⁸ del disavanzo, laddove tentare di farlo comporterebbe inevitabilmente un'inammissibile arbitrarietà.

Non resterebbe allora che dichiarare incostituzionale l'intera legge di bilancio "in *extradeficit*"; ma è ipotizzabile ed auspicabile una soluzione così drastica, laddove si ponga mente al fatto che la

¹⁷ Come messo in luce da V. Onida, *Conclusioni*, in *Il principio dell'equilibrio*, cit., pp. 135 ss. Nota tra l'altro G. Scaccia, *La giustiziabilità*, cit. pp. 239-40, che la violazione di questo principio darebbe luogo ad un vizio di natura singolare, dalla dimensione meramente *quantitativa*, e non assimilabile, nelle comuni classificazioni (v. per tutti A. Celotto, F. Modugno, *La giustizia costituzionale*, in F. Modugno (a cura di), *Diritto pubblico*, cit., p. 692-93), né ai vizi formali (e tantomeno a quelli competenziali), "perché non riguarda il procedimento formativo dell'atto", né ai vizi sostanziali, "dato che involge il contenuto normativo delle disposizioni, ma per i soli profili finanziari e contabili di queste".

¹⁸ Cfr. G. Scaccia, *La giustiziabilità*, cit., p. 240.

legge di bilancio esprime "l'archetipo della legge costituzionalmente necessaria"¹⁹, dal momento che da essa dipendono l'ordinario e ordinato funzionamento dell'intero apparato statale"²⁰? Evidentemente no, avendosi qui un chiaro caso in cui la soluzione sarebbe peggiore del male che vorrebbe contrastare²¹.

2. L'influenza dell'equilibrio di bilancio sui giudizi di legittimità costituzionale: il bilanciamento tra valori.

¹⁹ Lo dimostra lo stesso art. 81 che, sia nella vecchia (comma 2) che nella nuova versione (comma 5), prevede che in caso di mancata approvazione del bilancio di previsione entro la fine dell'anno precedente a quello cui esso si riferisce, proprio al fine di evitare la paralisi dell'azione statale, si faccia ricorso al c.d. "esercizio provvisorio" del bilancio, il quale "*non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.*" "Esso consente l'erogazione delle spese, nella misura di tanti dodicesimi degli stanziamenti previsti dal bilancio in corso di approvazione, quanti sono i mesi di vigenza dell'esercizio provvisorio" (così P. Carnevale, in F. Modugno (a cura di), *Diritto pubblico*, cit. *Il Parlamento*, cit., p. 329).

²⁰ G. Scaccia, *ivi*, p. 241. Non a caso l'Autore citato, riformulando un celebre brocardo, ha parlato di "*fiat iustitia constitutionalis, pereat res publica*" per indicare le conseguenze che deriverebbero da una tale scelta.

²¹ Si pensi alle possibili conseguenze, sulle aste dei BOT e dei BTP, di una declaratoria di incostituzionalità di una legge in eccessivo disavanzo che di conseguenza travolga i contratti sulla cui base sono stati emessi i titoli di debito pubblico in esubero. Essa farebbe venir meno ogni certezza riguardo l'inviolabilità degli impegni contratti dallo Stato con i sottoscrittori dei propri titoli, rischiando di complicare terribilmente il vitale finanziamento statale sui mercati, per via dell'inevitabile sfiducia in essi prodotta. In tempi in cui gli stessi Parlamenti e Governi nazionali sono costretti ad operare sotto la continua "spada di Damocle" del giudizio dei mercati sulle proprie scelte di politica economica, una trovata di questo tipo da parte della Corte sarebbe inconcepibile in quanto finanziariamente suicida. Mai come in questo caso sembrerebbe allora necessario, nota G. Scaccia, *ivi*, pp. 244-45, considerata anche la sostanziale inefficacia pratica delle cc.dd. sentenze di monito al legislatore, dare alla Corte la possibilità di modulare gli effetti temporali delle proprie declaratorie di incostituzionalità, in modo da poter dichiarare un'incostituzionalità "a termine", con effetti postergati nel tempo rispetto al momento della pronuncia, in modo da lasciare a Governo e Parlamento il tempo necessario per provvedere a sostituire la legge di bilancio illegittima con una finalmente in equilibrio, o perlomeno ad approvare l'esercizio provvisorio del bilancio. tuttavia, non essendo intervenuto sul punto il legislatore costituzionale del 2012, tale possibilità è attualmente da escludersi, in quanto in contrasto con il disposto dell'art. 136 Cost. Cfr. su questa e altre proposte per differire nel tempo gli effetti delle sentenze costituzionali, per tutti: F. Donati, *F. Donati, Sentenze della Corte costituzionale e vincolo di copertura finanziaria ex art. 81 Cost.*, in *Giur. Cost.*, 1989, pp. 335-38..

2.1 La giurisprudenza *pre* legge cost. n. 1/2012.

Come si è tentato di mostrare dunque, non è nella veste di parametro costituzionale che il principio dell'equilibrio di bilancio appare in grado di incidere nei giudizi della Consulta. E purtuttavia, non poteva dubitarsi che tali giudizi subissero incidenza dall'inserimento in Costituzione di questo principio. In che modo dunque?

Come le tre più celebri sentenze dell'anno in corso, la n. 10, la n. 70 e la n. 178/2015 hanno appena messo in evidenza: attraverso l'inserimento di tale principio nell'attività di bilanciamento tra valori costituzionalmente rilevanti che la Corte, e non solo il legislatore, è spesso inevitabilmente, in modo esplicito o implicito, chiamata a compiere nel suo operato.

Non si tratta affatto di una novità: il valore dell'equilibrio finanziario infatti, non solo era stato ricavato in via interpretativa dalla Corte già a partire dal vecchio testo dell'art. 81²², ma veniva utilizzato dalla Corte stessa proprio come interesse costituzionalmente rilevante di cui tener conto nell'opera di bilanciamento con altri valori costituzionali potenzialmente contrastanti, in particolare quello alla tutela dei diritti fondamentali "che costano", e non certo come parametro di legittimità, presentando già esso quell'inattitudine alla diretta giustiziabilità²³ che si è visto caratterizzare il "nuovo" equilibrio di bilancio.

²² Sin dalla celebre sentenza n. 1 del 1966, secondo cui sarebbe stata ricavabile, dal combinato disposto dei commi terzo e quarto dell'art. 81 Cost., vecchia versione, la volontà costituzionale di tutelare l'equilibrio tra entrate e spese, un equilibrio però solo "tendenziale", dunque non "automatico" né fondato su regole semplicemente meccanicistiche o puramente contabili, e che "non esclude ovviamente l'ipotesi di un disavanzo" (cfr. Corte cost., sentenza n.1 del 1966, punto 8 Cons. in diritto).

²³ Cfr. in questo senso V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, cit., pp. 456-57 secondo cui "ci si troverebbe di fronte non già ad un principio, sia pure generale, suscettibile di costituire il termine di confronto e il metro di paragone della legittimità di singole leggi ordinarie (di

E' stato a partire dagli anni '80, non certo casualmente se si pensa che è proprio in quel decennio che le preoccupazioni per la tenuta dei nostri conti pubblici si fanno sempre più pressanti, che la Corte ha iniziato a forgiare una propria giurisprudenza in tema di bilanciamento tra "diritti che costano", in particolare i diritti sociali cc.dd. "condizionati"²⁴, ed esigenze finanziarie.

Tale giurisprudenza si è consolidata nel corso degli ultimi trent'anni, e facilmente distinguibili sono ormai i suoi tratti

spesa o di bilancio), bensì ad un obiettivo di politica finanziaria, rispetto al quale l' idoneità di singoli provvedimenti a conseguirlo o meno sarebbe difficilmente valutabile alla stregua di precisi criteri giuridici, ma potrebbe risultare solo da una globale e complessiva valutazione d'ordine eminentemente politico-economico."

²⁴ Per una definizione dei diritti sociali "condizionati", o "derivati", v., per tutti, C. Colapietro, M. Ruotolo, *Diritti e libertà*, in F. Modugno (a cura di), *Diritto pubblico*, cit., p. 611, secondo i quali essi consisterebbero in quei diritti sociali "il cui godimento dipende dall'esistenza di un'organizzazione necessaria e idonea all'erogazione della prestazione oggetto dei diritti stessi (ad es., il diritto all'assistenza ed alla previdenza sociale), e presuppongono, quindi, l'intervento legislativo." La loro attuazione "è, pertanto, caratterizzata da necessaria gradualità, da ragionevole ponderazione con gli altri valori costituzionali primari e con le esigenze del bilancio statale, da non irragionevoli inerzie o ritardi, da corrispondenza con quella che è la *ratio* dello specifico diritto sociale." Ad essi si contrappongono i diritti sociali "incondizionati", per la cui attuazione non è necessaria una mediazione legislativa, potendo essere fatti valere direttamente dagli aventi diritto (ad es., il diritto alla retribuzione proporzionata e sufficiente ex art. 36 Cost.) Per l'apparizione della nozione di diritti costituzionali condizionati nella giurisprudenza costituzionale cfr. la sentenza n. 455/1990, in riferimento al diritto alla salute ex art. 32 Cost, dove la Corte ha affermato che "al pari di ogni diritto a prestazioni positive, il diritto a ottenere trattamenti sanitari, essendo basato su norme costituzionali di carattere programmatico impositive di un determinato fine da raggiungere, 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." Tale formula è stata successivamente ripresa svariate volte dalla Corte, nelle pronunce afferenti il diritto alla salute (cfr., *ex plurimis*, le sentenze nn. 247/1992, 218/1994, 304/1994, 267/1998). M. Luciani, in *Art. 81 della Costituzione e decisioni della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Le sentenze della costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Atti del seminario svoltosi in Roma l' 8 e 9 novembre 1991, Milano, 1993, pp. 55-56, ed in *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in www.astrid-online.it, 2012, p. 8, sottolinea poi come, a ben guardare, si rivelano "costosi" non solo i diritti sociali, ma anche i diritti di libertà. In tal senso, noto è lo studio di S. Holmes, C. R. Sunstein, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York-London, 1999, trad. it. di E. Caglieri, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, 2000.

distintivi: la Corte ha fin qui sempre privilegiato, e non poteva essere diversamente, l'intangibilità delle valutazioni politiche discrezionali, compiute dal legislatore, nel disciplinare le prestazioni concernenti i diritti sociali tenendo conto dell'esigenza dell'equilibrio finanziario da esso assunto come obiettivo; valutazioni che, ha riconosciuto ormai pienamente la Corte, possono anche comportare un "passo indietro" nel livello delle tutele e delle prestazioni sociali garantite ai cittadini²⁵. Tuttavia, la discrezionalità legislativa incontra due limiti, il cui rispetto può essere sindacato dalla Corte stessa: il primo è rappresentato dal tradizionale canone, espressione del principio di eguaglianza, della ragionevolezza e non arbitrarietà delle scelte compiute dal legislatore; il secondo è costituito invece dal cosiddetto "nucleo minimo", essenziale ed intangibile, di ciascun diritto fondamentale che, costituendo ambito inviolabile della dignità umana, deve rimanere incompressibile ed insuscettibile di sacrifici nel bilanciamento con altri interessi; in realtà, i due limiti hanno poi spesso operato congiuntamente, dal momento che è evidente come una disciplina legislativa che violasse anche il nucleo minimo di un diritto fondamentale, sarebbe per ciò stesso viziata da manifesta irragionevolezza²⁶.

²⁵ Questo assunto, che in tempi di progressiva incessante demolizione dello Stato sociale non desta alcuna meraviglia, non era invece così scontato proprio fino agli anni '80, se si pensa alla dottrina allora in voga della c.d. "irreversibilità" dello Stato sociale (v. su tutti G. U. Rescigno, *Costituzione e diritto amministrativo*, in AA.VV., *La necessaria discontinuità. Immagini del diritto pubblico. Quaderni di San Martino*, Bologna, 1990) e soprattutto alla giurisprudenza pregressa della stessa Corte costituzionale, dalla quale sembrava desumibile il canone per cui, nella tutela dei diritti sociali e nella costruzione del c.d. *Welfare State*, si potesse solo "andare avanti", cioè che si potesse intervenire in tale ambito solo attraverso modifiche *in melius*, accrescendo la misura delle tutele o il novero dei loro destinatari.

²⁶ V. in tal senso la sentenza n. 304/1994: in essa la Corte ha infatti asserito che, se le esigenze relative alla salvaguardia dell'equilibrio finanziario "avessero un peso assolutamente preponderante, tale da comprimere il nucleo essenziale del diritto alla salute connesso all'invioabile dignità della

La notevole considerazione in cui la Corte teneva il principio di equilibrio finanziario²⁷, e le esigenze di contenimento della spesa pubblica più in generale, nella sua opera di bilanciamento, è testimoniata anche dai meritevoli sforzi da essa fatti, a partire da metà anni '80, per ricercare nuove tecniche decisionali in grado di contemperare, nel modo più soddisfacente possibile, le esigenze finanziarie e di bilancio con quelle di tutela dei diritti, nella consapevolezza che talvolta l'indiscriminata prevalenza accordata alle seconde può produrre, attraverso la lesione dell'equilibrio finanziario, un'incostituzionalità di uguale o addirittura maggiore gravità. Vengono in rilievo, in tal senso, le pronunce di rigetto per inammissibilità della questione, pur fondata, causata dall'assenza delle cc.dd. "rime obbligate", al fine di salvaguardare la discrezionalità legislativa e la sua riserva politica in materia finanziaria (magari anche integrate da un "monito" rivolto al legislatore stesso); le sentenze cc.dd. "additive di principio"²⁸, con le quali la Corte dichiara l'incostituzionalità di un'omissione legislativa, ma facendola seguire non già dall'addizione di una norma, mancando i presupposti per le rime obbligate, bensì dall'addizione del principio costituzionale che deve trovare svolgimento ed attuazione (da parte dei giudici in concreto, e del

persona umana, ci si troverebbe di fronte a un esercizio macroscopicamente irragionevole della discrezionalità legislativa".

²⁷ A dispetto delle immeritate critiche rivolte in passato alla Corte non solo da alcuni studiosi, ma anche, con ben più clamore politico e mediatico, da parte di due Ministri del Tesoro della nostra Repubblica: Giuliano Amato, nel 1989, e Guido Carli, nel 1990, protagonisti di accese polemiche con i Presidenti della Corte costituzionale Francesco Saja e Giovanni Conso (v. F. Donati, *Sentenze della Corte*, cit., p. 1538; *Pubblico impiego, la macchina degli aumenti automatici*, in *La Repubblica*, 9.11.1990).

²⁸ Il cui primo celebre esempio risale alla decisione n. 497 del 1988.

legislatore in astratto) nel rimediare all'omissione²⁹; ancora, la Corte ha fatto ricorso alla modulazione degli effetti temporali delle proprie pronunce additive, limitandone la portata retroattiva³⁰, e con ciò anche il loro impatto sulla finanza pubblica³¹; l'ha fatto, in particolare, utilizzando lo schema della "incostituzionalità sopravvenuta", con il quale viene identificato un momento temporale fino al quale la norma era da considerarsi legittima, ed a partire dal quale tale legittimità viene meno; ciò è spiegabile sulla base del c.d. principio di gradualità, riconosciuto dalla Corte costituzionale in ordine all'attuazione di valori costituzionali che importi rilevanti oneri a carico del bilancio statale³², proprio in nome del riguardo nei confronti dell'equilibrio finanziario e delle attribuzioni di allocazione delle risorse proprie del legislatore; ricorrendo ad esso, la Corte può giustificare anche un'attuazione

²⁹ Con tale soluzione vengono sagacemente salvaguardati sia il principio di costituzionalità, sanzionandosi l'omissione normativa incostituzionale, sia l'ambito di discrezionalità politica, anche con riguardo alle valutazioni di compatibilità finanziaria delle scelte possibili, del legislatore; al tempo stesso tali decisioni costituzionali risultano "a costo zero" per la finanza pubblica, almeno quanto ai loro effetti diretti, senza dunque imporre alcuna limitazione al potere legislativo di allocazione delle risorse finanziarie, che potrà svolgersi liberamente nel riconsiderare la situazione normativa oggetto della pronuncia costituzionale.

³⁰ Sul tema dell'efficacia nel tempo delle sentenze della Corte costituzionale si rinvia, per una trattazione approfondita sotto tutti i molteplici aspetti coinvolti da tale problematica, agli atti del Seminario ad esso dedicato, organizzato dalla Consulta stessa nel 1988, *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale, anche con riferimento alle esperienze straniere*, raccolti e pubblicati da Giuffré, a cura di G. Cattarino.

³¹ Il primo esempio, nel tempo, di tale tipologia di pronunce è quello della sentenza n. 266 del 1988 (su cui v. S. Bartole, *Elaborazione del parametro ed articolazione del dispositivo in una sentenza sull'ordinamento giudiziario militare*, in *Giur. Cost.*, 1988, pp. 1089 ss.); cfr. anche le successive sentenze nn. 501/1988 (su cui v. S. Bartole, *Ancora sulla delimitazione degli effetti temporali di una decisione di accoglimento*, in *Giur. Cost.*, 1988, pp. 2370 ss.; P. Carnevale, *La pronuncia di incostituzionalità "ad effetto parzialmente retroattivo" del regime della perequazione automatica per le pensioni dei magistrati: ancora una declaratoria di illegittimità costituzionale con efficacia "temporale circoscritta"*, in *Giur. It.*, 1989, pp. 761 ss.), 50/1989, 1 e 124/1991.

³² Cfr. le sentenze costituzionali nn. 26/1980, 348/1985, 12 e 73/1986, 33/1987, nonché le ordinanze nn. 336, 357, 672, 840/1988, 221/1989.

progressiva, graduale appunto, del principio di uguaglianza in caso di riforme onerose, particolarmente in tema di diritti sociali; in tal modo, una certa disarmonia tra posizioni soggettive equiparabili potrà risultare temporaneamente tollerabile in un quadro di progressivo avvicinamento delle stesse, ma poi dare luogo alla declaratoria di incostituzionalità sopravvenuta³³ nel caso in cui tale percorso risulti evidentemente interrotto, con prolungamento *ad libitum* della situazione di disequaglianza: ciò che comporterebbe una lesione dell'art. 3 Cost., e degli eventuali ulteriori parametri costituzionali in rilievo, non più giustificabile da ragioni di tipo finanziario.

Tutte queste attenzioni riservate dalla Corte alle esigenze finanziarie non potevano non mantenere valore, ed anzi risultare inevitabilmente accresciute, oggi che è in vigore il nuovo art. 81 Cost., con cui il principio di equilibrio di bilancio è stato espressamente costituzionalizzato.

Non è un caso allora, che le sentenze 10, 70 e 178 del 2015, le tre pronunce costituzionali più note, anche presso l'opinione pubblica, dell'anno corrente, lo siano state anche e proprio per come la Corte ha in esse affrontato il nodo del bilanciamento tra tutela dei diritti onerosi ed equilibrio di bilancio; un nodo sempre più intricato, a causa dell'attuale congiuntura economica e del novellato quadro costituzionale, che ha portato la Corte in tutti e tre i casi a decisioni

³³ A partire cioè da un determinato *dies ad quem*, il quale può essere il momento della pronuncia costituzionale, nel qual caso si avrebbe una sentenza con efficacia solo *pro futuro* (come nelle sentenze nn. 266/1988 e 50/1989), o un diverso momento, ad essa anteriore, specificamente individuato dalla Corte, avendosi quindi in tal caso una retroattività parziale e circoscritta degli effetti della declaratoria (è il caso delle sentenze nn. 266/1988, 1 e 124/1991).

non scontate né convenzionali, estremamente sofferte³⁴ ed anche apparentemente incoerenti tra loro, come si vedrà.

2.2 La sentenza n. 10/2015.

La prima di questo trittico è stata, in ordine cronologico, la n. 10/2015, la quale è anche, senza ombra di dubbio, quella in cui l'influenza dell'art. 81 ha prodotto gli effetti maggiormente significativi e innovativi, sollevando tanto clamore in dottrina da risultare una delle sentenze costituzionali più commentate degli ultimi anni³⁵.

³⁴ Si pensi alla sentenza n. 70/2015, dove la maggioranza all'interno del collegio è stata raggiunta solo grazie al voto, decisivo, del Presidente. Cfr. C. Favaretto, *Le conseguenze finanziarie delle decisioni della Corte costituzionale e l'opinione dissenziente nell'A.S. 1952: una reazione alla sentenza 70/2015?*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2015, p. 7.

³⁵ Per i numerosi commenti della dottrina a tale sentenza, v.: L. Antonini, *Forzatura dei principi versus modulazione temporale degli effetti della sentenza*, in *Forum di Quad. Cost.*; n. 4/2015; A. Anzon Demmig, *Elogio della sentenza n. 10 del 2015*, in *Forum Quad. Cost.*, n. 4/2015; *Id.*, *La Corte costituzionale "esce allo scoperto" e limita l'efficacia retroattiva delle proprie pronunzie di accoglimento*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015; C. Bergonzini, *Note a margine di Corte cost. n. 10 del 2015: uno sguardo al merito (e alle fonti)*, in *Forum Quad. Cost.*, n. 4/2015; R. Bin, *Quando i precedenti degradano a citazioni e le regole evaporano in principi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2015; G. Bizioli, *Eguaglianza tributaria e discriminazione soggettiva dei redditi. A margine della sentenza n. 10 del 2015*, in *Forum Quad. Cost.*, n. 4/2015; I. Ciolli, *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in *Forum Quad. Cost.*, n. 4/2015; F. Cocozza, *La Corte costituzionale "vestale" dei conti pubblici tra i guasti del funambolismo finanziario ed il miraggio di politiche pro-concorrenziali*, per g.c. del *Forum Quad. Cost.*, n. 4/2015; M. D'Amico, *La Corte e l'applicazione (nel giudizio a quo) della legge dichiarata incostituzionale*, in *Forum Quad. Cost.*, n. 4/2015; M. Caredda e M. Ruotolo, *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; R. Dickmann, *La Corte costituzionale torna a derogare al principio di retroattività*, in *Federalismi*, n. 4/2015; F. Gabriele e 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; 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; C. Mainardis, *Limiti agli effetti retroattivi delle sentenze costituzionali e principio di proporzionalità (un'osservazione a C. cost. n. 10/2015)*, in *Forum di Quad. Cost.*, n. 4/2015; D. Messineo, *«Accadde domani»: l'illegittimità costituzionale ipotetica di un seguito legislativo mancato nella sentenza della Corte costituzionale sulla "Robin Tax"*, in *Forum Quad. Cost.*, n. 4/2015; A. Morelli, *Tutela nel sistema o tutela del sistema? Il «caso»*

Affrontando la questione della illegittimità costituzionale della c.d. *Robin Hood Tax* (introdotta dall'art. 81, commi 16, 17, 18 del decreto legge n. 112 del 2008), fino al punto 7 Cons. in diritto la sentenza in questione appariva un classico esempio di quelle sentenze "di spesa", che tante polemiche hanno sempre causato tra studiosi e politici³⁶; tra l'altro essa confermava il dato che, sebbene tradizionalmente i fari vengano puntati sulle sentenze

come occasione della «tutela sistemica» della legalità costituzionale e la «forza politica» del Giudice delle leggi (notazioni a margine di Corte cost. n. 10/2015), in Forum Quad. Cost., n. 4/2015; S. Panizza, L'argomentazione della Corte costituzionale in ordine al fondamento e alla disciplina del potere di modulare il profilo temporale delle proprie decisioni, in Forum di Quad. Cost., n. 4/2015; R. Pinardi, La modulazione degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità e la logica del giudizio in via incidentale in una decisione di accoglimento con clausola di irretroattività, in Consultaonline.it, n.1/2015; A. Pin e E. Longo, La sentenza n. 10 del 2015: un giudizio di proporzionalità "in concreto" o realistico?, in Forum Quad. Cost., n. 4/2015; I. M. Pinto, La sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015 tra irragionevolezza come conflitto logico interno alla legge e irragionevolezza come eccessivo sacrificio di un principio costituzionale: ancora un caso di ipergiusdizionalismo costituzionale, in Costituzionalismo.it, n. 1/2015; M. Polese, L'equilibrio di bilancio come limite alla retroattività della sentenza di accoglimento, in Rivista AIC, n. 2/2015; A. Pugiotto, Un inedito epitaffio per la pregiudizialità costituzionale, in Forum Quad. Cost., n. 4/2015; R. Romboli, L'"obbligo" per il giudice di applicare nel processo a quo la norma dichiarata incostituzionale ab origine: natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti, in Forum Quad. Cost., n. 4/2015; A. Ruggeri, Sliding doors per la incidentalità nel processo costituzionale, in Forum di Quaderni Cost., n. 4/2015; S. Scagliarini, La Corte tra Robin Hood Tax e legislatore "Senzaterra", in Consultaonline.it, n. 1/2015; P. Veronesi, La Corte "sceglie i tempi": sulla modulazione delle pronunce d'accoglimento dopo la sentenza n. 10/2015, in Forum di Quad. Cost., n. 4/2015;

³⁶ Si tratta di quelle pronunce costituzionali dalle quali derivano conseguenze notevoli sulla finanza pubblica, dovute a possibili nuove o maggiori spese rese obbligate dalla statuizione del giudice delle leggi: comportando tali sentenze quelle nuove o maggiori spese per le quali l'art. 81 imponeva (e impone tuttora, al terzo comma e non più al quarto), nel caso derivassero da leggi, l'obbligo di indicare i mezzi di copertura, non è mancata in dottrina l'opinione volta a ritenere che anche ad esse si dovesse estendere l'obbligo in parola, e che, in mancanza, addirittura non fossero da ritenere ammissibili. C. Lavagna, *Sulle sentenze additive della Corte costituzionale*, in *Giur. It.*, 1969, p. 152; A. Cerri, *Violazione del principio di eguaglianza ed intervento della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1968, p. 630; V. Caianiello *Corte costituzionale e finanza pubblica*, in *Giur. It.*, 1984, pp. 283-86; M. Nigro, *Le giurisdizioni sui pubblici poteri fra sistema normativo e spinte fattuali*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1984, p. 455; A. G. Zorzi Giustiniani, *Una nuova sentenza "additiva di prestazione"*, in *Giur. It.*, 1988, pp. 23 ss.

cc.dd. “additive di prestazione”³⁷, queste non siano certo le uniche pronunce costituzionali in grado di produrre effetti sulla finanza pubblica, i quali, come appunto in questo caso, possono conseguire anche ad una sentenza meramente caducatoria di una norma che preveda un’entrata tributaria; dal punto 7 Cons. in diritto tuttavia, le considerazioni finanziarie, seppur non da sole, entravano “a gamba tesa” sull’impianto della decisione, ribaltandone “in zona Cesarini” un risultato che fino a quel punto sembrava scontato.

Così, la Corte è giunta a sorpresa ad una sentenza sì di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate³⁸, ma solo *pro futuro*, senza efficacia retroattiva; il termine iniziale di efficacia della declaratoria è stato infatti fatto slittare al giorno successivo alla pubblicazione della sentenza nella Gazzetta Ufficiale, escludendone l’applicabilità anche al giudizio *a quo*: una modulazione degli effetti temporali di una propria decisione di portata epocale, e senza precedenti nella giurisprudenza costituzionale³⁹.

³⁷ All’interno della categoria delle sentenze additive, risale a Leopoldo Elia la distinzione terminologica tra le sentenze cc.dd. “additive di prestazione” e quelle cc.dd. “additive di garanzia” (riprendendo però quanto sottolineato dall’allora giudice costituzionale Antonino De Stefano già nella conferenza delle Corti costituzionali europee del 1976, quando aveva rilevato tale doppia configurazione contenutistica in cui le pronunce additive potevano manifestarsi); con le prime, la Corte costituzionale estende posizioni soggettive attive consistenti in pretese positive, di “avere”, di ricevere una determinata prestazione, la quale può spesso comportare spese per il soggetto pubblico che vi è tenuto; con le seconde invece, vengono estese posizioni soggettive (ad esempio un diritto di libertà) consistenti in pretese verso terzi di *non facere* o di *pati*. Cfr. L. Elia, *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale: ottobre 1981-luglio 1985*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, Padova, 1985, p. 314; G. Zagrebelsky, V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 405.

³⁸ Per violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione.

³⁹ Come sottolineato da A. Pugiotto, *Un inedito epitaffio*, cit., pp. 2-3, il quale mette in luce le differenze che separano la sentenza n. 10/2015 da alcuni precedenti cui pure era stata accostata in dottrina, come le sentenze nn. 370/2003, 13/2004 e 423/2004, che risolvevano questioni di legittimità proposte in via di azione, e non in via incidentale; le sentenze nn. 501/1988, 124/1991, 416/1992, in cui l’efficacia retroattiva era solo circoscritta e non del tutto eliminata; e le sentenze nn. 266/1988 e 50/1989, in cui ad essere censurata era stata un’incostituzionalità “sopravvenuta”, e non originaria.

La Corte, pienamente consapevole di ciò, ha dedicato molto spazio dapprima alla spiegazione della ammissibilità teorica di questo potere in fin dei conti autoattribuitosi⁴⁰, e poi alla sua giustificazione pratica, spiegando come esso sia stato *ivi* ritenuto doveroso “allo scopo di contemperare tutti i principi e i diritti in gioco”⁴¹, in modo da “evitare che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione di legge determini, paradossalmente, “effetti ancor più incompatibili con la Costituzione”(sentenza n. 13/2004) di quelli che hanno indotto a censurare la disciplina legislativa⁴².

Quali fossero quei “principi e diritti”, tanto importanti nel bilanciamento, al punto da risultare prevalenti sullo stesso canone della retroattività delle sentenze costituzionali⁴³ è detto dalla Corte stessa: in primo luogo l’equilibrio di bilancio costituzionalizzato dal nuovo art. 81, il quale subirebbe una “grave violazione” in caso di applicazione retroattiva della declaratoria, in quanto essa determinerebbe “uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una nuova manovra finanziaria aggiuntiva, anche per non venire meno al rispetto dei parametri cui l’Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale”⁴⁴.

⁴⁰ Cfr. Corte cost., sentenza n. 10/2015, punto 7 Cons. in diritto.

⁴¹ Così Corte cost., *ivi*, punto 8 Cons. in diritto.

⁴² V. Corte cost., *ivi*, punto 7 Cons. in diritto.

⁴³ Cioè su quella che era da molti considerata una “regola” del giudizio costituzionale e non un principio, ed in quanto tale non bilanciabile. Si tratta poi di una regola che, se sacrificata come in questo caso, produce a catena una lesione anche dell’art. 24 Cost., e quindi del diritto alla tutela giurisdizionale “che – almeno nei termini posti dalla decisione - è negata alle parti del processo *a quo*” (I. Ciolli, *L’articolo 81*, cit., p.3)

⁴⁴ V. Corte cost., *ivi*, punto 8 Cons. in diritto.

Questo passo della decisione, non a caso, è stato tra i più bersagliati dalla critica dottrina⁴⁵, essendosi parlato addirittura di un equilibrio di bilancio innalzato a “super principio” nel bilanciamento tra valori costituzionali, che da principio subordinato⁴⁶ veniva a guadagnare ora rango pari o addirittura superiore a quello degli altri principi e diritti in gioco; se così fosse stato le critiche sarebbero più che legittime, tuttavia, come notato dalla più attenta dottrina⁴⁷, per quanto l’equilibrio di bilancio fosse centrale nel bilanciamento operato dalla Corte, non si può omettere che esso veniva in considerazione accompagnato e rafforzato da altri principi costituzionali, i quali pure sarebbero stati lesi dall’applicazione retroattiva della declaratoria di incostituzionalità. Si trattava, più precisamente, da una parte degli articoli 2 e 3 Cost., in quanto principio solidaristico e principio di ragionevolezza sarebbero stati potenzialmente lesi dalla necessità inevitabile, per sopperire al “buco” finanziario che si sarebbe creato, di una manovra finanziaria aggiuntiva che avrebbe comportato, in periodo già di “perdurante crisi economica e finanziaria che pesa sulle fasce più deboli, una irragionevole redistribuzione della ricchezza”⁴⁸;

⁴⁵ V. per tutti I. Ciolli, *L’articolo 81*, cit. la quale, come si deduce già dal titolo, a differenza degli altri contributi su tale pronuncia, si è concentrata proprio su questo aspetto, più che su quello degli effetti temporali.

⁴⁶ Secondo la celebre ricostruzione di M. Luciani, ripresa da ultimo in *L’equilibrio di bilancio*, cit., p. 34, per cui “un bilanciamento tra esigenze finanziarie e diritti fondamentali non potrebbe essere che un “bilanciamento ineguale”, non potendosi considerare esse di pari rango: le prime devono anzi soccombere sempre, “salvo si dimostri che il loro sacrificio implica il parallelo sacrificio di altri (“controinteressati”) diritti fondamentali”

⁴⁷ Cfr. in particolare M. Ruotolo, M. Caredda, *Virtualità e limiti*, cit., § 3; R. Dickmann, *La Corte costituzionale*, cit., p. 9;

⁴⁸ Cfr. Corte cost., *ivi*, punto 8 del Cons. in diritto. E’ questa però un’argomentazione obiettivamente debole e fondata su un’assioma tutt’altro che inevitabile, essendo ovviamente possibile concepire manovre finanziarie rispettose delle istanze solidaristiche attraverso “misure ad impatto non orizzontale.” (cfr. M. Ruotolo, M. Caredda, *Virtualità e limiti*, cit., p. 11.

dall'altra, degli articoli 3 e 53, in quanto la declaratoria con efficacia *ex tunc* avrebbe comportato una "ulteriore disparità di trattamento, questa volta tra i diversi soggetti che operano nell'ambito dello stesso settore petrolifero"⁴⁹, dovuta all'ingiusto arricchimento di quei soggetti che non solo non avevano sopportato nessun onere aggiuntivo durante la vigenza della c.d. *Robin Tax* (scaricandolo sui prezzi al consumo), ma che si sarebbero visti addirittura "restituire" somme considerevoli."⁵⁰

In definitiva, la sentenza n. 10 del 2015 è la prima pronuncia della Corte, in ordine cronologico, in cui il riformato art. 81 mostra tutta la sua incidenza concreta sui giudizi di costituzionalità, portando il giudice delle leggi, sulla scia di quando introduceva nuove tecniche decisionali proprio per ridurre gli effetti finanziari delle sue pronunce⁵¹, ad eliminare del tutto l'efficacia retroattiva della declaratoria, nel timore del grave squilibrio di bilancio che altrimenti si sarebbe provocato; tuttavia, e per fortuna, non può dirsi ricavabile da essa l'assunto (gravissimo da un punto di vista di teoria costituzionale, è bene sottolinearlo) per cui l'equilibrio di bilancio, preso da solo, sarebbe stato idoneo a condurre la Corte a tale risultato, prevalendo, di per sé stesso, su ogni altro valore in gioco: se nel caso in questione ciò è stato concretamente possibile, è perché la Corte ha considerato che la violazione dell'equilibrio avrebbe comportato, a catena, la violazione di ben altri e fondanti principi costituzionali⁵².

⁴⁹ Cfr. Corte cost., *ibidem*.

⁵⁰ Cfr. M. Ruotolo, M. Caredda, *ibidem*.

⁵¹ V. *supra*, par. 2.1, pp. 12-14.

⁵² Come evidenziano M. Ruotolo, M. Caredda, *ivi*, p. 12, "sembra, insomma, che la Corte, dinanzi ad una sentenza (potenzialmente) di spesa, non si sia fermata alla considerazione del buco finanziario ma si sia interrogata su che cosa, grazie a quella spesa, di andasse a realizzare."

2.3 La sentenza n. 70/2015.

A distanza di un solo mese, la n. 10 è stata seguita da un'altra sentenza che ha fatto parlare tantissimo di sé, non solo la dottrina che anche in questo caso si è scatenata⁵³, ma anche l'opinione pubblica: la n. 70/2015, rimasta famosa per i considerevoli effetti prodotti sul bilancio statale; essa infatti, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del meccanismo di blocco della rivalutazione automatica delle pensioni di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS per gli anni 2012 e 2013, previsto dall' art. 24, comma 25, del d.l. n. 201/2011 (c.d. "Riforma Fornero"), determinando un "buco" nelle casse dello Stato stimato dal Governo in 17,6 miliardi per il 2015 e 4,4 miliardi per il 2016⁵⁴; in questo caso dunque, la Corte non si è fatta condizionare dalla valutazione degli effetti finanziari che avrebbe potuto provocare,

⁵³ Per i commenti in dottrina a tale sentenza v.: Enzo Balboni, *Il Caso Pensioni tra Corte e Governo: da valanga a palombella*, in *Forum Quad. Cost.*, n. 5/2015; Paola Bozzao, *L' 'adeguatezza retributiva' delle pensioni: meccanismi perequativi e contenimento della spesa nella recente lettura della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 10/2015; Mario Esposito, *Il decreto-legge in-attuativo della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2015; Carlo Favaretto, *Le conseguenze finanziarie*, cit.; Sara Lieto, *Trattare in modo eguale i diseguali? Nota alla sentenza n. 70/2015*, in *Forum Quad Cost.*, n. 5/2015; Elena Monticelli, *Il complesso dibattito in materia di diritti previdenziali e vincoli di bilancio: un commento alla sentenza n. 70/2015*, in *Rivista AIC*, 2015; Enrico Morando, *La sentenza n. 70 del 2015 sulle pensioni*, in *Federalismi.it*, n. 10/2015; Andrea Morrone, *Ragionevolezza a rovescio. L'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 10/2015; Glauco Nori, *La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale: qualche osservazione*, in *Forum di Quad. Cost.*, n. 5/2015; Gabriella Palmieri Sandulli, *La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 10/2015; Daniele Porena, *Sostenibilità, diritti acquisiti ed irretroattività della legge. Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015*, in *Federalismi.it*, n. 10/2015; Giulio M. Salerno, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in *Federalismi.it*, n. 10/2015; Antonino Sgroi, *La perequazione automatica delle pensioni e i vincoli di bilancio: il legislatore e la Corte costituzionale*, in *Consultaonline.it*, n. 2/2015, pp. 516 ss.; Alessandro Sterpa, *Una 'lettura intergenerazionale' della sent. n. 70 del 2015*, per g.c. di *Federalismi.it*, n. 10/2015.

⁵⁴ Cfr. *Relazione del Governo al Parlamento ai sensi dell'art 10-bis della legge di contabilità n. 196/2009 – Doc, LVII-bis, n.3, 12 giugno 2015.*

ricorrendo, a differenza della sentenza precedente ad una genuina sentenza "di spesa"; proprio per questa apparente contraddizione, la Corte è stata da alcuni tacciata di incoerenza prima ancora che di inopportunità; eppure, a ben guardare, la coerenza non sembra qui essere venuta del tutto meno: si è evidenziato prima come la scelta, fatta dalla Corte nella pronuncia n. 10, di emettere una sentenza con efficacia solo *pro futuro*, non rappresentasse l'esito di un trionfo del solo equilibrio di bilancio sugli interessi ad esso contrapposti nel bilanciamento, bensì fosse dovuta alla considerazione dei molteplici altri principi che in quel caso particolare sarebbero stati lesi *insieme* alla violazione dell'equilibrio; dal momento che non si può pensare che la Corte, anche nella sentenza n. 70, non fosse consapevole di produrre effetti finanziari tali da produrre uno squilibrio di bilancio, è evidente come invece qui essa non abbia considerato la conseguente lesione del principio dell'equilibrio quale condizione ostativa all'accoglimento incondizionato della questione di legittimità costituzionale, e l'ha fatto perché esso veniva in rilievo in questo caso da solo, e non accompagnato nel bilanciamento da altri e più rilevanti principi costituzionali⁵⁵.

Inoltre, anche l'oggetto della causa coinvolgeva in questo caso l'art. 81 Cost., dal momento che erano proprio le esigenze di "far quadrare i conti" in una situazione di conclamata crisi economica e finanziaria ad aver spinto il legislatore della "Riforma Fornero" al blocco della perequazione delle pensioni; la posizione espressa

⁵⁵ La Corte ha forse così anche indirettamente risposto, in senso negativo, alla domanda che si ponevano M. Ruotolo, M. Caredda, *Virtualità e limiti*, cit., p. 11: "l'art. 81 Cost., se fosse il solo a contrapporsi alla "retroattività" dell'incostituzionalità, potrebbe costituire ostacolo al dispiegarsi della sua efficacia tipica? Ha un rilievo costituzionale tale da bloccare l'efficacia nel passato delle sentenze "costose" oppure lo acquisisce solo quando la sua *violazione* è *strumentale* alla lesione di altri principi costituzionali?"

dalla Corte al riguardo si inseriva perfettamente e rinnovava, anche in presenza del rafforzato interesse all'equilibrio derivante dalla recente riforma costituzionale, il pluriennale filone giurisprudenziale in materia di bilanciamento tra esigenze di bilancio e diritti sociali "condizionati"⁵⁶; come quella consolidata giurisprudenza insegna infatti, la Corte è partita dal riconoscimento e rispetto della necessaria discrezionalità da riconoscere in capo al legislatore, a cui spetta appunto, in base agli obiettivi politici che desidera raggiungere in un dato momento storico, dare maggior peso ad uno o all'altro piatto della bilancia; al tempo stesso però, la Corte ha ribadito i limiti esterni a tale discrezionalità, costituiti dalla ragionevolezza delle scelte legislative e dal rispetto del nucleo minimo ed intangibile dei diritti fondamentali, che ad essa spetta salvaguardare⁵⁷. Calando queste linee guida nel caso concreto, la Corte ha ritenuto che il limite esterno della ragionevolezza fosse stato in tal caso scavalcato dall'azzeramento del meccanismo perequativo, dal momento che il diritto costituzionale a una prestazione previdenziale adeguata (*ex combinato disposto* degli artt. 36 e 38 della Costituzione) risultava "irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio"⁵⁸; più precisamente, la Corte ha dapprima preso atto del sacrificio estremamente incisivo dei diritti suddetti provocato dalla norma in oggetto, dopodiché ha proceduto a valutarne la

⁵⁶ V. *supra*, par. 2.1, pp. 9 ss.

⁵⁷ Cfr. Corte cost., sentenza n. 70/2015, punto 8 Cons. in diritto: "il legislatore, sulla base di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali, deve "dettare la disciplina di un adeguato trattamento pensionistico, alla stregua delle risorse finanziarie attingibili e fatta salva la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona" (sent. n. 316 del 2010)".

⁵⁸ Così Corte cost., *ivi*, punto 10 Cons. in diritto; e ciò "con conseguente pregiudizio per il potere di acquisto del trattamento stesso e con "irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività"(sent. n. 349 del 1985)" così Corte cost., *ibidem*.

ragionevolezza (nonché la proporzionalità), che non poteva certo dirsi esclusa in principio, ma che è stata ritenuta non sussistente in concreto, in quanto il pesante intervento risultava non adeguatamente giustificato dal legislatore, essendosi questo limitato solo a richiamare genericamente la “contingente situazione finanziaria”⁵⁹.

Per quanto anche tale sentenza si sia attirata numerose critiche da parte della dottrina, per quanto riguarda il tema qui affrontato risulta da apprezzare quanto implicitamente la Corte ha voluto intendere, ovvero che, pur a seguito del rafforzamento dell’interesse all’equilibrio di bilancio conseguente alla riforma dell’art. 81 Cost., esso non può, sol che il legislatore lo voglia, indiscriminatamente e irragionevolmente prevalere sulla tutela dei diritti sociali⁶⁰, anche, e si ponga particolare attenzione a questo punto, al di fuori del cosiddetto “nucleo minimo” di essi.

2.4 La sentenza n. 178/2015.

⁵⁹ E per di più “senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento”, cfr. Corte cost., *ibidem*. Tra l’altro, la Corte aveva sul punto già avvertito il legislatore con un monito contenuto nella sentenza n. 316 del 2010 (concernente l’azzeramento della perequazione per i trattamenti pensionistici superiori a otto volte il minimo INPS per l’anno 2008, previsto dall’art. 1, comma 19, della legge n. 247/2007), nella quale aveva segnalato come “la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, “esporrebbe il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità”, poiché risulterebbe incrinata la principale finalità di tutela, insita nel meccanismo della perequazione, quella che prevede una difesa modulare del potere d’acquisto delle pensioni.” Assolutamente condivisibile, e sulla stessa “linea d’onda” della Corte, quanto affermato da A. Sgroi, *La perequazione*, cit., nota 19: “si osservi che la ragionevolezza della scelta del legislatore del 2011 non può esistere sol perché esiste una serie di dati contabili dal quale si inferisce l’importo delle somme risparmiate con il blocco della rivalutazione. Tale elenco doveva necessariamente essere corredato da una relazione illustrativa che consentisse di comprendere perché, in quel dato momento storico, l’unica manovra economica possibile era quella di sacrificare quel diritto e non altri diritti e perché in quella misura e non in un’altra.

⁶⁰ E “senza che di tale sacrificio renda una ragionevole ed espressa spiegazione che possa costituire spunto di riflessione anche per il Giudice delle leggi.” Così A. Sgroi, *La perequazione*, cit., p. 522.

Infine, a chiusura di un periodo davvero “caldo” per la Corte, è arrivata la sentenza n. 178/2015⁶¹, giunta sotto un’attenzione e pressione mediatica non comuni, a causa, da una parte, delle polemiche suscitate dalla di poco precedente sentenza n. 70 e dalle sue gravose conseguenze finanziarie, dall’altra, dalle ancor più gravose conseguenze finanziarie che, si ipotizzava, sarebbero potute derivare da questa⁶².

Anche in questa sentenza, che aveva ad oggetto la prolungata sospensione delle procedure negoziali e dell’ordinaria dinamica retributiva per i pubblici dipendenti⁶³, il ruolo dell’art. 81, pur sempre senza essere stato assunto a parametro del giudizio, ha rivestito un ruolo primario; innanzitutto, un ruolo implicito lo ha avuto ancora una volta nella scelta della Corte di limitare gli effetti temporali della declaratoria d’incostituzionalità; a differenza della sentenza n. 10 però, e probabilmente anche in considerazione delle aspre polemiche che essa aveva provocato, in questo caso la Corte ha evitato di ricorrere ad una sentenza di incostituzionalità

⁶¹ Su tale pronuncia si veda in dottrina: R. Pinardi, *La Consulta ed il blocco degli stipendi pubblici: una sentenza di “incostituzionalità sopravvenuta”?*, in *Forum Quad. Cost.*, n. 8/2015; 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 *www.questionegiustizia.it*, 27 luglio 2015.

⁶² Quantificate in 35 miliardi di euro dall’Avvocatura dello Stato nella sua memoria difensiva alla Consulta.

⁶³ Secondo la disciplina risultante da: art. 16, comma 1, lettera b), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, come specificato dall’art. 1, comma 1, lettera c), primo periodo, del d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell’articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111); art. 1, comma 453, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014) e art. 1, comma 254, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2015)

“differita”⁶⁴, utilizzando invece lo schema, simile ma diverso, della incostituzionalità “sopravvenuta”⁶⁵; tuttavia, tale sopravvenienza sarebbe intervenuta, secondo la Corte, guarda caso solo al momento della pronuncia, in quanto solo allora si sarebbe manifestata la “natura strutturale della sospensione della contrattazione” ed il suo “carattere sistematico”⁶⁶, quando fino a quel momento invece essa risultava ancora temporanea e giustificata dalla contingente situazione di crisi economica: con la conseguenza così di pervenire allo stesso risultato concreto della sentenza 10, ovvero quello di aver completamente escluso la retroattività della declaratoria di incostituzionalità; pure a tacere delle critiche che anche in tal caso la Corte non si è risparmiata⁶⁷, è

⁶⁴ Riprendendo una definizione di R. Pinardi, *La Corte, i giudici e il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze di incostituzionalità*, Milano, 1993: una sentenza cioè in cui la decorrenza degli effetti della declaratoria d’incostituzionalità è fissato dalla Corte in un momento successivo a quello in cui l’incostituzionalità si è manifestata.

⁶⁵ Schema introdotto dalla Corte a partire dagli anni ’80 anche allo scopo di ridurre, in determinati casi, l’impatto finanziario delle sue pronunce, e che consiste nell’individuazione di un preciso momento temporale, successivo a quello dell’entrata in vigore della norma, a partire dal quale deve ritenersi essere intervenuta l’illegittimità costituzionale della stessa. V. *retro*, p. 13.

⁶⁶ Cfr. Corte cost., sentenza n. 178/2015, punto 17 Cons. in diritto.

⁶⁷ Rimandando, per tali critiche, ai lavori di R. Pinardi, *La Consulta*, cit. e A. Ruggeri, *La Corte costituzionale*, cit., si segnala in particolare quella che mette in crisi la stessa configurazione della decisione n. 178 come sentenza ad incostituzionalità sopravvenuta, invece che differita; a ben guardare infatti, il percorso argomentativo compiuto dalla Corte non portava di certo a concludere che il vizio di legittimità della disciplina impugnata fosse sorto in coincidenza del momento a partire dal quale la Corte lo ha accertato, cioè quello del giorno successivo alla pubblicazione della sentenza: nella motivazione invece, il momento in cui il vizio di legittimità è sopravvenuto veniva identificato con il 1° gennaio 2015, cioè con l’entrata in vigore della Legge di Stabilità 2015, colpevole di aver prorogato ancora una volta il “blocco” della contrattazione. “Insomma: nonostante la Consulta affermi a più riprese, di pronunciarsi per l’“incostituzionalità sopravvenuta” della normativa impugnata, è vero, al contrario, che essa finisce, come nell’ipotesi della sent. n. 10 del 2015, per spostare in avanti il momento iniziale dell’accertata illegittimità, adottando, quindi, in ultima analisi, un’altra decisione di “incostituzionalità differita” (per l’intervallo temporale che va dal 1° gennaio 2015 al giorno successivo alla pubblicazione della sentenza di accoglimento). Con la differenza, tuttavia, di non chiarire, in questa ipotesi, il motivo (*id est*: il bilanciamento di interessi) che la induce a manipolare gli effetti nel tempo della sua decisione” (cfr. R. Pinardi, *La Consulta*, cit., p.3)

abbastanza evidente, per quanto non detto, come tale scelta sia stata in realtà motivata dalla volontà di non produrre gravi conseguenze ai fragili equilibri dell'attuale finanza pubblica, ancor più dopo aver saggiato le urla scomposte che da più parti avevano seguito la sentenza "di spesa" n. 70.

Inoltre, per quanto riguarda l'oggetto del giudizio, l'interesse all'equilibrio di bilancio è stato nuovamente considerato nel bilanciamento con i principi che erano stati adottati a parametro di legittimità della disciplina, nel caso di specie il diritto all'adeguata retribuzione *ex art. 36 Cost.* e la libertà sindacale sancita dall'*art. 39 Cost.*; il *vulnus* recato a tali principi dalla prevalenza accordata dalla disciplina impugnata all'"interesse collettivo al contenimento della spesa pubblica" è stato ritenuto dalla Corte proporzionato e ragionevole, perlomeno finché esso manteneva i necessari caratteri di temporaneità e contingenzialità; la ragionevolezza discendeva infatti da più fattori: innanzitutto "dalla particolare gravità della situazione economica e finanziaria"⁶⁸ che aveva motivato l'intervento normativo; inoltre, dalla mancanza di discriminazioni interne tra i destinatari del provvedimento, dal momento che tali disposizioni si applicavano "all'intero comparto pubblico" e imponevano "limiti e restrizioni generali, in una dimensione che questa Corte ha connotato in senso solidaristico"⁶⁹; infine, anche la durata prolungata della sospensione risultava ragionevole: soprattutto a seguito della legge costituzionale n. 1/2012 e della legge di attuazione n. 243/2012, nonché della direttiva UE n. 85/2011⁷⁰ infatti, "le prospettive necessariamente pluriennali del

⁶⁸ Cfr. Corte cost., *ivi*, punto 12.2 Cons. in diritto.

⁶⁹ Cfr. Corte cost., *ibidem*.

⁷⁰ Ovvero la "Direttiva del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri", facente parte del c.d. *Six Pack*, la quale, al 20° Considerando, così spiega: "la maggior parte delle

ciclo di bilancio non consentono analogie con situazioni risalenti in cui le manovre economiche si ponevano obiettivi temporalmente limitati⁷¹ e legittimano sacrifici anche per periodi di tempo, pur definiti, più lunghi rispetto a quanto la Corte riteneva in passato il massimo tollerabile⁷²; tuttavia, la ragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore sarebbe poi venuta meno, nel momento in cui la sospensione, di volta in volta prolungata da interventi normativi sopravvenuti fino all'ultima, colpevole, legge di stabilità 2015, ha mostrato agli occhi del Giudice delle leggi il carattere ormai non più temporaneo ed eccezionale, bensì sistematico e strutturale; ne conseguiva che la discrezionalità legislativa nel bilanciamento era fuoriuscita dai limiti della ragionevolezza, determinando uno squilibrio nella direzione dell'interesse alle esigenze di bilancio e contenimento della spesa e, di risulta, un sacrificio del diritto fondamentale tutelato dall'art. 39 Cost. che, secondo la Corte, non poteva più essere tollerato.

3. Conclusione.

In conclusione, nell'assenza, destinata probabilmente a protrarsi a lungo come si è mostrato, di casi in cui il principio dell'equilibrio di bilancio sia stato assunto a parametro di legittimità costituzionale, due sono i dati principali che sembrano emergere da questi primi casi in cui la Corte ha utilizzato o comunque tenuto conto di tale principio all'interno dei suoi giudizi: da una parte, la maggiore considerazione che il nuovo art. 81 Cost. le impone di riservare alle

misure finanziarie hanno implicazioni sul bilancio che vanno oltre il ciclo di bilancio annuale" e che "Una prospettiva annuale non costituisce pertanto una base adeguata per politiche di bilancio solide".

⁷¹ Cfr. Corte cost. *ivi*, 12.1 Cons. in diritto

⁷² Tale più ampia prospettiva era stata battezzata dalla Corte già nella sentenza n. 310 del 2013, si vedano i suoi punti 13.4 e 13.5 del Cons. in diritto.

esigenze di bilancio sta rendendo evidente una tendenza della Corte a limitare l'uso delle sentenze "onerose", o più precisamente a contenerne il più possibile le ricadute finanziarie attraverso la modulazione dei loro effetti temporali; tuttavia, come dimostrato dalla sentenza n. 70, il Giudice delle leggi sembra giustamente considerare insufficiente, quale condizione ostativa all'accoglimento di una fondata questione di legittimità costituzionale che coinvolga i diritti fondamentali "che costano", la sola possibile lesione dell'equilibrio di bilancio; dall'altra, nell'opera di bilanciamento tra il principio dell'equilibrio di bilancio, rafforzato dalla modifica costituzionale del 2012, e i diritti sociali, con cui esso sempre più spesso è entrato in conflitto negli ultimi tempi di progressiva e sistematica erosione del *Welfare State* da parte del legislatore, la Corte sembra ancora operare un bilanciamento ineguale, in cui il primo è posto su un piano inferiore ai secondi: la discrezionalità politica può anche, legittimamente, sacrificare in parte le garanzie espressione dei diritti sociali, ma può farlo solo se tale compressione sia ragionevole, se sia cioè, a seconda dei casi, "eccezionale, transeunte, non arbitraria, consentanea allo scopo prefissato, nonché temporalmente limitata"⁷³, ed in ogni caso con il limite del "nucleo" minimo ed intangibile dei diritti stessi⁷⁴: in un futuro prossimo che si preannuncia di sempre più incisiva *spending review*⁷⁵, l'auspicio è che la Corte non abbandoni mai questa linea.

⁷³ Così la Corte costituzionale nelle sentenze nn. 245/1997; 299/1999; 223/2012; 310/2012; 304/2013.

⁷⁴ In questo senso, da ultimo, v. Corte cost., sentenza n. 222/2013.

⁷⁵ E' infatti pari a ben 10 miliardi di euro il valore che il Governo stima di risparmiare per il 2016 attraverso la *spending review*, concentrata in particolare sul settore della Sanità. Cfr. R. Petrini, *Gutgeld: "Tagli sulla sanità, così risparmiamo dieci miliardi"*, in *La Repubblica*, 26/07/2015.

