

LA TUTELA DEI DIRITTI SOCIALI NELLO “STATO DELLE CRISI”

SOMMARIO: 1. Premessa - 1.2. ...(*segue*) I diritti sociali - 1.3. ...(*segue*) Vincoli economici nazionali e europei, o per meglio dire europei e nazionali - 2. Diritti sociali *versus* vincoli economici: l'opera di bilanciamento del legislatore detta “nuovi perimetri” (o limiti) allo Stato Sociale - 3. La giurisprudenza della Corte Costituzionale ed il difficile districarsi nel bilanciamento tra diritti sociali e l'interesse ad una finanza pubblica “sana”.

1. PREMESSA

Nel presente lavoro si è scelto di affrontare la questione dei c.d. *diritti finanziariamente condizionati*¹ tra l'intervento del legislatore e le pronunce della Corte Costituzionale.

Si è quindi preliminarmente ritenuto necessario scindere una definizione intrinsecamente vasta, composita, nei due termini che la caratterizzano: i diritti, e più specificatamente i diritti sociali, da un lato, i vincoli finanziari dall'altro.

Al fine di comprendere il significato profondo di tale definizione è necessario racchiuderla e rileggerla all'interno di un perimetro storico-sociale ben definito, caratterizzato da oggettive problematiche giuridiche-economiche, rappresentato dallo Stato sociale, c.d. *welfare state*, evoluzione della forma di Stato di democrazia pluralista.

Seppur brevemente pare opportuno ricordare, come punto di partenza, che lo Stato a democrazia pluralista ha subito importanti trasformazioni, per rispondere alle sfide che ha dovuto affrontare, soprattutto a partire degli anni novanta del XX secolo, per effetto di alcune imponenti rivoluzioni sociali, tra cui principalmente lo sviluppo tecnologico, il mutamento dei modi di produzione, l'avvento impetuoso della globalizzazione e la conseguente emersione dei c.d. “nuovi” diritti². Inoltre, per quanto concerne i Paesi Europei, un peso particolarmente rilevante deve essere

¹ Nozione coniata per la prima volta da F. Merusi, *I servizi pubblici negli anni 80*, in AA.VV., *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990, pag. 30-31, il quale ritiene che “i diritti di prestazione di un servizio pubblico non sono diritti assoluti, come i diritti politici, bensì diritti finanziariamente condizionati. Ne deriva che anche i diritti sociali garantiti dalla Costituzione, ai quali corrisponde la prestazione di un servizio, non sono diritti assoluti, ma relativi.”

² Si veda tra i tanti, S. Scagliarini, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in www.gruppodipisa.it. Come sottolineato dall'A. la “dottrina dei nuovi diritti” si trova peraltro enunciata, in modo

riconosciuto all'influenza delle politiche economiche della U.E., caratterizzate da una visione rigida delle finanze pubbliche nazionali, imbrigliate dall'arduo compito di rispettare i noti vincoli europei espressi per la prima volta nel Trattato di Maastricht, confermati e rafforzati nel Trattato di Amsterdam e infine nell'ancora più vincolistico Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria.

I fattori suddetti, resi ancora più incisivi dall'avvento della crisi economica, hanno determinato una drastica riduzione delle risorse disponibili per finanziare lo Stato Sociale e la conseguente crisi di quest'ultimo, sulla scia di una concezione della finanza pubblica in cui il rapporto tra entrate e spese deve essere di tendenziale pareggio. Il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica ha di fatto impiegato il legislatore in un'operazione di bilanciamento continuo tra le esigenze di soddisfacimento dei diritti sociali e la ristrettezza delle risorse finanziarie disponibili. Fondamentali per l'effettività della tutela dei diritti sociali sono quindi *in primis* le scelte "discrezionali" poste in essere dal legislatore, ed (in subordine) il vaglio su queste ultime posto in essere dalla Corte Costituzionale. Controllo che acquista un'importanza centrale di fronte ad uno "sbilanciamento" dei valori in gioco, ed a conseguenti ricadute "insostenibili" per la finanza pubblica.

1.2. ...*(segue)* I diritti sociali

L'eterogenea categoria dei diritti sociali³ è però caratterizzata da alcuni connotati principali:

esplicito, nella Relazione sulla giustizia costituzionale nel 1987 (Presidente Saja) ove, commentando alcune delle decisioni in precedenza analizzate, dopo aver illustrato l'adesione della Corte alla lettura dell'art. 2 Cost. in senso estensivo ("elenco aperto"), precisava che se "la società si trasforma con ritmo veloce e talvolta vertiginoso, sicché le categorie culturali tradizionali possono spesso risultare non più aderenti alla realtà il compito della giurisprudenza è di rendersi sensibile interprete delle nuove esigenze". La Consulta, insomma "non è rimasta su posizioni statiche, ma, utilizzando gli strumenti consentiti dall'ordinamento, non ha mai perduto di vista l'incessante dinamica della vita moderna, così da porre tutto il suo impegno affinché la norma costituzionale fosse idonea, nello spirito del sistema, ad assecondare la progressiva realizzazione dello Stato di democrazia sociale".

³ In realtà la categoria dei diritti sociali non può essere valutata unitariamente, perché non tutti i diritti sociali hanno uguale struttura, esistono infatti diritti sociali incondizionati e diritti sociali condizionati, "i primi sono diritti che attengono a rapporti giuridici che si istituiscono spontaneamente, cioè su libera iniziativa delle parti", i secondi sono invece "diritti il cui godimento dipende dall'esistenza di un presupposto di fatto, vale a dire la presenza di un'organizzazione erogatrice delle prestazioni oggetto dei diritti stessi o, comunque, necessaria per render possibili i comportamenti o le condotte formanti il contenuto di quei diritti". Così A. Baldassarre, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, vol. XI, 1989, pag. 30 ss. Accoglie questa distinzione anche F. Modugno, *I "nuovi diritti" nella Giurisprudenza Costituzionale*, Torino, 1994, pag. 71.

1. si tratta di diritti costituzionali, trovano il proprio fondamento nella costituzione italiana, che oltre ad individuarne un catalogo ampio e sistematico (art. 32 diritto alla salute, art. 33 diritto all'istruzione, art. 38 diritto all'assistenza ecc.), ne accoglie una "lettura estensiva" secondo una interpretazione storico-evolutiva dell'art. 2 della Costituzione;
2. sono l'espressione del c.d. *welfare state*, e si evolvono parallelamente all'evoluzione della società, in un contesto di "esplosione" dei diritti sociali e di sistemi di welfare universale;
3. di regola, il loro godimento presuppone interventi del potere pubblico o del pubblico intervento (tematica dei servizi) per garantire l'erogazione del servizio deputato al loro soddisfacimento.

Ne discende che, le peculiarità proprie di gran parte dei diritti sociali, quali la necessaria programmazione di interventi e investimenti di lungo periodo, la realizzazione di ingenti infrastrutture e opere pubbliche strumentali al loro esercizio (ospedali, scuole, ecc.), nonché la gestione operativa di quest'ultime (assunzione personale) si concretizzano in un elevato costo economico, che si sostanzia nell'incapacità dei meccanismi di mercato di produrre soluzioni ottimali, da cui deriva la necessaria "controrisposta" dell'intervento pubblico, al fine di mantenere la coesione economica, sociale e territoriale. Se è pur vero che le risorse economiche sono certamente condizione necessaria, anche se non sufficiente, di qualsiasi *species* di diritti⁴, non è irrilevante la diversa scala di dipendenza, da minima per le libertà negative a massima nel caso dei diritti sociali.

Così, la nascita dello Stato sociale⁵ nella sua moderna articolazione ha quindi ragioni di efficienza e costituisce una risposta spiegabile, in un rigoroso ambito di teoria neoclassica, con l'inadeguatezza concreta del meccanismo concorrenziale⁶ e la necessità di uno Stato interventista. Un ruolo dello Stato, assai lontano da quello affermato nello Stato liberale, che ha condotto allo sviluppo di forme variegate di intervento pubblico nell'economia e nella società, consacrato nel sistema economico ad economia mista, ossia quella particolare forma organizzativa fondata

⁴ È ben noto come tutti i cittadini siano titolari di diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, i quali sono soliti venir distinti nelle due categorie di diritti di libertà e diritti sociali.

⁵ È unanimemente riconosciuto che lo Stato sociale nell'accezione corrente è il risultato, oltre che della progressiva estensione dei diritti politici, dei processi di industrializzazione e di urbanizzazione che hanno caratterizzato il mondo occidentale a partire dalla seconda metà del XIX secolo. Fattori che hanno condotto all'affermazione di una pluralità di interessi contrapposti, alla conseguenziale nascita dei partiti di massa ed alla necessità di tutelare individui cui il mercato e la nascita hanno attribuito posizioni economiche molto differenti.

⁶ Cfr. R. Antoni, Definizione di *Stato Sociale*, in *Enciclopedia del Novecento*, III Supplemento, 2004, reperibile in www.treccani.it.

sull'intricato rapporto complementare tra “mano invisibile”⁷ del mercato e la “visibile mano” dello Stato, non solo regolatore.

Ma soprattutto i diritti sociali trovano la loro ragion d'essere in collegamento al principio di eguaglianza sostanziale esplicitato nell'art 3, secondo comma della Costituzione, che al fine di connotare di effettività l'uguaglianza formale sancita nel primo comma del medesimo articolo, prevede l'intervento pubblico per “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e la uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese”.

Questa è la base giuridica nella nostra Costituzione del c.d. Stato Sociale, che necessita, per non restare solo “sulla carta”, di concretizzarsi in azioni che conferiscono effettività ai diritti sociali, poiché in una successione logica per “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale” è indispensabile che i diritti sociali si concretizzino sul piano sostanziale in servizi e interventi che il complesso delle pubbliche amministrazioni devono garantire ai cittadini.

1.3 ...(segue) Vincoli economici nazionali e europei, o per meglio dire europei e nazionali.

L'espressione diritti “finanziariamente” condizionati pone l'accento sul profilo del finanziamento dei diritti sociali, e più in generale richiama o rimanda al principio di stabilità economico-finanziario, codificato a livello nazionale dalla riforma costituzionale del 2012 e dalla relativa legge di attuazione, per effetto dei vincoli sovranazionali imposti all'Italia e agli altri Stati membri dell'eurozona.

Seppur brevemente, pare opportuno richiamare tali vincoli economici. Vincoli europei alla finanza pubblica sono vigenti negli ordinamenti nazionali da oltre un ventennio, sin dall'adesione al

⁷ Espressione utilizzata dall'economista britannico Adam Smith, nella sua opera *Ricerche sopra la natura e le cause della ricchezza delle nazioni* (1776) per indicare il meccanismo grazie al quale l'egoismo individuale si traduce in benessere collettivo. Secondo tale teoria ogni tentativo di sovrintendere all'attività dei privati e di indirizzarla verso un interesse diverso da quello naturale, oltre ad essere inutile sarà controproducente. Attraverso il meccanismo degli scambi (mercato), infatti gli interessi dei diversi individui e, quindi, della società in quanto somma di singoli, sono realizzati con la massima efficienza possibile. Se ciascun soggetto economico è libero di decidere il proprio comportamento, se a ciascuna merce si applica il medesimo prezzo (se cioè si opera in un mercato concorrenziale), ogni individuo troverà l'impiego più vantaggioso per il capitale di cui dispone e, pur perseguendo solo il proprio interesse, accrescerà contemporaneamente il benessere collettivo. Se ne conclude che lo Stato deve limitare al massimo il proprio intervento in campo economico, lasciando completa libertà ai diversi operatori.

Trattato di Maastricht del 1992 che ha subordinato la partecipazione degli Stati nazionali alla terza fase Ue al rispetto dei parametri del rapporto deficit/ pil pari al 3 per cento e del rapporto debito pubblico/ pil pari al 60 per cento. Tali parametri, poi specificati nel Patto di stabilità e crescita del 1997, si sono evoluti in senso sempre più rigorista, nella riforma del Patto di stabilità e crescita del 2005, nel Trattato di Lisbona, sino alla definizione della nuova *governance* economica europea.

Per semplificazione si è scelto di partire dal Trattato di Lisbona, che ha conservato l'impianto del governo della finanza pubblica costruito nei precedenti trattati, confermando la centralità del divieto dei disavanzi eccessivi (art.126 Tfu) sintetizzato nel rispetto dei limiti all'indebitamento e al debito pubblico, pari rispettivamente al 3 per cento e al 60 per cento del Pil, oltre che nell'applicazione della procedura di controllo finalizzata a garantire il rispetto dei suddetti parametri (regolamento (Ce) n.1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997). Ne derivavano margini di discrezionalità già assai limitati agli Stati nazionali⁸, in quanto condizionati dal rispetto di vincoli e procedure, resi ancora più stringenti dalle modifiche apportate in seguito alla crisi finanziaria ed economica. Infatti in seguito a quest'ultima si è visto l'avvento della nuova *governance* economica europea⁹, un insieme di misure in base alle quali le decisioni di finanza pubblica sono sottoposte ad un coordinamento procedurale e contenutistico dal perimetro ferreo, tale da configurare gli Stati come "terminali operativi"¹⁰ di un sistema integrato il cui fulcro sono le decisioni prese a livello di Unione Europea. Si tratta di un complesso di misure, di natura legislativa e non legislativa, che si sono concretizzate nel c.d. *six pack*, costituito da cinque regolamenti ed una direttiva, al quali si è aggiunto il c.d. *two pack*, consistente in due regolamenti. Il sistema si è articolato verso due direzioni rivolte, per un verso, a rafforzare i vincoli di finanza pubblica introdotti sin dalla creazione, nel 1993, dell'Unione economica e monetaria e, per altro verso, ad introdurre una cornice comune anche per le politiche economiche degli Stati membri ed, in particolare, per le misure finalizzate alla crescita e all'occupazione, indicati dalla nuova Strategia di Europa 2020.

⁸ Per approfondimenti si veda M.P. Chiti, *A rigid Constitution for a Flexible Administration: New Forms of Governance*, in *Rev. Droit pub.*, 2004, pag.175 e ss, specie pag.187

⁹ Per approfondimenti in materia si rinvia alla cospicua letteratura, tra i tanti si richiama G. Della Cananea, *L'ordinamento giuridico dell'Unione europea dopo i nuovi accordi intergovernativi*, in *La Comunità Internazionale Fasc. 1/2012* pag. 3 e ss.; Id., *L'Unione economica e monetaria venti anni dopo: crisi e opportunità*, in www.costituzionalismo.it, 3/2011 L. S. ROSSI, *Fiscal compact e Trattato sul meccanismo di stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 2, 2012, pag. 293 ss; G.L. Tosato, *Il Fiscal Compact*, in (a cura di R. Gualtieri, G. Amato) *Prove di Europa Unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Firenze, 2013, pag.29; F.Nugnes, *Il Fiscal compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, in *Forumquadernicostituzionali*, 2012

¹⁰ Così S.Cassese, *La nuova Costituzione economica*, Roma-Bari, 2013, pag.321

Quadro completato da due Trattati internazionali relativi al coordinamento e alla stabilità della *governance* dell'Unione (c.d. *fiscal compact*) e all'istituzione del Meccanismo europeo di stabilità (Mes).

Si è delineata così un'architettura complessa atta ad intervenire sul Patto di stabilità in ottica sia preventiva (in particolare grazie all'introduzione del Semestre Europeo¹¹) che correttiva.

In particolare, in tale contesto si rileva la centralità dell'obbligo di pareggio di bilancio¹² introdotto dal Fiscal compact, che ha configurato un assetto contrassegnato da condizionamenti e limiti al potere di bilancio degli Stati.

Innanzitutto, ne sono derivate conseguenze per gli Stati membri, che in alcuni casi sono state formalizzate a livello costituzionale, come in Italia, suscitando molti interrogativi sul margine di discrezionalità lasciata ai governi e ai parlamenti nazionali per l'esercizio della funzione di indirizzo.

Si ricorda infatti che in Italia, il 18 aprile 2012 il Senato ha approvato¹³ a maggioranza qualificata la revisione costituzionale¹⁴ degli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost., introducendo esplicitamente il principio di equilibrio di bilancio. Occorre sottolineare *in primis* la non¹⁵ sussistenza di alcun obbligo giuridico alla revisione costituzionale in nessuna delle fonti normative

¹¹ Si tratta di un meccanismo per il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche nazionali, mediante un ciclo di procedure e strumenti europei e nazionali concentrato nel primo semestre di ogni anno nel cui ambito gli Stati dovranno presentare i documenti inerenti alla rispettiva programmazione e decisione di bilancio. Pare inoltre opportuno ricordare che contemporaneamente all'avvio della procedura per l'istituzione del Semestre europeo era stato approvato il Patto Europlus, un accordo internazionale di ordinamento delle politiche degli Stati aderenti, finalizzato ad aumentare la competitività, l'occupazione e la sostenibilità delle finanze pubbliche. Accordo le cui disposizioni sono poi state recepite dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'unione economica e monetaria.

¹² Il pareggio di bilancio si ritiene rispettato se "se il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del Pil"(art.3, par.3, lett.b). Per l'Italia, pertanto, la regola dell'equilibrio di bilancio si ritiene rispettata in presenza di un disavanzo strutturale che non ecceda lo 0,5 per cento del Pil.

¹³ Si tratta di una approvazione avvenuta a maggioranza qualificata: duecentotrentacinque voti favorevoli, 11 contrari e 34 astensioni. L'approvazione con oltre i due terzi dei componenti, seguendo l'approvazione della Camera con maggioranza qualificata, non ha consentito la sospensione del procedimento per la eventuale proposizione del referendum di cui all'art.138 Cost.

¹⁴ Si rinvia per approfondimenti ai numerosi commenti in materia, tra i quali si richiama A.Brancasi, *L'obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 cost.*, in *Giur.Cost.*, fasc.3, 2012; M.Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in www.astridonline.it; A.Pace, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in www.rivistaaic.it, 2012; M.Cecchetti, *Legge costituzionale n.1 dl 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di controriforma dell'autonomia regionale e locale*, in *Federalismi.it*, 2012; G.Di Gaspare, *L'art.81 della Costituzione, abdicazione della sovranità finanziaria dello Stato?*, in www.amministrazionincammino.it; R.Dickmann, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.federalismi.it.

¹⁵ Alun obbligo giuridico era previsto nel Patto europlus, poi allegato alle Conclusioni del Consiglio del 24 e 25 marzo 2011 e neanche nel Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, che impegna le parti contraenti al "recepimento" delle disposizioni sul pareggio di bilancio in fonti di rango elevato, "preferibilmente" di livello costituzionale (art 3, par.2).

dell'Ue, da cui discende la volontà interna di “imprimere” come “valore” costituzionale il principio di pareggio, ed più in generale di “costituzionalizzare” una limitazione di sovranità già realizzata dalla normativa sovranazionale.

In altre parole si tratta di una riforma più politica che economica, dato che la tenuta dei conti pubblici deriva direttamente dalla normativa europea¹⁶ e da dinamiche intergovernative, visto il principio del primato del diritto dell'Unione¹⁷, e non consegue di fatto dalla riforma costituzionale. Ed inoltre, è possibile ritenere che il principio “dell'equilibrio” fosse, in realtà, già rilevabile nel precedente testo dell'art.81 Cost.¹⁸, benché di fatto aggirato¹⁹.

Pertanto se dal punto di vista economico l'impatto è assai circoscritto, la riforma dell'art. 81 acquista un valore giuridico importante a livello istituzionale: “introduce parametri che il nostro giudice costituzionale può ora far valere in sede di sindacato di costituzionalità delle leggi. La revisione della Costituzione, dunque, è tutt'altro che irrilevante, perché modifica radicalmente il regime della legislazione nazionale”²⁰.

In proposito al nuovo testo dell'art. 81, occorre poi porre l'attenzione sul dettato lessicale della disposizione, che introduce il concetto di equilibrio, dicitura ben diversa da quello di pareggio di bilancio recata dal disegno di legge di revisione costituzionale e richiamata a livello europeo. Vi è infatti un discrimine fondamentale tra i due concetti riconducibile alla volontà di conservare un margine di flessibilità nella gestione di bilancio che sarebbe stata eliminata invece con l'introduzione *sic et simpliciter* del principio di pareggio, che ha una natura statica, costituita dalla parità contabile tra entrate e spese. Il principio dell'equilibrio sottende, invece, ad un concetto dinamico, che non necessariamente coincide con il pareggio tra entrate ed uscite, in correlazione alle diverse fasi del ciclo economico, secondo “un criterio di compensazione ciclica tra avanzi e disavanzi”²¹. In proposito, secondo una interpretazione logico-sistematica²², più conforme al

¹⁶ Sotto il profilo giuridico, la disciplina di finanza pubblica deriva da regolamenti immediatamente efficaci, da direttive e Trattati recepiti da apposite leggi di esecuzione.

¹⁷ Si ricorda che il principio di primato del diritto dell'Unione si è strutturato prima in base ad una interpretazione evolutiva dell' art.11 della Costituzione, poi esplicitato all'art.117 Cost. in riferimento alla funzione legislativa.

¹⁸ In tal senso, ad esempio, A. Pace, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in www.rivistaaic.it, 3/2011, 1; A. Pirozzoli, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in www.rivistaaic.it, 4/2011, 7; una diversa lettura in S. Sileoni, *Pareggio di bilancio. Prospettive per una maggiore credibilità della finanza pubblica*, in www.brunoleoni.it, 22.11.2011, 1-3.

¹⁹ Si veda M. Passalacqua, *Pareggio di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

²⁰ Sul punto M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, Relazione presentata al Convegno “Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità”, Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2012.

²¹ Così Servizio Studi del Senato, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, Disegni di legge costituzionale AA.SS. nn. 3047, 2834, 2851, 2881, 2890 e 2965*, Dossier n.322, 2011, p.16.

contesto socio-economico nazionale e sovranazionale, sussiste la possibilità di ricorrere all'indebitamento, oltre che nelle fasi avverse del ciclo, anche al verificarsi di eventi eccezionali.

In conclusione il rispetto di vincoli quantitativi e procedurali europei condizionano in modo determinante le decisioni di finanza pubblica nazionale, tra cui in particolare la programmazione dei bilanci pubblici, ed “a cascata” la costruzione dello Stato sociale.

2. Diritti sociali *versus* vincoli economici: l'opera di bilanciamento del legislatore detta “nuovi perimetri” (o limiti) allo Stato Sociale

La conflittualità tra diritti sociali e vincoli economici- finanziari è connaturale alla natura stessa dei primi, dato che l'effettività di questi dipende in modo proporzionale dal finanziamento ad essi destinato, così che in dottrina è stata coniata l'espressione, alquanto esplicativa, “diritti finanziariamente condizionati”²³.

Occorre precisare che i diritti sociali debbano intendersi “condizionati” dalle risorse finanziarie ed anche dall'intervento legislativo, in quanto “richiedono una ulteriore disciplina da parte della legge ordinaria diretta a realizzare l'organizzazione necessaria per fornire la prestazione che forma oggetto del diritto”²⁴.

A ben riflettere “il fatto che i diritti abbiano un costo dovrebbe essere una verità scontata, esso suona invece come un paradosso, un'offesa alle buone maniere o, addirittura, come una minaccia alla salvaguardia dei diritti [...] Illudersi che i diritti non costino consente di illudersi pure sulla natura assoluta ed inviolabile dei diritti; essere consapevoli del costo dei diritti non può che condurre, al contrario, ad ammettere che in tema di diritti è necessario compiere delle scelte allocative di risorse scarse. Quali che siano i meriti di ciò che dovrebbe essere, poco conta, in questo caso, ai fini di ciò che è. Immaginare che la legge sia o possa essere immune dai compromessi tipici della finanza pubblica, può solo renderci ciechi di fronte alla realtà politica della

²² L'interpretazione letterale della norma avrebbe potuto portare a ritenere che per ricorrere all'indebitamento fosse necessaria la compresenza di due condizioni: la sussistenza di un evento eccezionale ed un fase congiunturale avversa.

²³ Così, F. Merusi, *I servizi pubblici negli anni ottanta*, op.cit., pag. 28; Si veda anche C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in AA. VV., *La motivazione delle decisioni della Corte Costituzionale*, Torino, 1994, pag. 548 ss.

²⁴ F. DONATI, *Tutela dei principi costituzionali e rispetto delle decisioni di bilancio*, in AA. VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Milano, 1993, pag. 320 ss.

tutela dei diritti: il fatto che i diritti costano comporta, dolorosamente ma realisticamente, il fatto che il potere politico, il quale si procura e ridistribuisce le risorse pubbliche, finisce con l'influenzare in misura determinante valore e portata dei nostri diritti”²⁵.

La crisi dello Stato sociale, generata dalla scarsità di risorse, ed aggravata ulteriormente dalla crisi economica²⁶, pone il legislatore di fronte alla necessità di operare una sequela di scelte: un primo bilanciamento all'interno della categoria, vista la moltitudine di essi (istruzione, sanità ecc.), un successivo bilanciamento poi compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili.

Rientra “nella discrezionalità del legislatore la determinazione dell'ammontare delle prestazioni sociali e delle variazioni delle stesse sulla base di un razionale contemperamento delle esigenze di vita dei lavoratori che sono beneficiari e della soddisfazione di altri diritti pur costituzionalmente garantiti da un lato e delle disponibilità finanziarie dall'altro lato”²⁷.

Secondo “un circolo vizioso”, pertanto in un contesto di crisi economica patologica e irreversibile, e di vincoli economico-finanziari sempre più stringenti, si potrebbe verificare una rilevante compressione dell'effettività di tali diritti, arrecando un grave (ed in alcuni casi addirittura irreversibile) pregiudizio a chi di queste prestazioni ne usufruisce perché in una situazione di difficoltà economica o sociale.

Ma tale esito patologico è evitato *ab origine* dalla Costituzione stessa, che individua un limite al sacrificio in termini di effettività di tali diritti, individuando alla lettera m) dell'art. 117 i *livelli essenziali delle prestazioni* (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Vi è pertanto un nucleo incompressibile che lo Stato deve preservare, che implica una sua partecipazione attiva, a prescindere dal variare delle condizioni economiche e sociali di volta in volta esistenti, che impedisce di ridurre i diritti sociali ad una mera rappresentazione formale.

Certo è che vista la difficoltà di quantificare i livelli essenziali delle prestazioni, il limite invalicabile del nucleo essenziale dei diritti rimane indefinito, tanto che in dottrina c'è chi ha reputato i LEP una “scatola vuota che i responsabili dell'indirizzo politico nazionale [avrebbero potuto] riempire scegliendo questo o quello, a loro discrezione”²⁸.

²⁵S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *The cost of rights. Why liberty depends on taxes*, New York, 1999, pag. 250 ss.

²⁶ Si veda per approfondimento A. SPADARO, *Diritti sociali di fronte alla crisi. (Necessità di un nuovo modello sociale europeo, più sobrio, solidale e sostenibile)* in www.rivistaaic.it.

²⁷ Cfr. Sent. Corte Cost. n. 180/1982.

²⁸ Così E. Balboni, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, 2003, pag. 1191.

Procedendo *per saltum* al fine di esaltarne l'aspetto sostanziale occorre richiamare la correlazione esistente tra i *livelli essenziali delle prestazioni* concernenti i diritti sociali che devono essere garantiti sul territorio nazionale e i *costi e fabbisogni standard* di tali livelli essenziali²⁹, *alias* la quantificazione finanziaria delle risorse erogativa da destinare per la copertura dei livelli essenziali.

È quindi determinante al fine di garantire quel livello di prestazioni minime su tutto il territorio nazionale che la Cost. impone allo Stato l'elaborazione dei fabbisogni e costi standard, onde definire il *quantum* delle risorse necessarie, che restano comunque un punto di riferimento fondamentale.

Al riguardo appare fondamentale che il legislatore rivolga una particolare attenzione alla materia della contabilità pubblica, dato che una sana gestione finanziaria è indispensabile per disporre di adeguate risorse, che come si è visto sono comunque un presupposto necessario per la garanzia dei diritti sociali.

3. La giurisprudenza della Corte Costituzionale ed il difficile districarsi nel bilanciamento tra diritti sociali e l'interesse ad una finanza pubblica "sana"

Nel nostro ordinamento, la possibilità di ottenere tutela dei diritti costituzionali, e quindi dei valori che ad essi sottostanno, contro le scelte del legislatore e le conseguenti opzioni allocative di risorse è demandata al giudizio di costituzionalità delle leggi svolto dalla Corte costituzionale. Anche se in Italia non è previsto l'istituto del ricorso diretto alla Corte per lesione dei diritti

²⁹ C. Buratti, *Federalismo fiscale all'italiana: il ruolo chiave dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi standard*, in www.unipv.it, 2009.

costituzionali³⁰, il sindacato di legittimità da parte della Consulta è senz'altro strumento idoneo a limitare l'azione del legislatore.

La Corte ha più volte affermato la possibilità di limitare i diritti sociali sia da un punto di vista soggettivo in favore di alti interessi costituzionalmente protetti, in nome della tecnica del bilanciamento, sia da un punto di vista oggettivo, in quanto condizionati dalla “possibilità reale ed obiettiva di disporre delle risorse necessarie”³¹.

La scarsità delle risorse e la situazione di “perenne” *deficit* delle casse dello Stato, hanno costretto ogni interprete, ed a maggior ragione la Corte costituzionale³², a fare i conti con la realtà: lo Stato contemporaneo non può spendere in rapporto alle proprie esigenze, neppure se si tratta di tutelare diritti formalmente ed astrattamente inviolabili.

Benché le sentenze della Corte non siano decisioni di spesa in senso proprio, ma soltanto decisioni che dovrebbero indirizzare il legislatore nell'allocazione delle risorse, per non cadere nel rischio di continui “passi avanti e indietro” in seguito a censure della Suprema Corte, è anche vero che tali sentenze hanno per definizione ricadute sul piano delle finanze pubbliche.

Il rilevante ruolo delle sentenze della Corte costituzionale in tema di allocazione delle risorse pubbliche è particolarmente evidente e significativo, poiché quando la Corte dichiara infondata una certa questione, sostanzialmente conferma l'operato del legislatore in un certo ambito, e con esso anche una certa scelta allocativa di risorse; quando dichiara illegittima una certa legge, produce

³⁰ Diversamente da altri Stati costituzionali, in Italia non è previsto di ricorso diretto alla Corte costituzionale nella disponibilità del singolo cittadino o di un segmento qualificato di cittadini (come potrebbe essere una minoranza parlamentare). Ad esempio in Spagna e Germania esistono rispettivamente il cd. *recurso de amparo* e la cd. *Verfassungsbeschwerde*. Si tratta di rimedi residuali, ossia attivabili solo in assenza di altre strade giurisdizionali praticabili, che consentono al cittadino la difesa diretta davanti ai rispettivi Tribunali costituzionali di un diritto che si ritenga leso da un atto di potere. In Francia è invece prevista la possibilità di adire direttamente il *Conseil constitutionnel* a una minoranza parlamentare (60 membri dell'Assemblea nazionale) nel caso di delibera legislativa contraria alla Costituzione, con la possibilità di impedirne l'entrata in vigore.

³¹ Si ricordano la celebre sentenza della Corte cost., 16 ottobre 1990, n. 455 (in *Giur. cost.*, 1990, pag. 2732 ss.) e 16 giugno 1993, n. 283 (in *Giur. cost.*, 1993, pag. 1981 ss.). Nella prima la Corte aveva affermato chiaramente che il diritto alla salute, nella sua accezione di diritto ai trattamenti sanitari, doveva ritenersi non solo soggetto a bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, ma anche sostanzialmente condizionato dalla “possibilità reale ed obiettiva di disporre delle risorse necessarie”. Nella seconda la Consulta aveva ritenuto costituzionalmente legittimo l'art. 5 *bis* della L. 8 agosto 1992, n. 359, che aveva disciplinato una drastica riduzione della misura dell'indennità di espropriazione dei terreni, motivando la decisione in base alla ristrettezza delle finanze statali e all'esigenza di favorire l'edilizia residenziale pubblica.

³² Sul punto si vedano in particolare R. Bin, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992, pag. 107 ss.; C. Colapietro, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, pag. 84 ss. Con riferimento specifico al rapporto tra diritti sociali ed equilibrio di bilancio si veda L. CARLASSARE, *Forma di stato e diritti fondamentali*, in *Quaderni Costituzionali*, 1995, pag. 40 ss. L'A. sottolinea che “si parla con leggerezza di tagli alla previdenza, quasi si trattasse di materia disponibile, di concessioni graziose, quindi ritraibili; ma le norme costituzionali sono lì a smentire, implacabili nella loro chiarezza e precisione. E la giurisprudenza costituzionale [...] di certo non le ignora”.

l'effetto di ripristinare lo *status quo*, impedendo il diverso utilizzo delle risorse progettato dal legislatore; quando pronuncia una sentenza "additiva", stabilisce essa stessa un determinato impiego di risorse pubbliche, originariamente non previsto dal Parlamento³³.

La Consulta, del resto, è ben conscia delle conseguenze economiche delle sue decisioni, tant'è che da tempo utilizzava, tra gli elementi di giudizio rilevanti in ordine al necessario bilanciamento d'interessi da essa compiuto, il limite delle risorse finanziarie disponibili, in nome di un generale principio di equilibrio di bilancio, ancor prima del suo formale ingresso in Costituzione.

Da qui il noto problema del rapporto tra equilibrio di bilancio e realizzazione dei diritti sociali, che la Corte tende a "risolvere" sostenendo la necessità di una loro concretizzazione "graduale", in rapporto alle risorse statali "via via" disponibili. Secondo il principio di gradualità, il bilanciamento operato dal legislatore deve tener conto delle condizioni pregresse, non potendo porre in essere uno stravolgimento repentino, ma assicurando un passaggio progressivo verso la disciplina meno favorevole, introdotta alla luce dell'interesse finanziario.

Così nella nota sentenza 455/1990 in materia di diritto alla salute, la Corte ha affermato che il diritto a ottenere trattamenti sanitari, al pari di ogni diritto a prestazioni positive, essendo basato su norme costituzionali di carattere programmatico impositive di un determinato fine da raggiungere, è garantito ad 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 momento³⁴. La Corte ha precisato che questo principio, comune ad ogni altro diritto costituzionale a prestazioni positive, 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

³³ In ogni caso, è evidente la peculiare importanza delle conseguenze economiche che derivano dalle sentenze della Corte costituzionale, stante il ruolo della Corte nell'ordinamento italiano. Sul punto, G. ZAGREBELSKY, *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Atti del seminario svoltosi a Roma 8-9 novembre 1991 (Palazzo della Consulta), Milano, 1993, pag. 100 ss. L'A. considera come la problematica giurisdizionale-costituzionale vada tenuta nettamente distinta da quella giurisdizionale comune "di fronte a decisioni non costituzionali, il legislatore è sempre abilitato a sottrarsi alle conseguenze, o attraverso la modifica della legge [...] o nella forma dell'interpretazione autentica [...]". D'altra parte, le sentenze della Corte costituzionale "valgono sul piano delle fonti", mentre le sentenze comuni "valgono come rimedi in vista della tutela di specifiche situazioni soggettive". La Corte, quindi, si sottrae ai limiti dell'art. 81 Cost. ed, in virtù del suo stesso ruolo di Giudice delle leggi, valutando la rispondenza ai valori costituzionali delle leggi, essa compie un'attività politico-giurisdizionale di primaria importanza che comporta inevitabilmente degli effetti sul piano dell'utilizzo delle risorse.

³⁴ Cfr. sent. n. 175 del 1982, sent. n. 212 del 1983 e sent. n. 1011 del 1988.

ragionevole bilanciamento³⁵ 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.

Ancor più esplicitamente, nella sent. 236 del 2012, la Consulta, ha affermato con forza l'esigenza di bilanciamento tra diritti di pari rango costituzionale, in ragione delle risorse disponibili, sentenziando che, secondo la giurisprudenza costante della stessa Corte il diritto alla libertà di scelta del luogo della cura in tutto il territorio nazionale non ha carattere assoluto, dovendo essere temperato con altri interessi costituzionalmente protetti, anche in considerazione dei *limiti oggettivi* derivanti dalle *risorse finanziarie* disponibili. Dunque, non è vietato al legislatore regionale sacrificare la libertà di scelta del paziente, a condizione che il sacrificio risulti necessitato dall'esigenza di preservare altri beni di rango costituzionale, quale ad esempio un'efficiente ed efficace organizzazione del sistema sanitario.

Quanto sin qui considerato sottintende al più generale tema dei rapporti tra Parlamento e Corte costituzionale, ed ha, essenzialmente, lo scopo di evidenziare come il problema del costo dei diritti e delle scelte ("tragiche") allocative di risorse, non possa prescindere dall'approfondimento della relazione tra discrezionalità legislativa e giustizia costituzionale, dato che le sentenze della Consulta in tale ambito hanno per definizione delle ricadute sul piano della finanza pubblica³⁶.

Nella prassi si è infatti sviluppato un permanente dialogo tra Corte e il legislatore. A quest'ultimo, infatti, talvolta la Corte si indirizza nelle sue decisioni dando suggerimenti e indicazioni per una disciplina delle materie considerata più adeguata rispetto alla Costituzione: in tali casi si parla di "sentenze di monito". Si tratta di vere e proprie indicazioni, o per meglio dire "suggerimenti", al legislatore, con l'avvertimento che una non revisione legislativa condurrebbe a future pronunce di incostituzionalità.

È chiaro, che la Corte utilizzando tale tecnica ha prodotto spesso una "sanatoria" dell'irragionevole bilanciamento, in favore della conservazione dell'equilibrio finanziario, ne è un

³⁵ In senso conforme sentt. 247/1992, 218-304/1994, 416/1995, 27-185-267/1998, 309/1999, 509/2000, 432/2005. In tali sentenze la Corte chiarisce che nessun diritto fondamentale può essere compresso o inciso al punto tale da pregiudicarne il contenuto minimo essenziale, richiamando i Livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

³⁶ E' senz'altro utile richiamare, al riguardo, la precisazione di V. Onida, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del parlamento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art.81, u.c. della Costituzione*, op.cit., pag. 19, secondo l'A. le sentenze della Corte costituzionale non sono "decisioni di allocazione" delle risorse economiche pubbliche, (non potendo la Corte adottare "decisioni di spesa in senso proprio"), ma decisioni "che influenzano l'allocazione delle risorse": "si tratta cioè di decisioni che non operano all'interno e in esecuzione di un'allocazione di risorse già decisa [...], ma modificano le condizioni in base alle quali dovrà provvedersi alla allocazione delle risorse".

esempio eclatante la sentenza 310/2013 in materia di blocco degli stipendi dei dipendenti pubblici³⁷, in cui la Corte ha affermato che *“le norme impugnate, ..., superano il vaglio di ragionevolezza, in quanto mirate ad un risparmio di spesa che opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica ... e per un periodo di tempo limitato, che comprende più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio”*. Al riguardo, la Consulta ha pertanto ravvisato nel carattere eccezionale e temporalmente limitato dei sacrifici richiesti, e nella sussistenza di esigenze di contenimento della spesa pubblica, le condizioni per escludere la irragionevolezza delle misure in questione: tali misure implicano quindi sacrifici pur gravosi, che trovano però giustificazione nella situazione di crisi economica

Il legislatore quindi da un lato ha visto “salvare” la normativa adottata in considerazione della temporaneità della norme e della *ratio* sottesa alla normativa, finalizzata ad un contenimento e una razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso cui può attuarsi una politica di riequilibrio del bilancio, ma dall’altro è stato “ammonito” dal perpetrare nel lungo periodo simili misure.

Un monito che senza dubbio ha scongiurato il prodursi di effetti devastanti per la finanza pubblica, basti immaginare l’insostenibilità della corresponsione dell’adeguamento economico alla platea degli interessati.

Recentemente, sembra potersi rilevare un atteggiamento meno interlocutorio tra la Corte e il Parlamento, con l’adozione di rilevanti pronunce di incostituzionalità, tra le quali preme ricordare le recenti sentenze nn. 10/2015 e 70/2015³⁸. Sentenze che al di là della comune natura di accoglimento, si pongono in senso diametralmente opposto per quanto concerne gli effetti sulla “tenuta dei conti pubblici”.

Nella sentenza 10/2015³⁹ sulla c.d. Robin Tax, l’addizionale Ires per l’aziende petrolifere ed energetiche⁴⁰, la Consulta nel dichiarare l’illegittimità costituzionale ha previsto l’*irretroattività*⁴¹

³⁷ Il c.d. “blocco degli stipendi” è stato imposto dall’art. 9, comma 21, del [decreto legge n. 78/2010](#), convertito con modificazioni dall’art. 1, c. 1, della [legge n. 122/2010](#), al fine di far fronte della gravi situazione finanziaria in cui versava il Paese.

³⁸ Si veda per un confronto tra le due sentenze A. Morrone, *Ragionevolezza a rovescio: l’ingiustizia della sentenza n.70/2015 della Corte Costituzionale*, in [www.federalismi.it](#). L’A. afferma che si tratta di “due sentenze di spesa orientate in direzione opposta: dove va la giurisprudenza costituzionale?”

³⁹ Per approfondimenti si vedano M. Caredda, 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 [www.rivistaaic.it](#); 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 [www.rivistaaic.it](#); I. Massa Pinto, *La sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015 tra irragionevolezza come conflitto logico interno alla legge e irragionevolezza come eccessivo sacrificio di un principio costituzionale: ancora un caso di ipergiusdizionalismo costituzionale*, in [www.costituzionalismo.it](#).

⁴⁰ Istituita con l’articolo 81 del decreto legge 112 del 2008, convertito con modificazioni.

degli effetti, in considerazione “dell’impatto macroeconomico delle restituzioni dei versamenti tributari determinerebbe uno squilibrio del bilancio dello Stato” tale da implicare “una manovra finanziaria aggiuntiva, anche per non venire meno al rispetto dei parametri cui l’Italia si è obbligata in sede Unione Europea internazionale [...]”. Pertanto, le conseguenze complessive della rimozione con effetto retroattivo della normativa impugnata finirebbero per richiedere, in un periodo di perdurante crisi economica che pesa sulle fasce più deboli, una irragionevole redistribuzione della ricchezza a vantaggio di quegli operatori economici che possono avere invece beneficiato di una congiuntura favorevole. Si determinerebbe così un irrimediabile pregiudizio delle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost.”.

Si tratta di una deroga al principio generale, secondo cui le sentenze di accoglimento hanno generalmente efficacia retroattiva, in ragione del necessario bilanciamento con il principio dell’equilibrio di bilancio, in un periodo caratterizzato da una situazione di crisi economica patologica.

Si osserva come di fronte ad un fatto sopravvenuto, quale la citata sentenza della Corte Costituzionale, che modifica le disponibilità finanziarie per l’avvenire, lo Stato è tenuto ad applicare il principio del c.d. equilibrio dinamico, che impone l’individuazione di una copertura alternativa a fronte dello squilibrio in essere.

In senso opposto, sotto il profilo dell’interesse finanziario, la Corte Costituzionale si è espressa nella successiva sentenza 70/2015, in materia di rivalutazione delle pensioni che ha dichiarato l’incostituzionalità della disposizione concernente l’azzeramento del meccanismo perequativo contenuta nel comma 24 dell’art.25 del D.L. 201 del 2011⁴², c.d. decreto Salva Italia.

Se da un lato appare difficilmente comprensibile la netta presa di posizione della Corte, come evidenziato sia in dottrina⁴³, sia dai proclami mediatici-giornalistici che denunciano “il tilt” dei conti pubblici, dall’altro è pur vero che la Corte non poteva non tener conto dell’indifferenza del legislatore al precedente monito esplicitato nella sentenza 316/2010 in cui la Corte sottolineava i limiti di ragionevolezza e di proporzionalità degli interventi normativi che comprimono il potere di acquisto del potere pensionistico. Più precisamente la Corte Costituzionale aveva precedentemente

⁴¹ La sentenza, pubblicata sul sito della Corte Costituzionale, è valida a decorrere del giorno successivo alla pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale. Sul punto si veda, 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*, intervento al Seminario organizzato da *Quaderni costituzionali* sulla sentenza n. 10/2015, svoltosi presso la Biblioteca de “il Mulino” il 18 marzo 2015.

⁴² Recante “Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici.”

⁴³ Si veda S. Ceccanti, *Una sentenza che lascia due seri motivi di perplessità*, in www.federalismi.it.

salvato i vari interventi legislativi di natura restrittiva, sottolineando però che non poteva trattarsi di una stabilizzazione del sistema, in quanto era fondamentale per porre in essere tale provvedimenti la loro temporaneità. Deve rammentarsi che “per le modalità con cui opera il meccanismo di perequazione, ogni eventuale perdita del potere di acquisto del trattamento, anche se limitata a periodi brevi, è per sua natura definitiva. Le successive rivalutazioni saranno, infatti, calcolate non sul valore reale originario bensì, sull’ultimo importo nominale, che dal mancato adeguamento è già stato intaccato”⁴⁴.

La Corte, sottolinea inoltre l’inadeguatezza delle motivazioni sottostanti la compressione del diritto al trattamento pensionistico, riferite nel caso in esame al generico riferimento alla “contingente situazione finanziaria”, e che, invece, dovrebbero essere sufficientemente dettagliate nei casi di limitazione incisiva a diritti fondamentali, in modo da comprovare la ragionevolezza della scelta del legislatore. Ancor più tale tesi è avvalorata dal fatto che neppure in sede di conversione il Parlamento ha prodotto “una documentazione tecnica capace di dimostrare le maggiori entrate rispetto al perseguimento dell’obiettivo dell’equilibrio di bilancio (cfr. punto 10 del Considerato in diritto)”⁴⁵. La relazione tecnica non può essere considerata infatti un corredo eventuale dell’atto legislativo, ma in seguito della modifica dell’articolo 81 è un obbligo del legislatore produrla nei casi in cui i diritti sono limitati in ragione dell’equilibrio (come previsto articolo 17, comma 3, legge 196/2009).

Le criticità connesse a tale sentenza anche in riferimento al principio di uguaglianza sostanziale sono molteplici⁴⁶, ma in questa sede si è scelto di rilevare la non connessione con l’art. 81 della costituzione, come dimostrato dal comunicato emanato dalla stessa Corte dopo la sentenza⁴⁷, in cui è stato ipotizzato un possibile intervento legislativo per regolarizzare i suoi effetti, al fine di rispettare le regole fissate in materia di tenuta dei conti pubblici e decisioni di bilancio di livello nazionale europeo.

L’*iter* si è infatti completato con l’emanazione del decreto legge 65/2015 del 21 maggio 2015⁴⁸, che definisce i criteri e le modalità per l’attuazione della sentenza correlando un adeguato

⁴⁴ Sentenza 70/2015 Corte Cost., Considerato in diritto punto 9.

⁴⁵ G. M. Salerno, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in www.federalismi.it.

⁴⁶ In quanto se di promozione dell’uguaglianza si trattava la decisione sarebbe dovuta intervenire solo a vantaggio di coloro che avrebbero effettivamente patito del sacrificio del blocco dei trattamenti pensionistici ovvero i titolari di pensioni basse.

⁴⁷ Cfr. *Precisazioni sulla sentenza n. 70 del 2015*, in www.cortecostituzionale.it.

⁴⁸ Recante “Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR”.

trattamento pensionistico al rispetto degli equilibri di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica⁴⁹. Si tratta di un decreto che limita l'entità dei rimborsi rispetto alla sentenza, consentendo di ricondurre l'indebitamento tendenziale a quelli esposti nel DEF.

È questo insieme di complicazioni che ha portato la Corte, proprio in questi giorni ad esprimersi con una sentenza di incostituzionalità *pro-futuro* per quanto concerne il blocco degli stipendi dei dipendenti pubblici⁵⁰, sulla stessa linea della sentenza 10/2015.

Si sta forse aprendo una nuova stagione di sentenze di illegittimità *pro futuro*? Si sta forse assistendo ad una trasformazione del principio generale dell'efficacia retroattiva delle sentenze di accoglimento? Si sta assistendo forse alla stabilizzazione in regola dell'eccezione della sentenza 10/2015?

Potrebbe forse essere che, in considerazione dell'indifferenza del legislatore alle “tradizionali” sentenze monito, la Corte, abbia scelto di adottare una tecnica più incisiva e decisiva, con il passaggio dal suggerimento (sentenze monito) all'imposizione (incostituzionalità *pro futuro*) verso il legislatore, ma tenendo in considerazione i rischi delle oscillazioni per i bilanci pubblici.

⁴⁹ M.C. Mercuri e C. Pollastri, *La rivalutazione delle pensioni dopo il decreto-legge 65/2015: effetti redistributivi e di finanza pubblica*, in www.upibilancio.it.

⁵⁰ Comunicato sul “*Blocco dei trattamenti economici dei dipendenti pubblici*” del 24 giugno 2015, secondo il quale “la Corte Costituzionale, in relazione alle questioni di legittimità costituzionale sollevate con le ordinanze R.O. n. 76/2014 e R.O. n. 125/2014, ha dichiarato, *con decorrenza dalla pubblicazione della sentenza*, l'illegittimità costituzionale sopravvenuta del regime del blocco della contrattazione collettiva per il lavoro pubblico, quale risultante dalle norme impugnate e da quelle che lo hanno prorogato”.

