



Carlo Colapietro\* - Simone Barbareschi\*\*

**Motivazione, tempo e strumentalità del bilancio:  
le coordinate giurisprudenziali sul rapporto tra diritti fondamentali e  
risorse finanziarie alla luce della sentenza n. 152 del 2020.  
Rischiose variazioni ritmiche in una straordinaria composizione\*\*\***

SOMMARIO: 1. Una breve premessa. - 2. Allo zenit della giurisprudenza costituzionale della crisi. - 3. I topoi ricorrenti nelle recenti decisioni in tema di diritti sociali. - 4. I limiti della pensione di inabilità al vaglio della Corte costituzionale. - 4.1. Il rapporto tra le quaestiones e lo strano caso dell'inammissibilità differita (con accertamento dell'incostituzionalità) della richiesta sull'art. 12 della legge n. 118/1971. - 5. Cenni alla funzione della pensione di inabilità e dell'indennità di accompagnamento. - 6. L'illegittimità della disposizione sul c.d. incremento al milione e il possibile superamento della teoria delle rime obbligate in materia di diritti sociali. La trasmigrazione del tempo. - 7. Considerazioni critiche sull'implicita prevalenza del principio del pareggio di bilancio nella sent. n. 152 del 2020.

## 1. Una breve premessa.

La sentenza 23 luglio 2020, n. 152, con la quale la Corte costituzionale si è pronunciata sulla disciplina della pensione di inabilità, rappresenta una preziosa occasione per tornare ad indagare la giurisprudenza costituzionale al tempo della crisi economica. La decisione consente, infatti, di soffermarsi sulla stagione idealmente inaugurata, più di un lustro fa, con le decisioni nn. 10 e 70 del 2015, permettendo di verificare il consolidarsi di alcune strategie argomentative e decisionali, nonché, anche in prospettiva futura, di riflettere sui limiti invalicabili alla regressione se non addirittura allo smantellamento dello Stato sociale<sup>1</sup>, che nei mesi prossimi rischia di subire un'ulteriore involuzione in ragione degli effetti della crisi pandemica ancora in corso.

A tal proposito, si deve subito anticipare che, pur inserendosi con alcune novità all'interno di filoni giurisprudenziali consolidati, sia per ciò che attiene alle argomentazioni sia con riferimento alla tecnica decisoria utilizzata per l'accoglimento della questione, la sentenza n.

\* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi «Roma Tre».

\*\* Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi «Roma Tre»;

Il contributo è frutto della riflessione comune dei due Autori. Ad ogni modo, i paragrafi 1, 3, 5 e 7 sono da attribuire a Carlo Colapietro, mentre i paragrafi 2, 4, 4.1 e 6 sono da attribuire a Simone Barbareschi.

\*\*\* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

<sup>1</sup> Sulla necessità di riformare lo Stato sociale senza smantellarlo, in quanto il mantenimento dello Stato sociale di diritto o, *rectius*, di un *Welfare State* “compatibile” e “sostenibile”, rappresenta in ogni caso la forma più evoluta dello Stato contemporaneo, la sola in grado di coniugare libertà e giustizia sociale, sia consentito rinviare a C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Cedam, Padova, 1996, 394 ss.

152/2020 presenta un'indubbia rilevanza sul piano della garanzia dei diritti fondamentali dei più bisognosi, in ragione dell'attenzione prestata alla concreta condizione di coloro che, spesso all'ombra della società, vivono una condizione di gravissima disabilità.

Corre l'obbligo di rilevare che questo contributo è stato pensato molto tempo prima della sua conclusione, subito dopo il deposito della decisione che ne costituisce il cuore. La riflessione, tuttavia, è stata alimentata e anche segnata profondamente dagli eventi della vita e della pandemia per Covid-19, durante i quali si è spesso assistito ad una intersezione tra discorso pubblico e vicende private. Nella stesura delle prime parole del testo, chi scrive si è trovato in profonda sintonia con quella dottrina sensibile proprio al tema dei diritti sociali, che ha segnalato una «grande fatica, anche personale, a tenere in uno stesso scritto il prima e il dopo, il fuori e il dentro l'emergenza»<sup>2</sup>.

L'emergenza ha segnato le esistenze di molti, ma anche restituito qualcosa: ha messo in evidenza quelle *priorità costituzionali*<sup>3</sup>, prendendo in prestito una locuzione di Lorenza Carlassare, a cui lo Stato non può abdicare e che dovrebbero essere presidiate dagli studiosi del diritto pubblico.

È proprio con questa consapevolezza che nelle pagine seguenti si ricostruirà, senza alcuna pretesa di esaustività, la giurisprudenza inaugurata con le due decisioni del 2015, per poi analizzare *funditus* la recente sentenza sulla pensione di inabilità.

## 2. Allo zenit della giurisprudenza costituzionale della crisi.

A seguito della riforma dell'art. 81 della Costituzione, per effetto della legge cost. n. 1/2012, la dottrina ha iniziato a chiedersi come la Corte costituzionale si sarebbe posizionata sul bilanciamento tra il principio del pareggio di bilancio e la tutela dei diritti sociali al tempo della crisi economica<sup>4</sup>, che non costituisce un dato giuridico, ma piuttosto il sostrato fattuale in cui si inseriscono le pronunce in tema di diritti di prestazione: un dato che però può incidere sul bilanciamento degli interessi perché in grado di trovare un referente nel nuovo testo costituzionale<sup>5</sup>.

A prima vista, analizzando le più recenti decisioni del giudice delle leggi, si potrebbe pensare che la giurisprudenza riproponga un atteggiamento ondivago<sup>6</sup> nella definizione del rapporto tra diritti costituzionali ed esigenze finanziarie. Tuttavia, come si vedrà nel prosieguo, lo studio delle decisioni mostra l'esistenza di alcuni *topoi* fondamentali e costanti, indipendentemente dal dispositivo e dalle tecniche decisorie adottate nelle singole pronunce.

<sup>2</sup> B. PEZZINI, *Risorse e diritti: qualche spunto per tornare a parlare di diritti ed effettività dei diritti sociali*, in *Bilancio, comunità, persona*, n. 1/2020, 37.

<sup>3</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalimo.it*, n. 1/2013.

<sup>4</sup> Cfr., *ex multis*, G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, Il Filangieri, Quaderno 2011, Napoli, 2012, 211 ss.; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, su *Rivista AIC*, n. 1/2014; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, Relazione al Convegno "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 2013, 12 ss.; GIU. SERGES, "Norme tecniche" e norme ideologiche. Una riflessione sulle regole dell'austerità e sull'art. 81 della Costituzione, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Ed. Scientifica, Napoli, 2016, spec. 279 ss.; C. COLAPIETRO, *I diritti sociali*, in C. COLAPIETRO – M. RUOTOLO, *Diritti e libertà*, Giappichelli, Torino, 2014, 100.

<sup>5</sup> Sul punto si veda M. CAREDDA, *Giudizio incidentale e vincoli di finanza pubblica*, Giappichelli, Torino, 2019, 116; M. TROISI, *Le pronunce che costano. Poteri istruttori della Corte costituzionale e modulazione delle conseguenze finanziarie delle decisioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 27.

<sup>6</sup> Diffusamente sulla giurisprudenza sino a metà degli anni '90 sia consentito rinviare a C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, cit., 370 ss. e *passim*.

Per orientarsi risulta imprescindibile un'analisi delle due sentenze che sono allo *zenit* della recente giurisprudenza sul rapporto tra risorse economiche e diritti: la n. 10 e la n. 70 del 2015<sup>7</sup>.

Con la prima di queste decisioni la Consulta si è pronunciata sulla illegittimità costituzionale della c.d. *Robin Hood Tax*, ossia quell'imposizione fiscale, introdotta con il d.l. n. 112/2008, che prendeva come base imponibile il reddito straordinario delle imprese petrolifere, generato da una situazione congiunturale del mercato, facendo sì che in un momento di crisi finanziaria diffusa le società operanti nel settore petrolifero avessero ampi margini di profitto.

Alla base del tributo vi era una chiara finalità solidaristica e distributiva<sup>8</sup> ma nella dottrina, specie quella tributaristica, si erano evidenziati sin dall'introduzione della suddetta normativa numerosi dubbi di costituzionalità<sup>9</sup>. La Corte arriva alla declaratoria d'illegittimità costituzionale sulla base degli artt. 3 e 53 della Cost., nonostante il giudice *a quo* avesse proposto molteplici parametri ulteriori.

Tuttavia, com'è noto, i giudici della Consulta non si limitano ad una sentenza di accoglimento semplice ma, «ricorrendo ad una tecnica decisionale ormai archiviata», giungono a manipolare temporalmente la decisione, stabilendo che, a seguito di un bilanciamento tra gli artt. 53 e 24 Cost., da un lato, e gli artt. 81, 3 e 2 Cost., dall'altro, gli effetti caducatori sarebbero stati limitati al futuro, dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza, eliminando così qualsiasi effetto retroattivo<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Il che non vuol dire che prima del 2015 il giudice delle leggi non abbia affrontato il tema del rapporto tra diritti e risorse alla luce dei mutamenti costituzionali e dell'aggravarsi della situazione economica. Si richiamano a tal proposito, le sentt. nn. 223/2012, 116/2013, 310/2013, 7/2014, 154/2014 e 219/2014, sulle quali si rinvia, *ex multis*, alla ricostruzione di M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Giappichelli, Torino, 2016, 32 ss. e M. CAREDDA, *Giudizio incidentale e vincoli di finanza pubblica*, cit., 118 ss. Si tratta di un'altalenante giurisprudenza, come evidenzia anche nelle sue osservazioni L. PACE, *La Corte costituzionale fa proprie le "ragioni della crisi" e rinnega se stessa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2013, 4993 ss.

<sup>8</sup> Si trattava, infatti, di un prelievo aggiuntivo, qualificato come addizionale, all'imposta sul reddito di società (Ires): cfr. S. SCAGLIARINI, *La Corte tra Robin Hood Tax e legislatore "Senzaterra"*, in *Consultaonline*, 2015, 232.

<sup>9</sup> Si vedano G. MARONGIU, *Robin Hood Tax: Taxation without "constitutional principles"?*, in *Rass. Trib.*, 2008, 1335 ss. e D. STEVANATO, *La "Robin Hood Tax" e i limiti alla discrezionalità del legislatore*, in *Riv. Giur. Trib.*, 2008, 841 ss., i quali avevano in particolar modo criticato la base imponibile di riferimento e il fatto che, pur essendo introdotta quale misura congiunturale, era stata strutturata quale modifica permanente del sistema impositivo.

<sup>10</sup> Cfr. S. SCAGLIARINI, *La Corte tra Robin Hood Tax e legislatore "Senzaterra"*, cit., 232; I. M. PINTO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015 tra irragionevolezza come conflitto logico interno alla legge e irragionevolezza come eccesso di sacrificio di un principio costituzionale: ancora un caso di ipergiustizionalismo costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2015, 4. Il mutamento di prospettiva è rispetto ad un consolidato indirizzo della giurisprudenza costituzionale che fin dalle sue prime sentenze ha affermato la natura retroattiva della dichiarazione d'incostituzionalità (*ex plurimis*, cfr. *considerato in diritto* n. 5 della sent. n. 127/1966): come è noto, infatti, l'efficacia ordinaria delle pronunce di incostituzionalità opera *ex tunc*, salvi comunque i cc.dd. rapporti esauriti, sulla base del combinato tra art. 136 Cost., legge cost. n. 1/1948 ed art. 30, 3° comma, legge n. 87/1953. Che questa sia l'efficacia *naturale* delle sentenze che dichiarano incostituzionale una norma ormai nessuno dissente più; ancora dibattuto, invece, è la possibilità che vi siano delle eccezioni a questa regola, ovvero la possibilità per la Corte di regolare gli effetti delle sue pronunce di accoglimento (sul tema cfr., tra gli altri, i lavori monografici di R. PINARDI, *La Corte, i giudici e il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze di incostituzionalità*, Milano, 1993; M. D'AMICO, *Giudizio sulle leggi ed efficacia temporale delle decisioni d'incostituzionalità*, Milano, 1993; F. POLITI, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale. Contributo ad una teoria dell'invalidità costituzionale della legge*, Padova, 1997 e M. RUOTOLO, *La dimensione costituzionale dell'invalidità della legge*, Padova, 2000). Per le tesi che hanno contrapposto i più importanti costituzionalisti si rinvia al volume AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Giuffrè, Milano, 1989: a favore della possibilità di modulazione si espressero, tra gli altri, C. MEZZANOTTE, *Il contenimento della retroattività degli effetti delle sentenze di accoglimento come questione di diritto costituzionale sostanziale*, *ivi*, 39 ss., il quale coglie che «la disponibilità degli effetti delle sentenze della Corte costituzionale rappresenta o dovrebbe rappresentare (...), non voglio dire l'essenza perché forse andrei troppo in là, ma certamente un aspetto fondamentale del ruolo e della funzione della Corte costituzionale nel presente momento storico. (...) si sta gradualmente passando da un tipo di giustificazione dell'agire della stessa Corte che si basava prevalentemente sull'assolutezza del valore, a un tipo di legittimazione che vede indirizzare verso il giudice delle leggi anche istanze di congruenza rispetto al fatto. Questo passaggio è scandito dalla sempre più marcata presenza del canone della *ragionevolezza*, che non è soltanto il canone debole, neutro ed emancipato dalla sfera del valore, ma è anche potenzialmente il

Il risultato si fonda su due schemi argomentativi: il primo concerne l'irragionevolezza della disposizione legislativa, tanto sotto il profilo del conflitto logico della stessa, quanto dell'eccessiva compressione del principio costituzionale di eguaglianza<sup>11</sup>; il secondo schema attiene, invece, alla considerazione delle conseguenze derivanti dall'accoglimento della questione, ossia dei possibili effetti della declaratoria d'illegittimità.

Con riferimento a quest'ultimo elemento sembrerebbe che la scelta della Corte di limitare gli effetti della sentenza solo *pro futuro* trovi le sue ragioni nella «dichiarata necessità di *bilanciare* la conformità sostanziale a Costituzione con le conseguenze in termini finanziari che una normale sentenza di accoglimento avrebbe avuto sul bilancio dello Stato»<sup>12</sup> (corsivo nostro). La decisione si presenterebbe, allora, come una vera svolta in quanto la Corte avrebbe ritenuto le sue decisioni soggette all'art. 81 Cost., al pari delle scelte legislative<sup>13</sup>.

Parte della dottrina ha sottolineato che la Consulta già altre volte aveva tenuto conto degli effetti delle sentenze, giungendo ad affermare il principio di gradualità rispetto alle risorse finanziarie<sup>14</sup>, ma, fino a questa pronuncia, il tema della limitatezza delle disponibilità finanziarie sarebbe rimasto *esterno* ad un bilanciamento vero e proprio; sino ad allora le risorse economiche avrebbero costituito un dato *di fatto* con cui si doveva scontrare l'esito della ponderazione, che era solo tra interessi costituzionali paritari ed aveva come unico scopo quello di sancire la prevalenza dell'uno o l'altro interesse all'interno di una tecnica di composizione, senza mai giungere ad una lesione del nucleo essenziale del diritto. La gradualità era frutto dell'unione dell'esito del bilanciamento tra interessi costituzionali con la quantità di risorse disponibili<sup>15</sup>. Per

---

mezzo attraverso il quale i diversi valori entrano *finalmente* in rapporto l'uno con l'altro, disponendosi ad essere misurati, ed a subire gli esiti eventualmente sfavorevoli di bilanciamenti che sta alla virtù oggettivanti della ragionevolezza rendere plausibili ed accettabili» (corsivo aggiunto). In tal senso anche F. MODUGNO, *Considerazioni sul tema*, *ivi*, 17, il quale annovera tra le cause modulative degli effetti delle sentenze di accoglimento proprio il bilanciamento dei valori. Per le ulteriori tesi sul tema si rinvia a M. CAREDDA – M. RUOTOLO, *Virtualità e limiti del potere di regolazione degli effetti degli effetti temporali delle decisioni d'incostituzionalità*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015, 5, nota 11 e se si vuole C. COLAPIETRO, *La trasparenza del percorso motivazionale seguito dalla Corte costituzionale nella teorizzazione del potere di modulazione degli effetti temporali delle proprie sentenze di accoglimento*, in *Liber Amicorum in onore di Augusto Cerri*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 259 ss.

<sup>11</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 70/2015, *Considerato in diritto* 6.1. Cfr. I. MASSA PINTO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015 tra irragionevolezza come conflitto logico interno alla legge e irragionevolezza come eccesso di sacrificio di un principio costituzionale: ancora un caso di ipergiustizionalismo costituzionale*, cit., 5 ss.: a parere della Corte l'intento del legislatore di sanzionare «sovraprofiti» conseguiti da particolari soggetti durante un periodo di congiuntura economica si è tradotta in una disciplina giuridica incoerente con quello scopo. L'irrazionalità emergerebbe dal fatto che la base imponibile è formata dall'intero reddito della società, anziché essere circoscritto ai profitti ulteriori; peraltro, la natura permanente dell'imposta in questione sembra non permetterne una limitazione al periodo di crisi per il quale era stata pensata, quindi si presenterebbe in contrasto con la *ratio legis*. Si tratta di due profili strettamente connessi: il giudizio di ragionevolezza sul bilanciamento effettuato dalla norma dipende dal giudizio sulla struttura dell'imposta; quest'ultimo è funzionale ad accertare l'irragionevolezza del bilanciamento: la mancanza di un limite temporale ad un regime contributivo differenziato rende discriminatorio il bilanciamento tra il principio redistributivo e quello di eguaglianza, il quale sarebbe eccessivamente sacrificato a causa della mancanza di qualunque limite temporale.

<sup>12</sup> S. SCAGLIARINI, *La Corte tra Robin Hood Tax e legislatore "Senza terra"*, cit., 233.

<sup>13</sup> Cfr. I. CIOLLI, *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 maggio 2015, 1. L'A. sottolinea che le prime avvisaglie di quest'impostazione possono essere colte nella sent. n. 88/2014, ove nel punto 6 del Considerato in diritto si afferma che «Il nuovo sistema di finanza pubblica disegnato dalla legge cost. n. 1/2012 ha dunque una sua interna coerenza e una sua completezza, e pertanto è solo alla sua stregua che vanno vagliate le questioni di costituzionalità sollevate nei confronti della legge». In tal modo la Corte avrebbe lasciato intendere che il principio dell'equilibrio di bilancio avrebbe potuto essere elemento attivo del bilanciamento e non più una precondizione o una finalità a cui dovevano mirare il legislatore *in primis* e poi la Corte.

<sup>14</sup> Cfr. sent. n. 455/1990 e R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992, 102 e 107 ss.

<sup>15</sup> Cfr. C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, 9. Cfr. I. CIOLLI, *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, cit., 2; si ricorda anche la felice espressione di «bilanciamento ineguale» di M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Scritti in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, II, Cedam, Padova, 1995, 126 il quale sostiene che tra

la prima volta, con la sentenza n. 10/2015, sembrerebbe che l'art. 81 Cost. sia interpretato come un *valore* idoneo a prevalere sulle altre norme costituzionali, come quelle che disciplinano il funzionamento della Corte e soprattutto sul diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.), in quanto si sancisce che la dichiarazione d'incostituzionalità non troverà applicazione neanche nel giudizio *a quo*<sup>16</sup>.

Più nello specifico, l'equilibrio finanziario non sarebbe rimasto esterno al bilanciamento in quanto la stessa Corte afferma che «l'applicazione retroattiva della declaratoria di illegittimità costituzionale [ciò che è a presidio dell'art. 24 Cost.] determinerebbe anzitutto una grave violazione dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 81 Cost.»<sup>17</sup>.

In realtà la presa di posizione della Corte costituzionale nella sent. n. 10 del 2015 sembra essere più il risultato di valutazioni connesse alle peculiarità del caso che non l'avvio (come confermato dalla successiva giurisprudenza) di una posizione destinata a conformare i giudizi di costituzionalità; da qui la necessità di depotenziarne la carica innovativa<sup>18</sup>.

Difatti, alla base della pronuncia vi è l'idea che, per garantire il rispetto dei vincoli sovranazionali e costituzionali, si sarebbe dovuto introdurre una nuova manovra con effetti *compensativi*, con duplici conseguenze: da una parte, sarebbe venuto meno l'effetto redistributivo e solidaristico della *Robin Hood Tax* e, dall'altra, si sarebbe accentuata la situazione di disparità nella distribuzione delle risorse, in quanto alle società sarebbero stati restituiti i sovra-profitti, facendo gravare la decisione sui consumatori finali di prodotti petroliferi, ai quali sarebbe stato accollato il peso del tributo. Per tali motivazioni il giudice delle leggi sostiene che l'estensione degli effetti anche al passato avrebbe prodotto, mediante una lesione dei principi di solidarietà *ex art. 2 Cost.* ed eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, Cost., un'incostituzionalità ancor maggiore<sup>19</sup>.

---

diritti e risorse finanziarie non vi è una parità assiologica, i primi rappresentando il fine dell'agire statale, i secondi solo i mezzi.

<sup>16</sup> I. CIOLLI, *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, cit., 3, la quale sottolinea che, per assurdo, la Corte qualche mese prima, con la sent. n. 238/2014 aveva qualificato l'art. 24 come «intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia».

<sup>17</sup> *Considerato in diritto* n. 8. In tal senso, S. SCAGLIARINI, *La Corte tra Robin Hood Tax e legislatore "Senzaterra"*, cit., 235 ss: «in concreto si nega per il passato qualunque soddisfazione di quei principi e diritti costituzionali che solo astrattamente la Corte riconosce: insomma, un vero e proprio bilanciamento tra diritti e risorse, attuato tramite la manipolazione degli effetti temporali». Si noti che illustre dottrina ha recentemente riproposto la soluzione di una modulazione degli effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale, come alternativa al bilanciamento tra diritti e vincoli di bilancio, che avrebbe dovuto rimanere ineguale: tale dottrina continua a sostenere che «l'art. 81 Cost. [anche a seguito della modifica del 2012] è inapplicabile alle sentenze della Corte costituzionale (...) quando si bilanciano esigenze finanziarie e diritti fondamentali, quello che si può praticare è, tutt'al più, un bilanciamento ineguale, nel quale le prime soccombono sempre, salvo si dimostri che il loro sacrificio implica il sacrificio di altri ("controinteressati") diritti fondamentali. Maggiormente produttivo sarebbe allora riflettere sull'opportunità di un più frequente rinvio alla discrezionalità del legislatore o sulla modulazione degli effetti temporali delle decisioni di accoglimento» (M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 2013, 34). La letteratura aveva comunque già posto in rilievo i limiti di tale *modus decidendi* della Corte: si vedano C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza nella crisi dello Stato sociale*, cit., 95 ss., il quale sostiene che queste tecniche decisorie riducono ma non eliminano il problema del costo delle sentenze e R. PINARDI, *La Corte, i giudici e il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze di incostituzionalità*, cit., 56 ss. Sulla sentenza n. 10/2015 cfr. ancora R. PINARDI, *Modulazione degli effetti delle sentenze di incostituzionalità e la logica del giudizio in via incidentale in una decisione di accoglimento con clausola di irretroattività*, in *ConsultaOnline*, 2015, 227-228 ss.

<sup>18</sup> C. COLAPIETRO, *La trasparenza del percorso motivazionale seguito dalla Corte costituzionale nella teorizzazione del potere di modulazione degli effetti temporali delle proprie sentenze di accoglimento*, cit., 266 ss.

<sup>19</sup> Cfr. *Considerato in diritto* n. 8. Si veda R. DICKMANN, *La Corte costituzionale torna a derogare al principio di retroattività delle proprie pronunce di accoglimento per evitare "effetti ancor più incompatibili con la Costituzione"*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 4/2015, 8 ss., il quale sottolinea che la modulazione degli effetti temporali è perfettamente compatibile con i poteri di altri giudici costituzionali europei e che non sarebbe comunque *ad libitum*, bensì guidata da un ragionevole bilanciamento di valori, senza il quale avremmo avuto un irreparabile sacrificio di alcuni di questi (artt. 2, 3, comma 2, e 81 Cost.).

Stabilendo la non retroattività della pronuncia la Corte compie un bilanciamento tra esigenze finanziarie e solidarietà (sulla base degli artt. 2 e 3 Cost.), da un lato, e diritto di azione in giudizio e principio di eguaglianza dall'altro.

Quindi, ciò che sembra aver ispirato l'intervento *pro praeterito* è un approccio *normativo-sostanziale*, volto a comporre i valori in gioco sulla base di un principio di giustizia in concreto<sup>20</sup>. Analizzando il percorso motivazionale emerge la volontà del giudice delle leggi di rendere trasparenti e immediatamente intelligibili gli argomenti alla base della modulazione nel tempo dell'accoglimento, così da consolidare la legittimazione della sua operazione<sup>21</sup>.

In particolare, la Corte si pone il problema degli effetti che la pronuncia di incostituzionalità semplice è in grado di creare su gli altri principi costituzionali, trasformandosi così la regolazione degli effetti temporali della pronuncia da argomento-tema *esterno* alla pronuncia in un elemento della decisione<sup>22</sup>: «la Corte costituzionale, considerando la Costituzione come un insieme unitario di principi e diritti fondamentali, ha ben presente l'esigenza generale che l'eliminazione delle leggi incostituzionali non produca situazioni di “maggiore incostituzionalità”, ed a tal fine può modulare le proprie decisioni anche sotto il profilo temporale, ed in piena coerenza con i principi della Costituzione, in modo da scongiurare, attraverso un bilanciamento tra valori costituzionali che l'illimitata espansione di un principio costituzionale – il quale diverrebbe “tiranno” – determini il sacrificio di un altro parimenti riconosciuto e protetto»<sup>23</sup>.

Alla base del bilanciamento tra tali interessi vi è certamente il principio di proporzionalità, rispetto al quale viene modulata l'efficacia temporale della sentenza<sup>24</sup>.

A tal proposito, dalla motivazione sembrerebbe che il controllo di *stretta proporzionalità*, cui viene sottoposta la modulazione degli effetti nel tempo, per avere esito positivo debba presentare due presupposti-condizioni: «in primo luogo *l'impellente necessità* di tutelare uno o più principi costituzionali, i quali altrimenti, risulterebbero irrimediabilmente compromessi da una decisione di accoglimento; in secondo luogo che la compressione degli effetti retroattivi sia limitata a quanto *strettamente necessario* per assicurare il contemperamento dei valori in gioco»<sup>25</sup>. Così, al fine di evitare l'ingiustizia sostanziale che verrebbe in essere con una mera pronuncia di

<sup>20</sup> C. COLAPIETRO, *La trasparenza del percorso motivazionale seguito dalla Corte costituzionale nella teorizzazione del potere di modulazione degli effetti temporali delle proprie sentenze di accoglimento*, cit., 266. Cfr. C. MAINARDIS, *Limiti agli effetti retroattivi delle sentenze costituzionali e principio di proporzionalità* (un'osservazione a C. cost. n. 10/2015), in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015, 9: il quale sottolinea che la ricerca di una soluzione ispirata a giustizia emerge dalla decisione che, per l'appunto, libera le imprese da un'imposizione illegittima ed, allo stesso tempo, opera per il passato una compensazione, al fine di non dar luogo ad un aggravamento del bilancio dello Stato. A parere dell'A. il giudice delle leggi andrebbe anche incontro al legislatore in quanto limita il suo onere di regolazione solo al futuro.

<sup>21</sup> C. COLAPIETRO, *La trasparenza del percorso motivazionale seguito dalla Corte costituzionale nella teorizzazione del potere di modulazione degli effetti temporali delle proprie sentenze di accoglimento*, cit., 267.

<sup>22</sup> A. ANZON DEMMING, *La Corte costituzionale “esce allo scoperto” e limita l'efficacia retroattiva delle proprie pronunce di accoglimento*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015, 2: «il problema sotteso alle decisioni intese direttamente a modulare i propri effetti nel tempo, che è determinato da un evento che se si può dire ulteriore e esterno rispetto alla risoluzione della questione di costituzionalità, e cioè dagli effetti che la dichiarazione di illegittimità costituzionale (...) può avere in danno di altri diritti e principi costituzionali non coinvolti nella *quaestio*».

<sup>23</sup> C. COLAPIETRO, *La trasparenza del percorso motivazionale seguito dalla Corte costituzionale nella teorizzazione del potere di modulazione degli effetti temporali delle proprie sentenze di accoglimento*, cit., 268. L'A. sottolinea che tale modulazione è oggetto di contemperamento con l'affermato principio del nostro ordinamento per cui le sentenze della Corte hanno effetti retroattivi. La Corte durante tutta la decisione mostra che i suoi interventi regolativi devono essere valutati alla luce del principio di proporzionalità, sembrando giungere alla recezione degli *standards* in cui tale giudizio si articola nelle giurisprudenze superiori di altri Stati da ormai molto tempo. In particolare, sembra fare uso della proporzionalità in senso stretto, intesa quale raffronto costi-benefici che dall'atto, in questo caso la decisione e non la legge, derivano.

<sup>24</sup> Cfr. A. PIN – E. LONGO, *La sentenza n. 10/2015: un giudizio di proporzionalità “in concreto” o “realistico”?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015, 2, dove si afferma che «la Corte dopo aver sottoposto il legislatore allo scrutinio di proporzionalità [forse sarebbe meglio dire di ragionevolezza] vi sottopone se stessa».

<sup>25</sup> C. MAINARDIS, *Limiti agli effetti retroattivi delle sentenze costituzionali e principio di proporzionalità*, cit., 4.

accoglimento, dando luogo all'obbligo di una manovra finanziaria aggiuntiva e, soprattutto, ad un pregiudizio alle esigenze di solidarietà sociale che erano alla base della *Robin Hood Tax*, la Corte costituzionale limita gli effetti "naturali" delle sue sentenze.

Si deve convenire allora con quanti hanno sostenuto che «la decisione d'incostituzionalità *pro futuro*, dunque, sembra essere dovuta non solo all'effetto di squilibrio dei conti che altrimenti si sarebbe prodotto, ma anche alle ragioni che lo avrebbero determinato. 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, si andasse a realizzare»<sup>26</sup>.

Per concludere relativamente a tale pronuncia, non si può non sottolineare che l'accentuazione del percorso motivazionale è espressione di una duplice esigenza: da una parte, la necessità di rendere palese l'interesse costituzionale che soggiace alle *valorizzazione delle risorse finanziarie*; dall'altra, la sottoposizione della stessa pronuncia del giudice delle leggi ad uno stretto controllo di proporzionalità, che guida il bilanciamento diretto e l'individuazione della regola concreta da parte della Corte<sup>27</sup>.

Il secondo aspetto che si vuole porre in luce, all'interno di un uso più ampio del controllo di ragionevolezza, concerne la sanzione della natura permanente dell'addizionale. In particolare, «la mancanza di un limite temporale al regime contributivo differenziato previsto dal legislatore, rende discriminatorio, e dunque irragionevole, il bilanciamento tra il principio di eguaglianza (...) e il principio redistributivo»<sup>28</sup>. Insomma, senza voler sostenere paragoni tra l'interesse in questione (di natura patrimoniale)<sup>29</sup> e quello delle decisioni che si porranno in rassegna nel prosieguo, sembrerebbe riconfermata la necessaria temporalità di misure restrittivamente incidenti nella sfera economica dei cittadini.

Tutto ciò premesso, è d'uopo soffermarsi sulla sentenza n. 70/2015, che rappresenta un ulteriore tassello relativo al «tormentato rapporto tra Corte costituzionale e Legislatore nella delicata materia della c.d. sentenze di spesa»<sup>30</sup>.

Con tale decisione la Corte ha dichiarato incostituzionale, per violazione degli artt. 3, 36, comma primo, e 38, comma secondo, della Costituzione il blocco della rivalutazione automatica, in relazione agli anni 2012 e 2013, rispetto alle pensioni di importo complessivo superiore a tre volte il minimo sociale (ovvero 1.217 euro).

La decisione si concentra sul carattere funzionale della disciplina della perequazione automatica rispetto all'art. 38, secondo comma, Cost. e 36 Cost<sup>31</sup>: «l'identificazione tra principio di adeguatezza e adeguamento al costo della vita si traduce in un *vincolo costituzionale per il*

<sup>26</sup> M. CAREDDA – M. RUOTOLO, *Virtualità e limiti del potere di regolazione degli effetti degli effetti temporali delle decisioni d'incostituzionalità*, cit., 12.

<sup>27</sup> Più in generale sul controllo di proporzionalità e il bilanciamento degli interessi, temi che richiederebbero un'autonoma trattazione, si rinvia a M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 2013; L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Giuffrè, Milano, 2005; G. ZAGREBELSKY, *Su tre aspetti della ragionevolezza*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1994, 179 ss.; F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007; L. PALADIN, *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento, Giuffrè, Milano, 1997, 899 ss.; G. SCACCIA, *Gli «strumenti» della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000; A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Giuffrè, Milano, 2001; ID., *Il bilanciamento nello Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014.

<sup>28</sup> I. MASSA PINTO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015 tra irragionevolezza come conflitto logico interno alla legge e irragionevolezza come eccesso di sacrificio di un principio costituzionale: ancora un caso di ipergiustizionalismo costituzionale*, cit., 5 ss.

<sup>29</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, cit., 10.

<sup>30</sup> A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 10/2015, 2.

<sup>31</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 70/2015, *Considerato in diritto* n. 8. Si leggano le critiche di A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale*, cit., 4 e A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015, 1.

*legislatore*, di carattere *assoluto* circa l'anzianità e, invece, *relativo*, ossia soggetto allo scrutinio di proporzionalità e ragionevolezza, circa il *quantum*»<sup>32</sup>.

Il trattamento di quiescenza viene delineato come una forma di «retribuzione differita» con la necessità che sia proporzionato alla quantità e qualità di lavoro effettuato e idoneo a garantire mezzi adeguati alle esigenze di vita del lavoratore e della sua famiglia. Il legislatore può certamente intervenire a modificare la disciplina sulla base di esigenze meritevoli di tutela, a condizione che non siano pregiudicati tali criteri e si basino su un «bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti anche in relazione alle risorse finanziarie disponibili ed ai mezzi necessari per far fronte agli impegni di spesa»<sup>33</sup>; in altre parole la discrezionalità del legislatore deve essere circoscritta dalla ragionevolezza, la quale «consente di perseguire, predisporre e conseguire un progetto di eguaglianza sostanziale, conforme al dettato dell'art. 3, secondo comma, Cost. così da evitare la disparità di trattamento in danno dei destinatari di trattamenti pensionistici»<sup>34</sup>.

La Corte considera, quindi, i pensionati come una classe omogenea di soggetti, tale per cui la distinzione tra coloro che avrebbero continuato a valersi del meccanismo perequativo e coloro che ne sono esclusi (momentaneamente) sarebbe stata in contrasto con l'art. 3 Cost.<sup>35</sup>.

La motivazione pone l'attenzione sulla sospensione a tempo indeterminato della perequazione o delle misure volte a bloccarlo con frequenza. A parere della Corte ciò comporterebbe un contrasto con i canoni di *ragionevolezza* e *proporzionalità*, in quanto sarebbe incrinato lo scopo di tutela a cui volge quello stesso sistema, ossia l'adeguamento del potere d'acquisto delle pensioni. Il legame tra sospensione e ragionevolezza era stato già esplicitato in un monito rivolto al legislatore con la sent. n. 316/2010, nella quale si era affermato che la sospensione *sine die* o la reiterazione di misure interruttrive espone la normativa a pesanti frizioni con i principi di *ragionevolezza* e *proporzionalità*, poiché anche le pensioni di maggior entità potrebbero risultare non sufficienti in considerazione del mutamento del potere d'acquisto della moneta<sup>36</sup>.

Inoltre, la Corte sottolinea che non sarebbe esplicitata la finalità solidaristica dell'intervento, poiché nel disporre l'eliminazione di qualsiasi meccanismo perequativo «si limita a richiamare genericamente la “contingente situazione finanziaria”, senza che emerga dal *disegno complessivo* la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto del bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi»<sup>37</sup> (corsivo aggiunto).

Più nello specifico, vi sarebbe un interesse, costituzionalmente tutelato mediante una prestazione previdenziale adeguata, dei pensionati, specialmente quelli più svantaggiati, alla conservazione del potere d'acquisto. «Tale diritto, costituzionalmente fondato, risulta

<sup>32</sup> A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale*, cit., 4 e A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, cit., 6 ss.

<sup>33</sup> *Considerato in diritto* n. 8.5.

<sup>34</sup> *Considerato in diritto* n. 8.3. Tale passaggio è stato particolarmente criticato da A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale*, cit., 4, il quale ha sostenuto che la Corte costituzionale avrebbe dato luogo a una contaminazione tra il primo e il secondo comma dell'art. 3 Cost., nonché ad un assorbimento recessivo della problematica dell'eguaglianza sostanziale in quella formale.

<sup>35</sup> E. MONTICELLI, *Il complesso dibattito in materia di vincoli previdenziali e vincoli di bilancio: un commento alla sentenza n. 70/2015*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2015, 5. Per una critica a tale posizione, A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale*, cit., 6 e 10, il quale sostiene che beneficiari dell'estensione da parte della pronuncia non sono solo i titolari di “pensioni basse”, ma anche quanti si avvalgono di pensioni molto elevate (cc.dd. pensioni d'oro). Dietro la misura a protezione delle fasce più basse della popolazione si celerebbe quindi la tutela anche di coloro che nulla hanno da temere circa l'incremento del costo della vita.

<sup>36</sup> E. MONTICELLI, *Il complesso dibattito in materia di vincoli previdenziali e vincoli di bilancio: un commento alla sentenza n. 70/2015*, cit.

<sup>37</sup> *Considerato in diritto* n. 10.3.



irragionevolmente sacrificato nel nome delle esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio»<sup>38</sup>.

La Corte giunge, quindi, a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del d. l. n. 201/2011, in quanto non avrebbe reso palese nella disciplina l'ineludibile vincolo di scopo, ossia la finalità *endo-solidaristica* dell'intervento legislativo, che diviene essenziale quando si va incidendo (anche) sulle pensioni medio-basse<sup>39</sup>.

Parte della dottrina ha criticato il tema del vincolo di motivazione, portando alcuni a sostenere che dentro un apparente *obiter* della Corte si celerebbe in realtà l'introduzione di un principio nuovo, quello della necessaria motivazione dell'atto legislativo, indispensabile ai fini del vaglio di costituzionalità relativo alla composizione di interessi<sup>40</sup>.

Anche in questo caso, comunque, la Corte fonda la sua decisione attorno a due cardini: l'interruzione a tempo indeterminato del sistema perequativo e la mancanza di un vincolo esplicito di destinazione delle risorse risparmiate.

### 3. Topoi ricorrenti nelle recenti decisioni in tema di diritti sociali.

I *topoi* sanciti nelle sentenze “eterozigoti” del 2015<sup>41</sup> sono riscontrabili anche in successive pronunce<sup>42</sup>.

Innanzitutto, si deve fare riferimento alla sentenza n. 178 del 2015 sul blocco degli adeguamenti stipendiali. Pur attenendo in modo specifico ad un elemento incondizionato, ossia la libertà di contrattazione sindacale, dei diritti di seconda generazione, si tratta di una decisione non meno rilevante delle altre due (la 10 e la 70) dello stesso anno, sia per le argomentazioni adottate dal giudice delle leggi, sia per gli esiti processuali e decisorii che la caratterizzano. Inoltre, come si evidenzia in chiusura della motivazione<sup>43</sup>, non si può dubitare dell'impatto della sentenza sulle finanze statali.

In questa pronuncia, la Corte costituzionale ricorre all'*escamotage* dell'illegittimità costituzionale sopravvenuta – non senza attirare su di sé l'attenzione della dottrina<sup>44</sup> – per modulare gli effetti temporali della decisione di accoglimento. Indipendentemente da condivisibili valutazioni su alcuni elementi della decisione – come il carattere recessivo del diritto di difesa (art. 24 Cost.) e un'accezione atipica dello *ius superveniens* costituzionale – la

<sup>38</sup> Considerato in diritto n.10.5.

<sup>39</sup> Cfr. A. C. SCACCO, *Finalità solidaristica endo-previdenziale: questa sconosciuta (nota a sent. 70/2015)*, in *problemidellavoro.org*, 2 maggio 2015.

<sup>40</sup> G. PEPE, *Necessità di un'adeguata motivazione della legge restrittivamente incidente nella sfera giuridica dei cittadini? Commento a sentenza Corte cost. n. 70/2015*, in *www.giuristidiamministrazione.com*, 15 maggio 2015, 2.

<sup>41</sup> L'espressione è di M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, 10, che nelle pagine successive della sua analitica e condivisibile indagine evidenzia le costanti metodologiche delle decisioni costituzionali sul rapporto tra diritti e risorse: a) il principio di gradualità; b) la considerazione dei costi delle pronunce; c) la modulazione degli effetti temporali; d) il bilanciamento; e) la doppia pronuncia.

<sup>42</sup> Cfr. M. TROISI, *Le pronunce che costano. Poteri istruttori della Corte costituzionale e modulazione delle conseguenze finanziarie delle decisioni*, cit., 174 ss., anche con riferimento alla modulazione degli effetti temporali e alla nozione dinamica di bilancio nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale all'esito di giudizi in via principale; M. CAREDDA, *Giudizio incidentale e vincoli di finanza pubblica*, cit., 132 ss. Per una ricostruzione complementare e che pone l'accento su differenti profili della giurisprudenza della crisi si veda S. SCAGLIARINI, *Il bilanciamento tra diritti e risorse finanziarie nella più recente giurisprudenza costituzionale*, *Rivista del diritto e della sicurezza sociale*, n. 2/2019, 337 ss.

<sup>43</sup> Corte cost., sent. n. 178 del 2015, Considerato in diritto nn. 17 e 18.

<sup>44</sup> Da ultimo, F. ABRUSCIA, *Aspetti istituzionali e deroghe processuali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, 289 ss.; precedentemente, *ex multis*, si erano espressi scetticamente: M. MOCCHIGIANI, *La tecnica decisoria della sentenza 178 del 2015: dubbi e perplessità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 settembre 2015; L. MADAU, *L'incidenza del nuovo art. 81 Cost. sui giudizi di legittimità costituzionale*, in *www.contabilità-pubblica.it*, 3 dicembre 2015, 26 ss.; S. LA PISCOPIA, *Analisi critica dello ius superveniens costituzionale: nota minima alla sent. n. 178 del 2015 sul cosiddetto sblocco degli stipendi pubblici*, in *www.contabilità-pubblica.it*, 15 settembre 2015.

decisione si caratterizza per una riconferma di alcune costanti poc'anzi riferite. In particolare, nelle argomentazioni che conducono all'illegittimità costituzionale della normativa che limitava l'accesso alla contrattazione collettiva e congelava i trattamenti retributivi nel settore pubblico (d.l. n. 78 del 2010 e del d.l. n. 98 del 2011) la fa da padrone il *tempo*, quale fattore in grado di incidere sulla legittimità delle misure restrittive della contrattazione economica. Difatti, per la Corte costituzionale le «questioni di legittimità costituzionale devono essere esaminate alla stregua del quadro normativo appena delineato, caratterizzato da disposizioni susseguitesi nel tempo, legate da un evidente nesso di continuità, al fine di perseguire un dichiarato obiettivo di contenimento della spesa»<sup>45</sup>. Proprio il fluire del tempo conduce alla dichiarazione di irragionevolezza dell'intervento legislativo di reiterata sospensione della contrattazione collettiva per violazione dell'art. 39, comma 1, Cost. e all'introduzione di un'innovativa illegittimità costituzionale sopravvenuta: è il carattere sistematico e protratto della restrizione della libertà sindacale a rendere irragionevole il bilanciamento con le esigenze di razionale distribuzione delle risorse e controllo della spesa, all'interno di una coerente programmazione finanziaria (art. 81, primo comma, Cost.).

Si vuole porre poi in evidenza la sentenza n. 173/2016<sup>46</sup>, con la quale la Corte costituzionale si è espressa sull'incostituzionalità dei commi 483 e 486 dell'art. 1 della legge n. 147/2013. In particolare, la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità del contributo di solidarietà (previsto dal comma 486) e del blocco (*rectius*: attenuazione) della perequazione automatica dei trattamenti pensionistici (disciplinato dal comma 483).

Come illustrato precedentemente, il tema della rivalutazione delle pensioni era stato oggetto di scrutinio con la sentenza n. 70/2015 (richiamata in motivazione), dalla quale la decisione in oggetto si differenzia per gli esiti, giungendo ad affermare la non fondatezza della questione, in considerazione della «rimodulazione nell'applicazione della percentuale di perequazione automatica sul complesso dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo di cui all'art. 43, comma 1, della legge n. 448 del 1998, con l'azzeramento per le sole fasce di importo superiore a sei volte il trattamento minimo INPS e per il solo anno 2014»<sup>47</sup>. Insomma, la disposizione non risulta irrazionale né sotto il profilo strutturale, né sotto il profilo temporale.

Ai nostri fini, la parte della decisione che risulta maggiormente rilevante riguarda il contributo di solidarietà *ex* art. 1, comma 486, della legge n. 147/2013, disposto per il triennio 2014-2016 su tutti i trattamenti pensionistici obbligatori, eccedenti determinati multipli del trattamento minimo INPS<sup>48</sup>. A tal proposito, si deve sottolineare che la Corte costituzionale, rigettando le censure di illegittimità prospettate, ha escluso che il prelievo avesse natura di imposta, poiché non acquisito dallo Stato né destinato alla fiscalità generale, bensì prelevato direttamente dall'INPS e dagli altri enti previdenziali coinvolti, che – anziché versarlo all'erario quali sostituti di imposta – lo trattengono nelle loro gestioni, con chiare finalità solidaristiche endo-previdenziali «anche per quanto attiene ai trattamenti dei soggetti cosiddetti “esodati”»<sup>49</sup>.

<sup>45</sup> Corte cost., sent. n. 178 del 2015, *Considerato in diritto* n. 7.

<sup>46</sup> Si vedano su questa decisione R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost., sent. n. 173/2016*, in *Foro it.*, n. 11/2017, parte I, 3205; R. FABOZZI, *Perequazione, contributo di solidarietà ed esigenze di bilancio: un difficile equilibrio*, in *Giur. cost.*, n. 5/2016, 1847; L. PEDULLÀ, *Le “pensioni d'oro” quale paradigma del difficile bilanciamento tra diritti di prestazione ed equilibrio economico-finanziario*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 settembre 2016; G. FROSECCHI, *The italian post-crisis case law - A review of the crucial constitutional judgments on labour rights*, in *Revue de Droit du Travail*, n. 4/2018, 326; G. GUIGLIA, *La Corte costituzionale e l'adeguatezza delle pensioni al tempo della crisi*, in *federalismi.it*, n. 18/2016.

<sup>47</sup> *Considerato in diritto* n. 6.3.

<sup>48</sup> Pari al 6% sugli importi lordi annui superiori da 14 a 20 volte il minimo INPS annuo; del 12% sulla parte eccedente l'importo lordo annuo di 20 volte il trattamento minimo INPS; infine, del 18% su importi superiori a 30 volte il suddetto trattamento minimo.

<sup>49</sup> Corte cost., sent. n. 173/2016, *Considerato in diritto* n. 9.

L'argomento decisivo sembra rinvenuto dalla Corte nella finalità solidaristica cristallizzata nell'art. 2 Cost.<sup>50</sup>, che, insieme ad altri indici – quali l'incidenza sulle pensioni più elevate, la sua sostenibilità, l'utilizzo *una tantum* e il rispetto del principio di proporzionalità – consente al comma 486 di superare lo scrutinio “stretto” di costituzionalità<sup>51</sup>.

Sembra evidente, allora, che la Corte non considera lesivo del dettato costituzionale l'intervento che sia espressione di una *ratio* redistributiva del sacrificio imposto, volto a rimediare a situazioni disomogenee e collegato a sicuri “margin di resistenza” rispetto alla crisi economica<sup>52</sup>.

Insomma, il *leitmotiv* è quello della motivazione, o meglio della giustificazione, delle scelte normative che incidano, innegabilmente, sulla sfera giuridica di alcuni cittadini<sup>53</sup>.

Di particolare interesse risulta anche la sentenza n. 240/2016<sup>54</sup>, in tema di riconoscimento dei benefici combattentistici previsti dalla legge n. 1746 del 1972 anche ai militari impiegati in missioni di pace per conto dell'Onu, ove non si esclude del tutto la possibilità di un bilanciamento tra risorse finanziarie e diritti sociali, ma solo nell'ipotesi in cui le prime siano rispondenti a reali interessi/diritti costituzionali e non espressione di un mero dato numerico. Infatti, nella parte motiva volta a respingere un'eccezione della difesa dello Stato, si legge che se «appartiene alla discrezionalità legislativa, col solo limite della palese irrazionalità, stabilire i modi e la misura dei trattamenti di quiescenza, nonché le variazioni dell'ammontare delle prestazioni, attraverso un bilanciamento fra valori contrapposti che contemperino le esigenze di vita dei beneficiari con le concrete disponibilità finanziarie e le esigenze di bilancio (sentenza n. 372 del 1998), nondimeno la prospettazione del rilevante impegno finanziario derivante per le casse dello Stato dell'accoglimento della questione sollevata *non può di per sé rappresentare una preclusione all'accoglimento*, ma semmai un elemento da tenere in considerazione, ove dettagliatamente documentato dallo Stato, nel bilanciamento degli interessi coinvolti nel giudizio costituzionale»<sup>55</sup> (corsivo aggiunto).

Ancora, un vivace dibattito è stato alimentato dalla sentenza n. 275/2016<sup>56</sup>, rispetto alla quale la letteratura ha valorizzato soprattutto il passaggio per cui «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». Nell'economia di questo scritto, e per non ripetere quanto già detto altrove<sup>57</sup>, si

<sup>50</sup> L. PEDULLÀ, *Le “pensioni d'oro” quale paradigma del difficile bilanciamento tra diritti di prestazione ed equilibrio economico-finanziario*, cit., 5.

<sup>51</sup> Corte cost., sent. n. 173/2016, *Considerato in diritto* nn. 11.1 e 11.2.

<sup>52</sup> Cfr. G.M. SALERNO, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in *federalismi.it*, n. 10/2015, 3, relativamente agli argomenti alla base della sentenza n. 70/2015.

<sup>53</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 173/2016, *Considerato in diritto* n. 11.1.

<sup>54</sup> La decisione è fugacemente segnalata come una positiva inversione di tendenza da M. LUCIANI, *Diritti sociali e crisi economica*, in M. D'AMICO – F. BIONDI (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, FrancoAngeli, Milano, 2017, 21.

<sup>55</sup> Corte cost., sent. n. 249/2016, *Considerato in diritto* n. 7.

<sup>56</sup> Si vedano A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali “visti” da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a “caldo” della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 gennaio 2017; R. CABAZZI, *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275/2016*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 29 gennaio 2017; L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti “invalicabili” alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. cost.*, n. 6/2016, 2339 ss.; A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *federalismi.it*, n. 10/2017; L. MADAU, *“E’ la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”*. Nota a Corte cost. n. 275/2016, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2017; M. PICCHI, *Tutela dei diritti sociali e rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio: la Corte costituzionale chiede al legislatore di motivare*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017.

<sup>57</sup> Si veda C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il “nuovo” diritto alla socializzazione*, in *dirittifondamentali.it*, n. 2/2020; S. BARBARESCHI, *Tecniche argomentative della Corte costituzionale e tutela dei diritti sociali condizionati*, in *federalismi.it*, n. 13/2018. Accenna anche alla problematica della definizione del contenuto minimo essenziale dei diritti sociali M. CAREDDA, *Giudizio incidentale e vincoli di finanza pubblica*, cit., 135.

deve evidenziare che questa certamente dirimpente decisione, per le sue affermazioni inequivoche, in realtà rileva più con riferimento alla esplicitazione della necessaria garanzia del contenuto minimo del diritto, come è ovvio che sia, sulle risorse finanziarie, che non ai fini della definizione di un più generale “schema” del rapporto tra quest’ultime e i diritti fondamentali *tout court*.

Un’ulteriore conferma dell’impostazione prospettata può essere rinvenuta nella sentenza n. 124 del 2017, con la quale la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto il limite massimo per gli emolumenti e le retribuzioni a carico delle finanze pubbliche (previsto dall’art. 23-ter del d.lgs. 6 dicembre 2011, n. 201 e dall’art. 13, comma 1, del d.lgs. 24 aprile 2014, n. 66), nonché il divieto per le amministrazioni e gli enti pubblici di erogare, a beneficio di soggetti già titolari di trattamenti pensionistici presso gestioni previdenziali pubbliche, trattamenti economici onnicomprensivi superiori a 240.000 euro (art. 1, comma 489, della legge 27 dicembre 2013, n. 147). La sentenza presenta numerosi spunti in ordine al rapporto tra risorse finanziarie e diritti sociali. In particolare, si deve porre in luce che la motivazione sembra prendere le mosse da una prospettiva ineguale del bilanciamento tra tali interessi<sup>58</sup>: nella consapevolezza del carattere limitato delle risorse finanziarie, la Corte costituzionale giunge ad affermare che «nel settore pubblico non è precluso al legislatore dettare un limite massimo alle retribuzioni e al cumulo tra retribuzioni e pensioni, a condizione che la scelta, volta a bilanciare i diversi valori coinvolti, non sia manifestamente irragionevole»<sup>59</sup>. Il divieto di cumulo e il tetto massimo alle retribuzioni pubbliche non sarebbero incostituzionali in quanto volti a tutelare (in modo ragionevole) molteplici valori costituzionali, come la parità di trattamento, il diritto ad una prestazione previdenziale proporzionata ad un effettivo stato di bisogno, nonché la solidarietà tra le diverse generazioni che interagiscono sul mercato del lavoro. Insomma, «la disciplina (...) scrutinata persegue finalità di contenimento e complessiva razionalizzazione della spesa, in una prospettiva di garanzia degli altri interessi generali coinvolti, in presenza di risorse limitate»<sup>60</sup>.

Particolarmente interessanti risultano due passaggi, strettamente connessi tra di loro, della decisione: in primo luogo, il fattore tempo, nonostante la prospettiva di lungo periodo in cui si inserisce la normativa, sembra attenuare il peso della relazione tecnica, che aveva indotto la letteratura a sostenere che con la sentenza n. 70/2015 la Corte avrebbe richiesto al legislatore un particolare onere motivazionale. I giudici costituzionali “sorprendentemente” affermano che «la disciplina in esame, pur dettata dalla difficile congiuntura economica e finanziaria, trascende la finalità di perseguire risparmi immediati e si inquadra in una prospettiva di lungo periodo. Pertanto, la circostanza che la relazione tecnica non computi i risparmi attesi non è di per sé sintomatica dell’irragionevolezza della norma». A tale asserzione si lega quella immediatamente successiva, per cui l’impossibilità di quantificare preventivamente il risparmio dell’Erario non implica un’insussistenza di tali effetti e non intacca la *ratio* della disciplina. Nello specifico, la tutela di interessi di natura generale emergerebbe anche dal vincolo di destinazione che grava sulle risorse risparmiate, destinate al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato<sup>61</sup>.

Successivamente, con la sentenza n. 250/2017, la Corte costituzionale si è nuovamente pronunciata sull’illegittimità costituzionale dell’art. 24, commi 25 e 25-bis, del d.lgs. 6 dicembre 2011, n. 201 (così come convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), nonché dell’art. 1, comma 438, della legge n. 147 del 2013. Come è noto, si tratta del seguito giurisprudenziale

<sup>58</sup> Secondo la felice espressione coniata da M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, cit., 125 ss.

<sup>59</sup> Corte cost., sent. n. 124/2017, *Considerato in diritto* n. 8.3.

<sup>60</sup> Corte cost., sent. n. 124/2017, *Considerato in diritto* n. 8.4.

<sup>61</sup> Cfr. art. 23-ter, comma 4, d.l. n. 201 del 2011 ed art. 1, comma 474, della legge n. 147 del 2013.

della decisione n. 70/2015. Il precedente, infatti, oltre ad aver sollevato un vivace dibattito in dottrina, è alla base dell'adozione da parte del Governo del d.l. 21 maggio 2015, n. 65, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2015, n. 109, a modifica e introduzione dei citati commi dell'art. 24 del d.lgs. n. 201 del 2011, e del naufragato tentativo di modifica del processo costituzionale perseguito dal d.d.l. A.S. n. 1952/2015<sup>62</sup>.

Sulla novella legislativa si erano concentrate le quindici ordinanze di rimessione giunte alla Corte costituzionale, imperniate tutte attorno a due grandi questioni: la possibile violazione del giudicato costituzionale (*ex art. 136 Cost.*) da parte della nuova disciplina sulla perequazione; la proporzionalità della nuova disciplina sull'ammontare delle pensioni, alla luce delle indicazioni contenute nella sentenza n. 70/2015<sup>63</sup>.

Dei molteplici profili rilevanti della decisione, che si conclude con un dispositivo di non fondatezza, in questa sede si ritiene d'uopo evidenziare giusto alcuni passaggi significativi, che si inseriscono perfettamente nei *luoghi* che si sono delineati precedentemente. Difatti, per dipanare le due questioni di cui si è detto, la Corte ricorre ancora all'argomento del tempo e a quello della funzionalità del bilancio. La decisione si presenta, anzi, come una vera e propria spiegazione sul peso costituzionale del succedersi delle discipline; un vero e proprio trattato sul "tempo" e sulla "temporaneità" delle limitazioni dei diritti previdenziali. Non a caso si tratta di locuzioni che ricorrono molteplici volte nel testo della sentenza, che nel salvare il blocco della rivalutazione per le pensioni superiori a sei volte il minimo INPS utilizza *a contrario* le medesime argomentazioni alla base della sent. n. 70 del 2015: da una parte, si sostiene che «nell'attuazione dei principi di adeguatezza e di proporzionalità dei trattamenti pensionistici tali esigenze sono preservate attraverso un sacrificio parziale e temporaneo dell'interesse dei pensionati a tutelare il potere di acquisto dei propri trattamenti. L'osservanza di tali principi trova conferma nella scelta non irragionevole di riconoscere la perequazione in misure percentuali decrescenti all'aumentare dell'importo complessivo del trattamento pensionistico, sino a escluderla per i trattamenti superiori a sei volte il minimo INPS. Il legislatore ha dunque destinato le limitate risorse finanziarie disponibili in via prioritaria alle categorie di pensionati con i trattamenti pensionistici più bassi»; dall'altra, l'attuazione dei principi cristallizzati nella sentenza n. 70 si deduce dalle relazioni tecniche che accompagnano il disegno di legge di conversione del d.l. n. 65/2015, in cui il rispetto del pareggio di bilancio si salda con la solidarietà intergenerazionale<sup>64</sup>.

Nell'ultimo triennio, all'interno di alcune decisioni emesse all'esito di giudizi costituzionali in via principale, la Corte costituzionale ha affermato nuovamente il vincolo di destinazione gravante sui bilanci pubblici nella garanzia dei diritti fondamentali, delineato nella sentenza n. 275/2016<sup>65</sup>, nonché consolidato gli approdi sulla nozione di equilibrio dinamico di bilancio, che rafforzano la visione "funzionalistica" delle risorse, che ben emerge nelle richiamate precedenti

<sup>62</sup> Sul punto si veda A. TURTURRO, *Una proposta di seguito legislativo straordinario (e sistemico) alla sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale: "nuovi" poteri istruttori, introduzione del dissent e potere di modulazione degli effetti temporali delle decisioni di accoglimento. Prime osservazioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 22 dicembre 2015.

<sup>63</sup> Cfr. F. MEDICO, *Il legislatore nel letto di Procuste delle pensioni: brevi riflessioni a margine della sentenza n. 250/2017*, in *federalismi.it*, n. 4/2018, 3. Si esprime criticamente sulla decisione, G. GRASSO, *Giudicato costituzionale, discrezionalità del legislatore e modulazione retroattiva della perequazione dei trattamenti pensionistici nella sentenza n. 250 del 2017 della Corte costituzionale. Qualche spunto di riflessione critica*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2018; valuta criticamente gli argomenti adottati in motivazione, sotto il profilo della bilanciamento degli interessi, I. MASSA PINTO, *Il giudicato costituzionale non comporta un "esproprio" della potestà legislativa: il principio di (non irragionevolezza) come tutela del contenuto essenziale dei diritti (e non come ricerca dell'ottima proporzione) nel bilanciamento tra diritti ed esigenze finanziarie (nota alla sent. n. 250 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018.

<sup>64</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 270/2015, *Considerato in diritto* n. 6.5.2. Sul punto si vedano anche le riflessioni di S. SCIARRA, *Il principio di solidarietà in alcune sentenze della Corte costituzionale*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2/2019, 270 ss.

<sup>65</sup> Cfr. Corte cost., sentt. nn. 62 e 72 del 2020, con commento di F. BOCCHINI, *Il ruolo della giurisdizione nell'attuazione delle sentenze additive di prestazione della Corte Costituzionale*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, n. 3/2020, spec. 12 ss.

pronunce, adottate invece su impulso dei giudici *a quibus*<sup>66</sup>.

Sulla base di quanto ora si è provato ad esporre, si può affermare conclusivamente che le decisioni della giurisprudenza della crisi presentano alcune costanti, che possono essere identificate nell'argomento della *destinazione-motivazione della legge*, nel *fluire del tempo* come fattore in grado di incidere sul bilanciamento tra interessi, o meglio come coefficiente idoneo a rendere insopportabile la compressione di un diritto fondamentale, nonché in una *concezione del bilancio "costituzionalmente orientata"*<sup>67</sup>.

#### 4. I limiti della pensione di inabilità al vaglio della Corte costituzionale.

Alla luce delle coordinate che si sono provate a tracciare nei paragrafi precedenti, si può ora passare in rassegna la sentenza n. 152 del 2020 (red. Morelli), con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, per contrasto con gli artt. 3 e 38 Cost., nella parte in cui dispone che il c.d. incremento al milione a favore degli invalidi civili totali sia concesso «ai soggetti di età pari o superiore a sessanta anni» anziché «ai soggetti di età superiore ai diciotto anni».

La decisione sostitutiva trae origine dalla questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di Appello, sezione lavoro, all'interno di un giudizio civile promosso dal padre tutore di una donna di 47 anni affetta, sin dalla nascita, da tetraparesi spastica. Per meglio comprendere le esigenze tenute in considerazione dal giudice delle leggi è certamente utile evidenziare che, in conseguenza della malattia di cui soffre, la disabile è costretta a vivere su una sedia a rotelle, o meglio su un'unità posturale, risulta totalmente priva di autonomia nel compimento dei più elementari atti quotidiani (come lavarsi, vestirsi, alimentarsi, etc.) e dispone di limitatissime possibilità comunicative verso l'esterno.

Come si evince dall'ordinanza di rimessione, la donna nel giudizio di primo grado aveva citato l'Istituto nazionale previdenza sociale (INPS) sostenendo che l'ammontare della pensione di inabilità *ex* art. 12 legge n. 118/1971 percepita fosse insufficiente a garantirle il soddisfacimento dei primari bisogni della vita e chiedendo la proposizione di una questione di legittimità costituzionale diretta a modificare l'entità del beneficio in misura non inferiore al minimo previsto dall'art. 38 della legge n. 448/2001 (c.d. maggiorazione sociale al milione) ovvero all'assegno sociale previsto dall'art. 3, comma 6, della legge n. 335/1995 o comunque di una somma tale da assicurarle un decoroso mantenimento<sup>68</sup>.

Poiché i numeri spesso parlano più di molte parole, la palese insufficienza della pensione di inabilità a garantire il minimo vitale della persona è di immediata evidenza: dall'ordinanza di rimessione emerge, infatti, che il suo ammontare è pari ad euro 282,55 per tredici mensilità per il 2018 e ad euro 285,66 al mese per il 2019<sup>69</sup>.

Si deve evidenziare che, confondendo le *rationes* dei diversi benefici previsti dalla legge a

<sup>66</sup> Sul punto si veda, in particolare, la sent. n. 4/2020 e il commento di R. PESCATORE, *Dalla regola tecnica alla rilettura dei principi costituzionali: le ragioni dell'autonomia, della sana gestione finanziaria e della solidarietà nella sentenza n. 4/2020 della Corte costituzionale*, in *Diritto & Conti - Bilancio Comunità Persona*, 5 luglio 2020. Sulla giurisprudenza in questione si deve richiamare il testo di A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017, spec. 13 ss.

<sup>67</sup> L'espressione è di A. LONGO, *Una concezione costituzionalmente orientata del bilancio: riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, cit.

<sup>68</sup> Si veda l'Ordinanza di rimessione della Corte di appello di Torino del 3 giugno 2019, iscritta al n. 240 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica* n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2020, 1-3.

<sup>69</sup> Ordinanza di rimessione della Corte di appello di Torino del 3 giugno 2019, cit., 9.

favore di coloro che vivono una condizione di disabilità, l'INPS chiedeva il rigetto del ricorso in ragione della titolarità da parte della donna dell'indennità di accompagnamento, disciplinata dall'art. 1 della legge n. 18/1980, poiché in concreto la stessa avrebbe percepito un importo complessivo tale da assicurarle un dignitoso mantenimento.

Con delle motivazioni in buona parte contraddette dalla decisione costituzionale in commento, il Tribunale riteneva manifestamente infondata e inammissibile la questione di legittimità prospettata dagli avvocati della ricorrente, per tre ordini di motivi: in primo luogo, in quanto alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 28 della legge n. 87/1953, sarebbe preclusa ogni valutazione «di natura politica» e relativa all'«uso del potere discrezionale del Parlamento», così che il giudice delle leggi non avrebbe potuto sovrapporre la propria decisione, mediante una rideterminazione dell'ammontare della pensione di inabilità; in secondo luogo, muovendo da una prospettiva meramente programmatica delle disposizioni costituzionali, si sostiene che l'attuazione dell'art. 38 Cost. presuppone il necessario intervento del legislatore, che deve tener conto – nell'esercizio della sua discrezionalità – degli altri interessi costituzionali rilevanti e, in particolare, delle esigenze di finanza pubblica; da ultimo, poiché sarebbe privo di ogni fondamento logico il richiamo all'assegno sociale in qualità di *tertium comparationis* rispetto alla pensione di inabilità, in quanto i due istituti assolverebbero a funzioni differenti<sup>70</sup>.

Ciononostante, come anticipato, nel corso del giudizio di gravame venivano sollevate le due questioni di legittimità costituzionale che sono alla base della sent. n. 152/2020. Difatti, la Corte di Appello di Torino dubitava della legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della legge n. 118 del 1971, «nella parte in cui attribuisce al soggetto totalmente inabile, affetto da gravissima disabilità e privo di ogni residua capacità lavorativa, una pensione di inabilità (...) insufficiente a garantire il soddisfacimento delle minime esigenze vitali, in relazione agli artt. 3, 38, comma 1, 10, comma 1, e 117, comma 1, Cost.», nonché dell'art. 38, comma 4, della legge n. 448 del 2001 «nella parte in cui subordina il diritto degli invalidi civili totali, affetti da disabilità gravissima e privi di ogni residua capacità lavorativa, all'incremento previsto al raggiungimento del requisito anagrafico del 60° anno di età, in relazione agli artt. 3 e 38, comma 1, Cost.».

#### **4.1. Il rapporto tra le quaestiones e lo strano caso dell'inammissibilità differita (con accertamento dell'incostituzionalità) della richiesta sull'art. 12 della legge n. 118/1971.**

Si deve anzitutto precisare che la stessa formulazione delle questioni di legittimità costituzionale deve aver posto ai giudici costituzionali alcuni problemi interpretativi, già in sede di ammissibilità, poiché le richieste contenute nell'ordinanza della Corte di Appello sembrerebbero avere natura ancipite, non emergendo chiaramente il rapporto intercorrente tra queste, leggibile tanto in termini di alternatività/esclusione, quanto di consequenzialità, né il verso dell'intervento proposto dal giudice rimettente<sup>71</sup>.

Tuttavia, nel *Considerato in diritto* si richiama un consolidato indirizzo per cui è equivoca, e quindi inammissibile, solo la questione che presenta un'alternatività insuperabile con gli strumenti ermeneutici<sup>72</sup>; non senza criticità, dunque, i due dubbi di legittimità costituzionale

<sup>70</sup> Ordinanza di rimessione della Corte di appello di Torino del 3 giugno 2019, cit., 5.

<sup>71</sup> Difatti i punti 15 ss. dell'Ordinanza di rimessione si limitano a sostenere la rilevanza e non manifesta infondatezza delle due questioni, senza indicare la relazione tra esse, né esplicitamente le modalità di intervento del giudice delle leggi. Ovviamente, però, che nell'un caso si chiedesse la rideterminazione della pensione e nell'altro l'equiparazione dell'ammontare a quello risultante dall'incremento al milione si scorge nelle righe dell'atto.

<sup>72</sup> All'interno della decisione si richiamano le sentt. n. 75 e 58 del 2020, nonché l'ord. n. 104 del 2020, ma sul punto è necessario rinviare – per ciò che concerne la giurisprudenza più recente – anche alle decisioni nn. 175 e 9 del 2018.

vengono ricostruiti dal giudice delle leggi in termini di principale/subordinato<sup>73</sup>. Si legge, infatti, che «la motivazione complessiva dell'ordinanza di rimessione – pur non toccando una formale e testuale qualificazione delle due questioni sollevate, rispettivamente, come “principale” (la prima) e “subordinata” (la seconda) – fa, comunque, emergere, con chiara evidenza, il *nesso sequenziale* che ne caratterizza la prospettazione» (corsivo aggiunto)<sup>74</sup>.

Nondimeno, come si vedrà, tale ricostruzione dei *petita* assume un rilievo essenziale nel complesso argomentativo della decisione, costituendo il necessario presupposto *logico* della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, della legge n. 448/2001<sup>75</sup>.

Tutto ciò posto, deve essere rilevato che l'Avvocatura dello Stato e la difesa dell'INPS nel corso del giudizio hanno altresì eccepito l'inammissibilità delle due questioni per discrezionalità del legislatore, in quanto sia la rimodulazione dell'ammontare della pensione di inabilità, sia la modifica del requisito anagrafico per l'accesso all'incremento al milione sarebbero rientrate nella sfera decisionale esclusiva del Parlamento<sup>76</sup>. La lettura delle argomentazioni del giudice delle leggi sulle proprie possibilità di intervento (perché di questo si parla) suscita alcune perplessità: difatti, dapprima, la Corte costituzionale dichiara non fondata l'eccezione sull'art. 12, comma 1, della legge 118/1971, sostenendo che nell'ordinanza di rimessione non viene contestata la discrezionalità del legislatore nella determinazione della pensione di inabilità, ma piuttosto la manifesta inadeguatezza della sua misura, ritenuta lesiva del contenuto minimo essenziale del diritto all'assistenza sociale; qualche riga dopo, invece, si afferma che – nonostante la palese insufficienza della pensione – un intervento manipolativo risulterebbe invasivo della discrezionalità legislativa.

Non si possono non rilevare quindi le aporie, logiche e formali, derivanti da quello che è stato definito come un vaglio di inammissibilità bi-fasico sulla prima questione<sup>77</sup>: il primo di manifesta inammissibilità *in limine litis*; differito il secondo in ordine alla possibilità di un intervento manipolativo da parte della Corte costituzionale.

Inoltre, un ulteriore rilievo può essere mosso al ragionamento sull'adeguatezza della pensione *ex art. 12, comma 1, della legge n. 118/1971*: sposando sostanzialmente le tesi del rimettente<sup>78</sup>, con parole dirompenti e del tutto condivisibili, la Corte costituzionale giunge a sostenere che «l'importo mensile della pensione di inabilità, di attuali euro 286,81, è innegabilmente, e manifestamente, insufficiente ad assicurare agli interessati il “minimo vitale” e non rispetta, dunque, il limite invalicabile del nucleo essenziale e indefettibile del “diritto al mantenimento”, garantito ad “ogni cittadino inabile al lavoro” dall'art. 38, primo comma, Cost.»<sup>79</sup>. La Corte richiama quindi il *tòpos* del nucleo essenziale del diritto, per il quale però vale ancora oggi quanto affermato molti anni addietro da autorevole dottrina: di fronte ad una sua lesione – ossia una profonda frattura tra lo *ius positum* e valori impressi nel testo costituzionale – non vi è spazio per la discrezionalità politica, bensì solo «giurisdizione in nome della

<sup>73</sup> Cfr. sul punto V. CIACCIO, *Vecchie e nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale alla prova del “minimo vitale”. Riflessioni a partire dalla sentenza n. 152 del 2020*, su *Rivista AIC*, n. 4/2020, 559, la quale – all'interno di un'analisi e puntuale ricostruzione della vicenda – evidenzia con rigore che la Corte di Appello di Torino non aveva specificato il rapporto tra le due *questiones*, limitandosi a collocarle su un piano di sostanziale parità.

<sup>74</sup> Corte cost., sent. n. 152/2020, *Considerato in diritto* n. 2.2.1.

<sup>75</sup> Sul punto si veda *infra*.

<sup>76</sup> È sufficiente richiamare in questo caso il *Considerato in diritto* n. 2.1 della decisione.

<sup>77</sup> Ancora V. CIACCIO, *Vecchie e nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale alla prova del “minimo vitale”. Riflessioni a partire dalla sentenza n. 152 del 2020*, cit., 560 e 564.

<sup>78</sup> Sul punto si veda il *Considerato in diritto* n. 3.3, che si apre con l'affermazione per cui «è condivisibile quanto esposto in premessa dal giudice *a quo*».

<sup>79</sup> Corte cost., sent. n. 152/2020, *Considerato in diritto* n. 3.3.



Costituzione»<sup>80</sup>.

Ovviamente, e sarebbe impossibile non convenire sul punto con il giudice delle leggi, la concreta determinazione del nuovo importo della pensione di inabilità non può che spettare al legislatore, «attesa anche la pluralità di soluzioni prospettate come possibili dalla Corte rimettente, in correlazione alle varie (per di più solo latamente omogenee) grandezze di riferimento». Tuttavia, una volta accertata la lesione dell'*an* e del *quid*<sup>81</sup> del diritto all'assistenza sociale, la Corte costituzionale non dovrebbe tirarsi indietro dall'intervento (manipolativo) sulla disposizione, altrimenti rischia di abdicare alla sua funzione di tutore della legalità costituzionale. A tal proposito, come è noto, nei decenni passati sono stati forgiati dalla giurisprudenza costituzionale degli schemi decisionali volti a contemperare l'inflessibile garanzia della Costituzione con la discrezionalità del legislatore: il riferimento è ovviamente alle sentenze *additive di principio*<sup>82</sup>, che hanno l'indubbio pregio di consentire una tutela dei diritti nell'immediato dal parte del giudice comune, a scapito della certezza del diritto, e alle sentenze *additive di meccanismo*, che invece hanno come unico destinatario il Parlamento<sup>83</sup>. In ogni caso, seppur con i peculiari strumenti ora indicati, la sanzione del *vulnus* (certamente accertato nelle righe della sentenza) avrebbe giovato in termini di coerenza dell'impianto decisionale e argomentativo della decisione.

## 5. Cenni alla funzione della pensione di inabilità e dell'indennità di accompagnamento.

Prima di passare all'analisi della seconda questione, dichiarata fondata dal giudice delle leggi, sembra necessario soffermarsi su alcuni passaggi del *Considerato in diritto* della decisione certamente significativi sul piano della garanzia dei diritti dei disabili, anche in ragione dell'impostazione *pedagogica* assunta dalla Corte costituzionale. Ci si riferisce ai passaggi in cui si ricostruisce la *ratio* della pensione di inabilità. Infatti, l'affermazione della palese insufficienza dell'ammontare del beneficio nell'assicurare agli interessati il minimo vitale poggia tanto sulla comparazione con altre provvidenze, quanto sul differente interesse tutelato dalla pensione di inabilità e dall'indennità di accompagnamento.

Con riferimento al primo profilo, in modo *tranchant* il giudice delle leggi si spinge a sostenere che «la semplice comparazione con gli importi riconosciuti per altre provvidenze, avvinte da analoga matrice assistenziale e prospettate come grandezze di raffronto, conferma che la misura

<sup>80</sup> G. ZAGREBELSKY, *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, in A.A. VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e art. 81, u. c., della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1993, 124

<sup>81</sup> Per dirla con le parole di F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, 69 ss.

<sup>82</sup> Tale soluzione viene patrocinata anche nel commento di V. CIACCIO, *Vecchie e nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale alla prova del "minimo vitale". Riflessioni a partire dalla sentenza n. 152 del 2020*, cit., 563. In generale sulle additive di principio si veda G. PARODI, *La sentenza additiva a dispositivo generico*, Giappichelli, Torino, 1996 e più recentemente ID., *Il giudice di fronte alle sentenze additive di principio nella prassi recente*, in A. SOMMA - A. FUSARO - G. CONTE - V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Dialoghi con Guido Alpa*, Roma TrE-press, 2018, 385 ss.

<sup>83</sup> Sul punto si veda anche la ricostruzione contenuta nel Quaderno del Servizio studi della Corte costituzionale dal titolo *La tipologia delle tecniche decisorie attraverso gli scritti della dottrina* (a cura di Danilo Diaco), reperibile su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 2016, 24; nonché A. SPADARO, *I limiti strutturali del sindacato di costituzionalità: le principali cause di inammissibilità*, su *Rivista AIC*, n. 4/2019, 158, il quale propone di distinguere tra «additive di principio monodirezionali [rivolte solo al legislatore (non auto-applicative): nn. 51/2005, 160/2008], bidirezionali [rivolte al legislatore e ai giudici (auto-applicative): nn. 222/2004, 77-254/2007, 113/2011 121] e tridirezionali [rivolte al legislatore, ai giudici e alla PA (auto-applicative): n. 158/2001]».

della pensione di inabilità non è idonea a soddisfare la soglia (...) dello stesso minimo vitale»<sup>84</sup>, richiamando subito dopo l'entità più cospicua di alcuni istituti in attuazione dell'art. 38, comma 1, Cost.

Con riguardo al secondo profilo, come si ricorderà, nel giudizio di merito l'INPS aveva sostenuto che la domanda della ricorrente dovesse essere respinta in quanto percettrice dell'indennità di accompagnamento prevista dall'art.1 della legge n. 18/1980.

Nell'asserire l'insufficienza a garantire la dignità della persona umana dei 286,81 euro mensili, a favore del disabile che si trova in una condizione di assoluta e permanente impossibilità di svolgere attività lavorativa, la Corte costituzionale (ri)afferma con decisione il carattere infungibile e, anzi, complementare dei due benefici. Più precisamente, si chiarisce in modo inequivoco che, se la pensione di inabilità è diretta a sopperire alla situazione di bisogno di colui che non può, in ragione delle sue menomazioni, accedere al mondo del lavoro, l'indennità di accompagnamento assolve ad una funzione di garanzia «diretta a consentire ai soggetti non autosufficienti condizioni esistenziali compatibili con la dignità della persona umana»<sup>85</sup>.

Invero già nella sentenza n. 346 del 1989<sup>86</sup>, richiamata in decisione, la Corte costituzionale aveva sancito tale principio, giungendo a dichiarare l'illegittimità costituzionale del combinato risultante dagli artt. 1, comma 1, della legge 11 febbraio 1980, n. 18 e 1, comma 4, della legge 30 marzo 1971, n. 11, nella parte in cui escludeva che potesse concorrere con lo stato di totale inabilità, con diritto all'accompagnamento, la cecità parziale. Nella succitata pronuncia si sottolinea, infatti, che in caso di pluriminorazione non è vietato il cumulo delle relative provvidenze economiche, purché il riconoscimento delle relative invalidità avvenga sulla base di «malattie o minorazioni diverse, e ciò al fine di evitare l'attribuzione al soggetto di più prestazioni assistenziali per la stessa causa». Tale regola generale – peraltro già discutibile laddove «da separata considerazione delle singole minorazioni conduca ad un'insufficiente individuazione delle complessive esigenze di assistenza del soggetto che ne è affetto» – non può senz'altro applicarsi nei confronti dell'indennità di accompagnamento, la quale risponde ad un'esigenza ulteriore ed aggiuntiva rispetto allo stato di totale inabilità al lavoro, dal momento che appresta una specifica provvidenza alle persone impossibilitate a deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore, oppure che necessitano di assistenza continua, non essendo in grado di compiere gli atti quotidiani della vita, proprio per consentire loro di far fronte «alle esigenze di accompagnamento e di assistenza che quella condizione comporta».

Pertanto, la possibilità di cumulo delle prestazioni assistenziali connesse all'invalidità con l'indennità di accompagnamento si giustifica in ragione della diversa funzione di tali provvidenze: mentre, infatti, le prime sono volte a sopperire alla «condizione di bisogno di chi a causa dell'invalidità non è in grado di procacciarsi i necessari mezzi di sostentamento», la seconda è diretta, invece, a garantire «ai soggetti non autosufficienti condizioni esistenziali compatibili con la dignità della persona umana». E l'assicurare tali condizioni rientra tra «i doveri inderogabili di solidarietà» di cui all'art. 2 Cost., oltre ad assumere rilievo nell'ambito dei «compiti di assistenza posti allo Stato dall'art. 38, 1° comma, Cost.»<sup>87</sup>.

<sup>84</sup> Corte cost., sent. n. 152/2020, *Considerato in diritto* n. 3.3.

<sup>85</sup> Corte cost., sent. n. 152/2020, *Considerato in diritto* n. 3.4.

<sup>86</sup> Sulla quale si rinvia a R. BELLI, *L'indennità di accompagnamento e l'esercizio dei diritti inviolabili nonostante la disabilità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/1994, 1702-1709.

<sup>87</sup> Sul punto sia consentito rinviare a C. COLAPIETRO – F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 86 ss., in cui si rileva come la pronuncia rappresenti un vero e proprio ponte di passaggio tra la giurisprudenza costituzionale sul tradizionale diritto all'assistenza con le correlate provvidenze economiche e il profilo della garanzia della dignità e dello sviluppo della persona umana, che porta all'emersione del «nuovo diritto alla socializzazione» (su cui cfr. anche S. SCAGLIARINI, *«L'incessante dinamica della vita moderna». I nuovi diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale*, in E.

In sostanza, le differenti *rationes* alla base delle provvidenze consentono di valutare due volte la medesima minorazione, tanto ai fini delle conseguenze negative che da essa derivano nell'espletamento delle ordinarie funzioni vitali (con conseguente diritto all'indennità di accompagnamento *ex art.* 1 della legge n. 18/1980), quanto in ordine alla menomazione della capacità lavorativa (con l'attribuzione della pensione di inabilità)<sup>88</sup>.

## 6. L'illegittimità della disposizione sul c.d. incremento al milione e il possibile superamento della teoria delle rime obbligate in materia di diritti sociali. La trasmigrazione del tempo.

Venendo ora alla seconda questione, l'art. 38, comma 1, della legge 28 dicembre del 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)» prevede in via generale la maggiorazione del c.d. “incremento al milione” di lire a favore dei titolari di trattamenti pensionistici non elevati ovvero dell'assegno sociale che abbiano compiuto i sessanta anni di età. In sostanza, si dispone che una volta raggiunta tale soglia anagrafica le pensioni siano innalzate sino all'ammontare di euro 516,46 al mese. L'aumento è comunque subordinato a stringenti requisiti reddituali ed è stato oggetto di numerosi aggiornamenti e interventi interpretativi nel corso degli anni; per tali ragioni, l'importo della maggiorazione sociale è pari, per l'anno 2020, a euro 651,51 e, per l'anno in corso, ad euro 652,02.

Il quarto comma dell'art. 38 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, oggetto del secondo dubbio di costituzionalità sollevato dalla Corte di Appello di Torino, estende il beneficio incrementativo agli invalidi civili totali di età superiore ai sessanta anni. Il giudice *a quo* dubita della ragionevolezza di quest'ultimo requisito per la concessione dell'“incremento al milione” agli invalidi civili totali, sotto un duplice profilo: da una parte, perché la condizione di gravissima disabilità, nel maggior numero dei casi, si viene manifestando ben prima del compimento dei sessanta anni, ovvero costituisce una patologia che contraddistingue l'intera esistenza della persona, come nel caso del giudizio principale; dall'altra, in ragione del fatto che la disposizione attribuirebbe il beneficio all'ultrasettantenne indipendentemente da ogni patologia invalidante, mentre lascerebbe privo della tutela il totalmente inabile di età compresa tra i 18 e i 59 anni.

Tutto ciò posto, non si può non rilevare che l'accoglimento della questione si gioca, come anticipato nelle pagine precedenti, sulla ricostruzione del rapporto tra la seconda questione e quella sull'art. 12 della legge n. 118/1971, già dichiarata inammissibile: il ragionamento della Corte costituzionale oscilla continuamente dal piano della “consequenzialità strutturale” delle richieste del giudice *a quo* a quello del loro “legame logico”.

A tal proposito, non si può non evidenziare la discrasia tra il passaggio in cui si afferma che «stante il mancato accoglimento della questione che precede» viene in rilievo l'esame della questione «sollevata in via subordinata dalla Corte rimettente»<sup>89</sup> (*consequenzialità strutturale*) e quello successivo, secondo cui «decisivo e assorbente è poi, comunque, il rilievo che l'assegno riconosciuto agli inabili, *ex art.* 12 della legge n. 118/1971 è, per quanto innanzi detto,

CAVASINO – G. SCALA – G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, 247, nota 48).

<sup>88</sup> *Amplius*: G. IACONE – G. BUCCELLI, *L'invalidità civile*, Cedam, Padova, 2008, spec. 44 ss.

<sup>89</sup> Corte cost. sent. n. 152/2020, *Considerato in diritto* n. 4.

largamente insufficiente a garantire loro mezzi necessari per vivere»<sup>90</sup> (*legame logico*). Difatti, proprio le considerazioni sulla prima questione consentono alla Corte costituzionale di giungere alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, con una sentenza decisamente *straordinaria*, sia per il ragionamento a suo fondamento, sia per la tecnica decisoria impiegata.

Con riferimento al primo profilo, non si può non notare che il ragionamento compiuto dalla Corte *semberebbe* riconducibile ad uno schema usuale nell'ipotesi di additive di prestazione: come si è visto anche nella ricostruzione della più recente giurisprudenza, non è rara la dichiarazione del contrasto con la Costituzione per violazione del canone della ragionevolezza nel raffronto tra classi di soggetti che richiedono forme omogenee di tutela. Nell'affermare l'illegittimità dell'art. 38, comma 4, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 nella parte in cui prevede che il beneficio dell'«incremento al milione» sia concesso agli invalidi civili di età superiore a sessanta anni, anziché ai soggetti di età superiore ai diciotto anni, la Corte appare sfruttare tutte le potenzialità del giudizio di ragionevolezza-eguaglianza: nel corso della sua esistenza, addirittura sin dalla nascita, l'inabile civile totale si trova in una situazione di impossibilità «lavorativa che non è certo meritevole di minore tutela rispetto a quella in cui si troverebbe al compimento del sessantesimo anno di età»<sup>91</sup>. A prima vista, si è al cospetto di un ragionamento ineccepibile: l'art. 3 Cost. guida la sostituzione, anzi sembra imporla.

Tuttavia, viene da pensare che la Corte sia ben consapevole che una siffatta operazione, forse inattaccabile sul piano della ragionevolezza «esterna», celi un tradimento della *ratio* della disposizione sanzionata, con un inevitabile riflesso in termini di coerenza «interna»<sup>92</sup>: mediante l'estensione ai disabili tra i 18 e i 59 anni, la sentenza trasforma il beneficio incrementativo in una misura strutturale.

Tali risultati sono (*rectius*: devono ritenersi) legittimati dalle considerazioni svolte in ordine alla prima questione di costituzionalità: il giudice delle leggi si trova dinnanzi ad una lesione del contenuto minimo del diritto all'assistenza sociale e la *reductio ad legitimitatem* richiede l'intervento del Parlamento nella determinazione di un nuovo ammontare della pensione di inabilità. Nonostante ciò, la Corte non si arrende e decide di rimediare all'inadeguatezza della misura ex art. 12 della legge n. 118/1971 in via indiretta, agendo sull'istituto dell'«incremento al milione»<sup>93</sup>.

Per la prima volta, quindi, con la decisione n. 152/2020 il giudice delle leggi supera la teorica crisafulliana delle rime obbligate in un settore, quello dei diritti finanziariamente condizionati, in cui da sempre la tensione con la discrezionalità legislativa e l'incessante tentativo di contemperare l'esigenza di «rendere giustizia costituzionale» con le scelte allocative del Parlamento (spesso segnate dalla limitatezza delle risorse disponibili), costituiscono un nodo cruciale della giustizia costituzionale italiana.

Di tale svolta è ben consapevole il giudice costituzionale, dal momento che in chiusura sottolinea che «resta ovviamente ferma la possibilità per il legislatore di rimodulare, ed eventualmente di coordinare in un quadro di sistema, la disciplina delle misure assistenziali vigenti (...). Infatti, l'eliminazione della barriera anagrafica che condiziona l'adeguamento della

<sup>90</sup> Corte cost. sent. n. 152/2020, *Considerato in diritto* n. 4.3.1.

<sup>91</sup> Corte cost. sent. n. 152/2020, *Considerato in diritto* n. 4.3.

<sup>92</sup> Pur ribaltandosi la prospettiva, nel testo si ricorre alle figure dell'irragionevolezza intrinseca ed estrinseca, per le quali si rinvia *amplius* a G. SCACCIA, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, cit., 192 ss; F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, cit., 15. B. CARAVITA, *Le quattro fasi del giudizio di uguaglianza-ragionevolezza*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1994, 259 ss. Una lucida ricostruzione delle posizioni dottrinali e giurisprudenziali sul controllo di ragionevolezza, nelle sue diverse declinazioni, è oggi contenuta in L. PACE, *L'adeguatezza della legge e gli automatismi. Il giudice fra norma "astratta" e caso "concreto"*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 150 ss.

<sup>93</sup> Cfr. G. SILVESTRI, *Del rendere giustizia costituzionale*, in *Questione giustizia*, Anticipazione n. 4/2020, 14 s.

misura della pensione di inabilità al soddisfacimento delle esigenze primarie di vita, non costituendo una opzione costituzionalmente obbligata resta soggetta a un diverso apprezzamento da parte del legislatore»<sup>94</sup>.

Com'è noto, da circa un quinquennio, con non sempre eguale intensità e identici argomenti a sostegno, la Corte costituzionale ha ritenuto possibile valicare il limite della discrezionalità legislativa in un ambito altrettanto delicato rispetto a quello in esame, la materia penale, che l'art. 25, comma 2, Cost. affida al monopolio parlamentare. Nel registrare queste novità la dottrina ha sostenuto che il giudice delle leggi disporrebbe di un margine di intervento assai più ampio rispetto al passato, accontentandosi oggi di rime “possibili”, “adeguate” o agendo finanche a rime “libere”<sup>95</sup>.

L'elemento comune a queste decisioni (come le sentt. nn. 222/2018 e 40/2019<sup>96</sup>) risiede in un precedente monito rimasto inascoltato dal legislatore, la cui inerzia, protratta nel tempo, legittimerebbe un intervento sostitutivo “sciolto” da parte della Consulta. Inoltre, proprio la presa di coscienza dell'insopportabile apatia delle Camere e il contestuale tentativo di instaurare una «collaborazione istituzionale»<sup>97</sup> con queste, sono alla base dell'innovativa tecnica decisoria introdotta nel c.d. Caso Cappato (ord. n. 207/2018 e sent. n. 242/2019), riproposta con l'ord. n. 132/2020 sul reato di diffamazione a mezzo stampa<sup>98</sup> e recentemente replicata per la disciplina del c.d. ergastolo ostativo (ord. n. 97/2021)<sup>99</sup>: si tratta, come è noto, della formalizzazione dello schema monito-pronuncia sostitutiva “a rime libere”, attraverso una vera e propria messa in mora del Parlamento. Il mancato intervento legislativo nei *tempi*, dettati nell'ordinanza di rinvio della trattazione, sembrerebbe dar luogo ad un alleggerimento del peso della discrezionalità legislativa, facendo pendere l'ago della bilancia dalla parte dei diritti<sup>100</sup>.

<sup>94</sup> Corte cost., sent. n. 152/2020, *Considerato in diritto* n. 9.

<sup>95</sup> Si vedano, *ex multis*, M. RUOTOLO, *L'evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale. Per un inquadramento dell'ord. n. 207 del 2018 in un nuovo contesto giurisprudenziale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, 645-654; A. GIUBILEI, *I confini mobili della funzione di garanzia costituzionale. Nuove tendenze sul rispetto della discrezionalità legislativa da parte della Corte costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2019, 100 ss.; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2019, 264 s.; D. MARTIRE, *Dalle “rime obbligate” alle soluzioni costituzionalmente “adeguate”, benché non “obbligate”*. Note a margine della sentenza n. 40 del 2019 della Corte costituzionale, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2019, 696 ss.

<sup>96</sup> All'interno di tale *trend* si contraddistingue la prima decisione che *allenta* il vincolo della discrezionalità legislativa, ossia la sentenza n. 236/2016, che, pur non essendo preceduta da un monito al Parlamento, provvede alla sostituzione della forbice edittale della pena prevista dal secondo comma dell'art. 567 c.p., ritenuta manifestamente irragionevole per sproporzione, con quella del primo comma. Tuttavia, questa decisione non si distacca totalmente dal precedente orientamento, sottolineandosi in dottrina come la soluzione raggiunta rappresenti comunque «l'unica a rime obbligate» (A. GIUBILEI, *I confini mobili della funzione di garanzia costituzionale. Nuove tendenze sul rispetto della discrezionalità legislativa da parte della Corte costituzionale*, cit., 109) ovvero che giustificazione risiede in «un giudizio “per linee interne” sulla coerenza e la proporzionalità delle sanzioni rispettivamente attribuite dal legislatore a ciascuna delle due fattispecie di cui si compone il medesimo reato di alterazione di stato» (N. ZANON, *I rapporti tra la Corte costituzionale e il legislatore alla luce di alcune recenti tendenze giurisprudenziali, federalismi.it*, n. 3/2021, 91).

<sup>97</sup> Così la Corte costituzionale nelle ultime righe del *Considerato in diritto* n. 11 dell'ord. n. 207/2018.

<sup>98</sup> Cfr., *ex multis*, A. RUGGERI, *Replicato, seppur in modo più cauto e accorto, alla Consulta lo schema della doppia pronuncia inaugurato in Cappato* (nota minima a margine di Corte cost. n. 132 del 2020), in *ConsultaOnline*, n. 2/2020, 406 ss.; R. PINARDI, *La Corte ricorre nuovamente alla discussa tecnica decisionale inaugurata col caso Cappato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4 agosto 2020, 103 ss.

<sup>99</sup> A tal proposito, si deve rilevare che tale decisione è stata depositata nelle more della pubblicazione del presente articolo. Tuttavia, pur riproponendo lo schema inaugurato con il c.d. caso Cappato, ad una prima lettura l'ordinanza non sembrerebbe prospettare, in modo nitido e già da ora, un accoglimento “chirurgico” per l'ipotesi di mancato intervento del legislatore (sul punto, si vedano le riflessioni di A. MORRONE, *Finale di partita. Cosa vuole la Corte costituzionale con l'ord. n. 97 del 2021 sull'ergastolo ostativo*, in *Consultaonline*, n. 12 maggio 2021, spec. 389 ss.

<sup>100</sup> La possibilità per la Corte di riappropriarsi della sua anima giurisdizionale, attraverso tecniche decisorie interpretative in luogo di quelle sostitutive, è messa in evidenza da GIU. SERGES, *Le due notevoli “prime volte” della sentenza Cappato (con qualche riflessione critica sulla tecnica decisoria adottata)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2019, p. 3025 ss. (il testo è disponibile anche su

Differenziandosi dall'orientamento in materia penale ora sintetizzato, come già segnalato in dottrina, nella sentenza n. 152/2020, la Corte costituzionale approda alla sostituzione *per saltum*<sup>101</sup>, rinvenendo una rima adeguata nella disciplina dell'incremento al milione, senza passare per una decisione monitoria ovvero per un'ordinanza di rinvio dell'udienza a data certa. Si tratta, quindi, di un *unicum* nella sua specie, anche all'interno del panorama più ampio della recente giurisprudenza costituzionale. Il fondamento di tale approdo risiede nella accertata violazione del contenuto irretrattabile del diritto costituzionale: a fronte di una così profonda lesione dei diritti costituzionali, sembra dire la Corte, è necessario apprestare una tutela *hic et nunc*, salva ogni diversa valutazione del legislatore.

Affiora dunque una soluzione peculiare, potenzialmente dirompente, sia perché amplia a dismisura le possibilità di intervento rispetto alle scelte legislative anche in materia di diritti sociali, sia per l'indiretta e notevole incidenza sulle finanze dello Stato che l'avvio di un *trendin* tal senso potrebbe comportare.

Al riguardo, siano consentite alcune brevi riflessioni sul punto.

La prima a mo' di premessa: si è tentati di dire che la lotta per i diritti, specie quelli civili e sociali, non possa essere ingabbiata in rigidi formalismi o pesanti feticci, che rischiano di compromettere la tutela di prerogative costituzionali e le libere scelte individuali. In quest'ottica, il superamento delle rime obbligate non appare altro, a dispetto di quanto affermato dalla stessa Corte, che una reazione al fallimento di un approccio collaborativo con il Parlamento, anche rispetto a vicende tragiche come quella di Fabiano Antoniani.

Tuttavia, chi scrive non può dirsi totalmente persuaso che il *tempo* – elemento certamente in grado di plasmare i formanti e le vicende giuridiche – possa attenuare il valore della discrezionalità legislativa, sino finanche ad azzerarla, a seguito di un'illegittimità accertata ma non dichiarata<sup>102</sup>. La discrezionalità del Parlamento o c'è o non c'è, soprattutto rispetto a fattispecie penali introdotte nell'ordinamento antecedentemente al testo costituzionale: dal 1948 al 2018 sono passati settanta anni, un periodo più che sufficiente per intervenire nelle Assemblee parlamentari. Si dirà che le potenzialità della scienza sono mutate nel *tempo*, ma le cronache mostrano un radicamento profondo dei problemi oggi portati davanti alla Corte. Tanto più, se lo scorrere delle lancette fosse in grado di logorare il macigno della discrezionalità, lo dovrebbe essere dall'entrata in vigore delle disposizioni, non dal *momento* indicato dal giudice delle leggi.

Insomma, appare poco convincente l'affermazione per cui, in tema di libertà personale, il tempo possa influire nel bilanciamento degli interessi davanti al giudice delle leggi, con applicazione dei relativi *standard* valutativi, risultando talvolta idoneo a far prevalere i diritti sulla discrezionalità legislativa. Piuttosto, e non è una questione meramente terminologica,

---

*academia.edu*); sia permesso rinviare anche a S. BARBARESCHI, *Il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 580 c.p.: le strade a disposizione della Corte* (Nota a ord. n. 1/2018 della 1° Corte d'Assise di Milano), in *federalismi.it*, n. 10/2018, 7 ss.

<sup>101</sup> Cfr. V. CIACCIO, *Vecchie e nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale alla prova del "minimo vitale". Riflessioni a partire dalla sentenza n. 152 del 2020*, cit., 565.

<sup>102</sup> *Contra*: A. GIUBILEI, *I confini mobili della funzione di garanzia costituzionale. Nuove tendenze sul rispetto della discrezionalità legislativa da parte della Corte costituzionale*, cit., 102, per il quale nello spezzare le catene composte da decisioni di inammissibilità per discrezionalità del legislatore, la Corte «sceglie di tornare sui propri passi ed accogliere questioni precedentemente rigettate per non invadere la discrezionalità del legislatore, indicando autonomamente la disciplina legittima. In queste circostanze, è come se la discrezionalità del legislatore entrasse nell'opera di bilanciamento svolta dalla Corte: nella prima decisione, essa prevale sugli altri valori coinvolti; mentre, nella seconda, recede. Questo perché, tra una pronuncia e l'altra, lo scorrere del tempo ha appesantito e aggravato, come un interesse che si accumula, il valore che in un primo momento è risultato recessivo, spostando verso quest'ultimo l'ago della bilancia a discapito della discrezionalità legislativa». Tali riflessioni prendono le mosse da F. MODUGNO, *La "supplenza" della Corte costituzionale*, in ID., *Scritti sull'interpretazione costituzionale*, Ed. Scientifica, Napoli, 2008, 150 e 159.

sembrerebbe un elemento esterno ad esso, in grado di legittimare soluzioni innovative, consentendo il prevalere della garanzia della Costituzione sulla funzione legislativa<sup>103</sup>.

La seconda riflessione attiene agli sviluppi virtuosi che il ricorso ai modelli decisionali di più recente emersione potrebbe presentare, invece, nel delicato bilanciamento tra diritti sociali e risorse finanziarie, tenuto conto dei *tòpoi* ripercorsi in questo scritto. Difatti, il fluire del tempo può incidere sul *test* di proporzionalità avente ad oggetto la compressione dei diritti previdenziali e assistenziali, come ben emerge nella sentenza n. 70/2015.

In questo settore, l'applicazione del “modello Cappato” non solo potrebbe risultare utile nelle ipotesi di un'incostituzionalità (prospettata) per mancato reperimento delle risorse a garanzia del diritto sociale entro il termine stabilito<sup>104</sup> (il che presuppone l'avvenuto accertamento di un'incostituzionalità, la cui immediata sanzione però rischia di compromettere altri interessi, come il bilancio statale), ma anche per il caso in cui la non fondatezza della questione sia affermata “allo stato”<sup>105</sup>, potendo un *successivo* giudizio – in ragione della reiterazione delle misure sospensive e limitative dei diritti – condurre ad un accoglimento<sup>106</sup>. Ovviamente, tale uso della tecnica decisoria introdotta dalle pronunce nn. 207/2018 e 242/2019 sembrerebbe tradirne l'asserito profilo collaborativo, accentuandone il carattere sostitutivo rispetto alla progettualità del Parlamento. Infine, a favore di questa suggestione sembra deporre il fatto che la non fondatezza non preclude un secondo scrutinio di merito sull'*identica* questione; viceversa, l'inammissibilità per l'esistenza di uno spazio riservato alla politica dovrebbe ostacolare la rivalutazione della domanda.

In ogni caso, se si accetta tale ricostruzione non si può escludere che, una volta ravvisata la lesione del contenuto minimo essenziale del diritto, la Corte costituzionale possa agire nell'immediato a “rime adeguate”, come nel caso della sentenza n. 152/2020.

## 7. Considerazioni critiche sull'implicita prevalenza del principio del pareggio di bilancio nella sent. n. 152/2020.

In particolare, le battute conclusive della decisione n. 152/2020 si prestano ad alcune

<sup>103</sup> In questo senso, acutamente, L. PACE, *L'adeguatezza della legge e gli automatismi. Il giudice delle leggi fra norma “astratta” e caso “concreto”*, cit., 374 ss., secondo nei casi richiamati la Corte costituzionale effettuerebbe un vero e proprio bilanciamento fra la funzione di garanzia costituzionale e la funzione legislativa. Più nello specifico, l'A. sostiene che «in tale bilanciamento prevale inizialmente la funzione legislativa quando la funzione giurisdizionale non può che esplicarsi in scelte che incidono sulla discrezionalità del legislatore, con la conseguente inammissibilità della questione. Qualora il legislatore non dovesse intervenire e la Corte fosse nuovamente investita della questione, essa compie ancora una volta il bilanciamento fra la funzione di garanzia costituzionale e la funzione legislativa; bilanciamento nel quale, tuttavia, incide, quale elemento esterno il *fattore tempo*». Anche in questo caso, l'A. valorizza (ma nella prima parte del suo ragionamento) le posizioni espresse da F. MODUGNO, *La “supplenza” della Corte costituzionale*, cit., 148 s.

<sup>104</sup> Cfr. B. PEZZINI, *Risorse e diritti: qualche spunto per tornare a parlare di diritti ed effettività dei diritti sociali*, in *Bilancio, comunità, persona*, cit., 50 la quale sollecita acutamente una riflessione sul punto, riproponendo la tesi avanzata da M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, cit., 16 s. prima dell'affermazione del “modello Cappato”. Cfr. M. CAREDDA, *Giudizio incidentale e vincoli di finanza pubblica*, cit., 231.

<sup>105</sup> Si tratterebbe insomma di un ragionevole bilanciamento o di una ragionevolezza “a tempo”.

<sup>106</sup> Ovviamente, in quest'ultima ipotesi, si renderebbe necessario un ulteriore ripensamento della dicotomia tra decisioni di merito e decisioni processuali, accentuandone la fungibilità, ben oltre quanto già avvenuto nella vicenda Cappato.

Per completezza, non si può non rilevare che, mentre il presente scritto vedeva la luce, è stata depositata la sent. n. 41/2021, che – pur rilevando un (palese) contrasto tra l'art. 106, comma 2, Cost. e le disposizioni del d.l. n. 69/2013 che consentono l'attribuzione a un magistrato onorario delle funzioni di giudice collegiale – ha posticipato al 2025 l'efficacia caducatoria dell'accertamento di incostituzionalità. Tale tecnica decisoria, adottata per evitare che una pronuncia di accoglimento potesse paralizzare, o comunque mettere in ancor più grave crisi, l'essenziale funzione pubblica della giustizia, potrebbe costituire un valido strumento per far fronte alla reiterata compressione dei diritti di prestazione.

considerazioni sul rapporto tra *risorse finanziarie* e *diritti fondamentali* nella giurisprudenza costituzionale, così da vagliare la conferma o meno di alcune costanti precedentemente richiamate.

Dopo aver, infatti, modificato la portata della pensione di inabilità, con un conseguente nuovo esborso a carico dello Stato, la Corte costituzionale decide di *modulare gli effetti temporali* della decisione di accoglimento, limitandone l'efficacia esclusivamente *pro futuro*.

Il potere di modulazione degli effetti temporali delle decisioni di accoglimento e la ponderazione tra diritti ed esigenze di bilancio sono temi antichi, ma mai sopiti, della giurisprudenza costituzionale, che devono essere necessariamente affrontati anzitutto in una prospettiva di sistema<sup>107</sup>: sempre più, a livello giurisprudenziale, si può constatare un incremento del riconoscimento di situazioni giuridiche soggettive – riconducibili sia ai diritti di libertà, sia ai diritti di prestazione – non contemplate nel diritto positivo<sup>108</sup>; tuttavia, una volta presa coscienza che il tema della limitatezza delle risorse risulta trasversale<sup>109</sup>, non si può non evidenziare che ad un aumento degli *iura* corrisponde una minore garanzia degli stessi proprio in ragione del legame con le risorse economiche<sup>110</sup>.

Più in generale, si può affermare che la proclamazione della loro inviolabilità si scontra con le ragioni connesse ad un altro principio cardine dei sistemi liberaldemocratici, che entra in gioco allorché si tratti di fare i conti con le risorse dello Stato, il principio dell'equilibrio finanziario; principio che oggi viene declinato, anche a livello costituzionale, in termini ancor più rigidi come pareggio di bilancio<sup>111</sup>. Per tali ragioni, appare ancora imprescindibile una riflessione sulla “posizione” dell'art. 81 Cost.<sup>112</sup> rispetto alla ponderazione tra interessi di livello costituzionale.

In primo luogo, preliminarmente ad ogni riflessione, si deve distinguere il meta-bilanciamento rispetto alla norma scrutinata<sup>113</sup> (ossia una tecnica tutta interna al giudizio costituzionale), dalla ponderazione *a posteriori* effettuata dalla Corte costituzionale in ordine agli effetti delle sue decisioni. In entrambe le ipotesi, il raffronto è volto ad affermare la prevalenza di un interesse rispetto ad un altro. Tuttavia, nel primo caso è il giudice *a quo* ad individuare i termini del conflitto; nel secondo è la Corte che si prefigura l'impatto del suo *decisum* nell'ordinamento<sup>114</sup>.

<sup>107</sup> Lo confermano le due recenti ricostruzioni di M. TROISI, *Le pronunce che costano. Poteri istruttori della Corte costituzionale e modulazione delle conseguenze finanziarie delle decisioni*, cit. e M. CAREDDA, *Giudizio incidentale e vincoli di finanza pubblica. Il giudice delle leggi prima e dopo la crisi*, cit.

<sup>108</sup> Cfr., *ex multis*, sul punto A. MORELLI, *I diritti senza legge*, in *ConsultaOnline*, 25 gennaio 2014, 16 ss.; R. BIN, *Nuovi diritti e vecchie questioni*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, Jovene, Napoli, III, 2014, 75 ss.; F. MODUGNO, *I “nuovi diritti” nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, *passim*.

<sup>109</sup> Cfr. R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 95 ss.; C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento giuridico italiano*, Giuffrè, Milano, 1958, 23 ss.; S. FOIS, *Principi costituzionali e libertà di manifestazione del pensiero*, Giuffrè, Milano, 1957, 14 ss.

<sup>110</sup> Cfr. con particolare riferimento all'attività dei giudici comuni, M. LUCIANI, *Le funzioni sistemiche della Corte costituzionale, oggi, e l'interpretazione “conforme a”*, in *federalismi.it*, n. 16/2007, 13 ss.; R. BIN, *Nuovi diritti e vecchie questioni*, cit., 77 ss. Per una riflessione generale sul costo dei diritti: S. HOLMES – C. SUSTEIN, *Il costo dei diritti*, Il Mulino, 2000, nonché M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali* (voce), in *Enc. dir.*, XII, Giuffrè, Milano, 1964.

<sup>111</sup> Sul punto sia consentito rinviare a C. COLAPIETRO, *Disabilità, crisi economica e giudice delle leggi*, in C. COLAPIETRO – A. SALVIA (a cura di), *Assistenza, inclusione sociale e diritti delle persone con disabilità. A vent'anni dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, 182.

<sup>112</sup> Cfr. A.A. VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, n. c., della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1993.

<sup>113</sup> *Amplius* sulla nozione di meta-bilanciamento: G. PINO, *Diritti e interpretazione. Il ragionamento nello stato costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2010, 201 ss.; P. CHIASSONI, *Tecnica dell'interpretazione giuridica*, Il Mulino, Bologna, 2007, 163, 164-166.

<sup>114</sup> Cfr. E. CAVASINO, *L'impatto ordinamentale del decisum come fattore di decisione nelle pronunce della Corte costituzionale*, in M. D'AMICO – F. BIONDI (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Editoriale Scientifica, Napoli,



Invero, se il bilanciamento dei valori si presenta come una tecnica argomentativa<sup>115</sup>, necessaria ed affascinante per la contestuale realizzazione dei diritti sociali e delle libertà, allo stesso tempo mostra numerosi limiti quando rilevano le risorse economiche. Le capacità finanziarie – tanto se le si consideri come esterne alla «topografia del conflitto»<sup>116</sup>, quanto se declinate come uno dei poli di un «bilanciamento ineguale»<sup>117</sup> – sono destinate a riscriverne la teorica e gli effetti. Di non poco momento, anche solo a livello teorico, è poi l'affermazione secondo cui la relazione risorse-diritti dovrebbe essere considerata come un raffronto tra eguali<sup>118</sup>.

La prima prospettiva implicherebbe che l'attuazione di un diritto non si scontri solo, all'interno del bilanciamento, con la contemporanea realizzazione di un altro diritto ma anche, al di fuori di esso, con le risorse disponibili; la seconda condurrebbe ad un abbandono del postulato per cui tra limiti esterni, non bilanciabili, e nucleo essenziale, il raffronto sarebbe solo tra protagonisti di pari livello; infine, sostenere che si tratti di interessi paritari, condurrebbe ad affermare che tra i *fini* sanciti nella nostra Carta costituzionale vi sia anche il pareggio di bilancio.

Ciò posto, nel modulare gli effetti temporali dell'accoglimento, la sentenza n. 152 del 2020 si espone ad alcune critiche, sia sul piano prettamente argomentativo, sia rispetto alle sue conclusioni «di sistema».

Innanzitutto, la Corte costituzionale sente l'esigenza di chiarire che la decisione sostitutiva a cui perviene «non si risolve (...) in una «violazione dell'art. 81 della Costituzione», poiché, nella specie, vengono in gioco i diritti incompressibili della persona»<sup>119</sup>. Questa affermazione, ad una prima lettura, è certamente condivisibile e di forte impatto. La stessa decisione richiama la sentenza n. 275 del 2016, nella quale si è linearmente sostenuto che «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»<sup>120</sup>.

Tuttavia, a parere di scrive tra le due ipotesi vi è uno scarto: infatti, un conto è affermare, come avvenuto nel 2016, che le prestazioni rientranti nel nucleo essenziale non possono essere «finanziariamente condizionat[e] in termini assoluti e generali»; un altro è asserire – come la Corte fa nella più recente sentenza – che, poiché «vengono in gioco diritti incompressibili della persona», la «maggior spesa» non si risolve in una violazione dell'art. 81 della Costituzione. Difatti, sorge il dubbio che la Corte ammetta – fuori dall'estrema ipotesi di lesione del nucleo essenziale del diritto – di concepire il bilanciamento tra diritti e risorse come un confronto tra interessi di pari livello.

Questa sensazione, purtroppo, viene confermata dopo qualche riga, quando il giudice delle leggi circoscrive l'efficacia retroattiva della sua decisione. Difatti, al *Considerato in diritto* n. 7 si legge che è proprio il contemperamento dei valori costituzionali a guidare la *limitazione diacronica degli effetti della sentenza* di accoglimento, che vengono fatti decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione.

2018, 401 e ss. Sul punto si vedano le ampie e acute riflessioni di sistema di R. PINARDI, *Diritti e risorse finanziarie: il ruolo della Corte costituzionale*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2/2019, 310 ss.

<sup>115</sup> Cfr. G. PINO, *Diritti e interpretazione. Il ragionamento nello stato costituzionale*, cit., 175 ss., che distingue tra il bilanciamento come tecnica e il bilanciamento come logica, quest'ultimo da intendere come un procedimento intellettuale che sovrintende ad altre tecniche argomentative, tipico dei diversi settori del diritto positivo.

<sup>116</sup> R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 102 e 107 ss.

<sup>117</sup> M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, cit., 125 ss.

<sup>118</sup> A. MORRONE, *Il bilanciamento nello Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014, 69.

<sup>119</sup> Corte cost., sent. n. 152/2020, *Considerato in diritto* n. 6.

<sup>120</sup> Corte cost., sent. n. 275/2016, *Considerato in diritto* n. 11.

Nonostante l'invocazione della sentenza n. 10/2015, la decisione in commento si presenta in discontinuità con essa. Infatti, la riproposizione di quel modello appare solo formale: la Corte costituzionale richiama l'inciso per cui la modulazione «risulta, quindi, costituzionalmente necessaria allo scopo di contemperare tutti i principi e i diritti in gioco, [...] garantendo il rispetto dei principi di uguaglianza e solidarietà, che, per il loro carattere fondate, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali (sentenza n. 264 del 2012)», ma poi non spiega quali diritti fondamentali verrebbero salvaguardati all'esito della modulazione degli effetti temporali.

Nel noto precedente del 2015 la salvaguardia delle esigenze di bilancio non era fine a se stessa, bensì diretta ad evitare delle manovre correttive che avrebbero colpito le fasce più deboli della popolazione. Come già ricordato, la Corte veniva in questo modo affermando una nozione strumentale o funzionale dell'art. 81 all'interno del giudizio in via incidentale.

Nella sentenza n. 152/2020, invece, il giudice delle leggi non individua alcun interesse, meritevole di guarentigia, che sarebbe stato leso da una pronuncia con effetti anche nel passato. Anzi, proprio il carattere succinto della motivazione sul punto conferma che una decisione anche per il passato avrebbe rafforzato le esigenze di solidarietà ed eguaglianza<sup>121</sup>.

Questo profilo, all'esito di una decisione per molti versi sensazionale e apprezzabile, non può che destare preoccupazione, poiché la Corte sembrerebbe sposare l'idea per cui le risorse economiche possono entrare nel bilanciamento con i diritti fondamentali in una posizione paritaria.

Chi scrive non può che guardare con attenzione e non poca preoccupazione a questo *revirement* argomentativo, nella speranza che nel prossimo futuro il nostro giudice delle leggi possa tornare sui suoi passi.

---

<sup>121</sup> Si vedano anche le riflessioni, in senso analogo, di V. CIACCIO, *Vecchie e nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale alla prova del "minimo vitale". Riflessioni a partire dalla sentenza n. 152 del 2020*, cit., 568 ss.