

Oscillazioni della Corte costituzionale di fronte alla crisi economica

GIOVANNI DI COSIMO*

(3 GIUGNO 2016)

SOMMARIO: 1. *Il ruolo della Corte (e quello del legislatore)*; 2. *Il posto dell'equilibrio di bilancio*; 3. *Il posto dei diritti*; 4. *Gli effetti finanziari delle decisioni di accoglimento*; 5. *Le forme di contenimento della spesa*; 6. *Oscillazioni e ribellioni*.

1. Il ruolo della Corte (e quello del legislatore)

Nel corso del 2015 il giudice costituzionale ha annullato alcune misure normative adottate per fronteggiare la crisi economica. Le sentenze dieci, settanta e centosettantotto accertano che queste disposizioni, diverse per oggetto e struttura, violano diritti o principi costituzionali. La presenza in tutt'e tre i casi di diritti e principi contrastanti spinge la Corte a utilizzare la tecnica del bilanciamento. Il presupposto è che la «Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi» (sent. 10/2015)¹.

E attorno al tema del bilanciamento ruotano i principali nodi teorici affrontati dalle tre sentenze. Il primo riguarda la definizione del compito del giudice costituzionale. Si tratta di capire a quali condizioni la Corte possa passare dal ruolo di controllore del bilanciamento effettuato dal legislatore, a quello di bilanciatore². I termini generali della questione sono noti: al legislatore spetta tracciare il bilanciamento, che la Corte, qualora investita della questione, verifica, eventualmente rideterminando il punto di equilibrio³. E ciò vale anche nelle ipotesi di bilanciamento fra le esigenze di tutela dei diritti con le risorse finanziarie disponibili⁴. La giurisprudenza costituzionale ha chiarito che la discrezionalità del legislatore «non ha carattere assoluto e trova un limite nel [...] rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati» (sent. 80/2010 relativa al diritto del disabile all'istruzione).

La sentenza settanta sul blocco delle pensioni rispetta questo schema. La Corte prima osserva che il legislatore ha nel corso del tempo sospeso il meccanismo perequativo in vari modi, nel «tentativo di bilanciare le attese dei pensionati con variabili esigenze di contenimento della spesa»; poi verifica la ragionevolezza del bilanciamento legislativo. Anche la sentenza centosettantotto effettua questo tipo di verifica, giungendo alla conclusione che il carattere sistematico della sospensione della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i dipendenti pubblici determina un «bilanciamento irragionevole» fra libertà sindacale e il principio dell'equilibrio di bilancio.

La sentenza dieci segue invece un percorso differente. Dapprima individua gli obiettivi del prelievo addizionale all'imposta sul reddito delle società petrolifere che raggiungono

¹ Sul tema cfr., da ultimo, A. Morrone, *Il bilanciamento nello stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014, 10 ss.; M. Cartabia, *Diritti, giudizi e conflitti*, in «Ars interpretandi», 2015, p. 44 ss.

² A. Morelli, *La Corte nel gioco dei bilanciamenti*, in «Quaderni costituzionali», 2015, p. 712.

³ M. Cartabia, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in www.cortecostituzionale.it, p. 11.

⁴ A. Barbera, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in www.rivistaaic.it, 2/2015, p. 2.

una certa soglia di ricavi, la cosiddetta *Robin tax*⁵. Dopo svolge un giudizio di proporzionalità, in forza del quale stabilisce che i mezzi predisposti dal legislatore sono incongrui rispetto allo scopo perseguito. La valutazione non abbraccia quindi il sacrificio che la misura normativa impone ad alcuni diritti o principi in nome di altri diritti o principi. Muovendosi nell'ambito del giudizio di ragionevolezza, la Corte fa specifico uso del giudizio di proporzionalità, che consente di controllare la legittimità della disposizione sotto il profilo della congruità fra mezzi e fini, ma non impiega la tecnica argomentativa del bilanciamento, che permette di valutare la legittimità della disposizione in caso di contrasto fra diritti o principi⁶. Solo a questo punto, dopo aver accertato l'incostituzionalità della misura legislativa, la sentenza mette in campo la tecnica del bilanciamento. Con l'obiettivo di limitare l'impatto finanziario della decisione di accoglimento, la sentenza bilancia il principio dell'equilibrio di bilancio e i due parametri costituzionali di cui in precedenza aveva stabilito la violazione, facendo prevalere l'art. 81 sulla coppia degli art. 3 e 53 della Costituzione⁷.

Contrariamente a quel che accade usualmente, la sentenza dieci non utilizza il bilanciamento nell'ambito del controllo di costituzionalità della disposizione. Manca il presupposto per una simile valutazione, dato che il legislatore non ha compiuto un bilanciamento di cui la Corte possa valutare la ragionevolezza⁸. Piuttosto, quando ha già accertato l'incostituzionalità della disposizione, la sentenza usa questa tecnica di giudizio allo scopo di limitare l'impatto finanziario della decisione di accoglimento. Ne risulta un *bilanciamento atipico*, che non tiene conto dei principi contrastanti relativi alla misura legislativa oggetto di giudizio, ma, da un lato, dei parametri costituzionali violati dalla disposizione e, dall'altro, del principio dell'equilibrio di bilancio, che secondo la Corte rischia di saltare per effetto della decisione di accoglimento⁹.

2. Il posto dell'equilibrio di bilancio

Il secondo nodo è costituito proprio dalla definizione del ruolo che spetta al principio dell'equilibrio di bilancio.

Nella sentenza dieci la Corte contrappone l'art. 81 ai principi costituzionali violati dalla disposizione sulla *Robin tax*, senza che questo parametro fosse stato invocato dal giudice *a quo*. Particolarmente controverso è il ruolo che assegna al principio dell'equilibrio di

⁵ Gli obiettivi del prelievo sono, da un lato, «reperire nuove entrate al fine di fronteggiare» l'emergenza economica, e dall'altro, colpire gli ampi margini di profitto degli operatori del settore petrolifero favoriti dall'eccezionale rialzo del prezzo.

⁶ Va ricordato che la portata del principio di ragionevolezza e l'uso che ne deve fare la Corte sono controversi, e che in questa nebulosa galassia il concetto e la struttura dei giudizi di bilanciamento e di proporzionalità variano a seconda delle ricostruzioni dottrinarie (cfr. G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, Mulino, Bologna, 1988, p. 147 ss.; R. Bin, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992; L. Paladin, *Ragionevolezza (principio di)*, in «Enciclopedia del diritto», aggiornamento I, 1997, p. 899 sss.; J. Luther, *Ragionevolezza (delle leggi)*, in «Digesto delle discipline pubblicistiche», vol. XII, 1997, p. 341 ss.; G. Scaccia, *Il bilanciamento di interessi come tecnica di controllo costituzionale*, in «Giurisprudenza costituzionali», 1998, p. 3953 ss.; L. D'Andrea, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Giuffrè, Milano, 2005; G. Pino, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, in «Ragion pratica», 28/2007, p. 219 ss.).

⁷ In questo modo rende giustiziabile il principio del pareggio di bilancio (che viene considerato sostanzialmente non sanzionabile a causa di difficoltà tecnico-procedurali: G. Scaccia, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in «Il Filangieri. Quaderno 2011», p. 211 ss.; C. Bergonzini, *Il c.d. "pareggio di bilancio" tra Costituzione e legge 243 del 2012: le radici (e gli equivoci) di una riforma controversa*, in «Studium iuris», 2014, p. 22).

⁸ R. Bin, *Quando i precedenti degradano a citazioni e le regole evaporano in principi*, in www.forumcostituzionale.it, 27 aprile 2015, p. 3.

⁹ A stretto rigore, si può dire che non si tratta di un bilanciamento (E. Grosso, *Il governo degli effetti temporali nella sentenza n. 10/2015. Nuova dottrina o ennesimo episodio di un'interminabile rapsodia?*, in «Giurisprudenza costituzionali», 2015, p. 81 ss.).

bilancio, dato che la Corte gli attribuisce il valore di un super principio¹⁰; lo considera un valore che può comprimere la portata di altri valori costituzionali¹¹; lo usa come un *passepertout* che permette di limitare qualunque situazione soggettiva¹². Un altro rilievo riguarda il motivo che spiega l'inserimento del principio nel giudizio di bilanciamento, ossia la considerazione di opportunità che l'accoglimento secco avrebbe causato uno squilibrio di bilancio e la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva¹³. Queste obiezioni non implicano necessariamente che il principio non debba entrare nel bilanciamento. Al contrario, è opportuno che la Corte ne tenga conto perché rappresenta uno dei fattori che concorrono alla complessa ponderazione dei valori costituzionali¹⁴. Il che introduce la questione, sulla quale torno fra poco, del peso che deve essere assegnato al principio nell'ambito del bilanciamento, e della scelta degli strumenti processuali per tutelarlo.

La sentenza settanta, viceversa, non cita espressamente il parametro dell'art. 81. Parte della dottrina critica il silenzio della decisione in merito alla violazione dell'equilibrio del bilancio¹⁵. Tuttavia, non si può dire che la sentenza ignori la questione delle risorse finanziarie, giacché verifica la ragionevolezza del bilanciamento realizzato dal legislatore fra le esigenze di contenimento della spesa pubblica che giustificano il blocco delle pensioni e il «diritto a una prestazione previdenziale adeguata». Soprattutto, le «esigenze finanziarie» che la 'settanta' ritiene non prevalgano «sui diritti oggetto di bilanciamento», e la «grave violazione dell'equilibrio di bilancio ai sensi dall'art. 81 Cost.» cui fa riferimento la 'dieci', sono concetti assimilabili. Infatti, la misura del blocco delle pensioni mira a contenere la spesa pubblica e dunque a permettere l'equilibrio di bilancio, ragion per cui si può dire che la 'settanta' tiene conto delle esigenze sottese al principio codificato dall'art. 81 della Costituzione, pur senza citarlo esplicitamente.

Resta, peraltro, un'importante differenza fra le due decisioni. Mentre la sentenza settanta fa riferimento all'obiettivo di contenimento della spesa pubblica che connota la misura legislativa del blocco delle pensioni, la sentenza dieci si riferisce alle conseguenze finanziarie dell'annullamento della disposizione sulla *Robin tax* (aspetto che riprendo nel § 4). Nel primo caso il tema delle esigenze di bilancio assume rilievo in rapporto alla legittimità costituzionale della disposizione impugnata, nel secondo in relazione agli effetti della decisione di accoglimento.

La sentenza centosettantotto segue una via mediana: come accennato, al pari della 'settanta' usa la tecnica del bilanciamento per valutare la legittimità costituzionale della disposizione. Al contempo, imita la 'dieci' stabilendo che l'illegittimità costituzionale «spiega i suoi effetti a séguito della pubblicazione» della sentenza. In questo caso si tratta di un'illegittimità costituzionale sopravvenuta perché «solo ora si è appalesata appieno la

¹⁰ I. Ciolli, *L'equilibrio di bilancio è il convitato di pietra nelle sentenze nn. 10 e 70 del 2015*, in «Quaderni costituzionali», 2015, p. 704.

¹¹ A. Marcheselli, *Capacità contributiva e pareggio di bilancio: una ponderazione che non convince*, in «Giurisprudenza italiana», 2015, p. 1326.

¹² S. Scagliarini, *Diritti e risorse: bilanciamento ineguale o ineguaglianza all'esito del bilanciamento?*, in «Giurisprudenza italiana», 2015, p. 1334.

¹³ G. Rivosocchi, *Ragionando sull'introduzione dell'equilibrio di bilancio, tra incompiuta attuazione della riforma e anticipazioni della giurisprudenza costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 4/2016, p. 10.

¹⁴ R. Romboli, *Il principio generale di equilibrio finanziario nell'attività di bilanciamento dei valori costituzionali operata dalla Corte*, in in Aa.Vv., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 187.

¹⁵ A. Anzon Demmig, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in www.osservatorioaic.it, settembre 2015, p. 4 e s.; ID, *Un'inedita altalena nella giurisprudenza della Corte sul principio dell'equilibrio di bilancio*, in «Quaderni costituzionali», 2015, p. 684 s. Per una confutazione di questa tesi cfr. M. D'Onghia, *Sostenibilità economica versus sostenibilità sociale. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 70/2015, passa dalle parole (i moniti) ai fatti*, in «Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale», 2/2015, p. 344 ss.

natura strutturale della sospensione della contrattazione». Sembrerebbe, dunque, che la posticipazione degli effetti non sia collegata al timore per l'impatto finanziario della decisione. Resta però un margine di dubbio su questo punto decisivo. La Corte avrebbe dovuto esplicitare meglio le ragioni che la spingono ad adottare tale soluzione¹⁶. Il poco che dice, non cancella il sospetto che la vera ragione sia la preoccupazione per il costo della decisione di accoglimento.

3. Il posto dei diritti

Il peso da attribuire ai diritti in ballo è il terzo nodo teorico. La questione va inquadrata partendo dalla constatazione che la crisi economica mette a rischio i diritti sociali¹⁷. Nondimeno, la loro tutela resta un asse portante dello stato costituzionale anche in questa fase storica. Se ciò è vero, il principio dell'equilibrio di bilancio non può prevalere in modo assoluto sulle esigenze di protezione dei diritti sociali¹⁸. Piuttosto, i termini della questione vanno invertiti, attribuendo la prevalenza ai diritti. La Costituzione impone che le esigenze sociali prevalgano sulle esigenze economico-finanziarie, nel senso che il fine del soddisfacimento dei diritti sociali della persona non può essere messo sullo stesso piano del mezzo costituito dall'efficienza economica¹⁹. Quest'indicazione resta sostanzialmente valida nonostante che la costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio comporti il rischio di un abbassamento delle garanzie dei diritti fondamentali²⁰. Da questo punto di vista, la 'settanta' ha il pregio di riportare l'attenzione sui diritti²¹; la 'dieci' appare invece criticabile perché assume una parità assiologica fra diritti e risorse finanziarie²².

Con ciò si giunge al cuore della questione, che consiste nel definire la misura della prevalenza dei diritti. Se fosse assoluta, si cancellerebbe il principio dell'equilibrio di bilancio. Se la tutela dei diritti prescindesse del tutto dalla disponibilità delle risorse finanziarie, si comprometterebbe la sostenibilità a lungo termine delle politiche di *welfare*²³. Non a caso la giurisprudenza costituzionale condiziona variamente la tutela dei diritti sociali alla disponibilità delle risorse²⁴. La 'settanta' è stata criticata perché determinerebbe invece la supremazia assoluta dei diritti previdenziali²⁵. In realtà, la sentenza fa

¹⁶ A. Ruggeri, *La Corte costituzionale e la gestione sempre più "sregolata" dei suoi processi*, in www.questionegiustizia.it, 27 luglio 2015.

¹⁷ V., per tutti, C. Salazar, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2013, Spazio costituzionale e crisi economica*, Joevene, Napoli, 2015, p. 153 ss.

¹⁸ L. Carlassare, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in www.costituzionalismo.it, 3/2015, p. 153; G.M. Salerno, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in www.federalismi.it, 10/2015, p. 4.

¹⁹ M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in R. Romboli (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle corti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1994, p. 569.

²⁰ Rischio segnalato da F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in www.rivistaaic.it, 2/2012, p. 3.

²¹ M. Cinelli, *Illegittimo il blocco della indicizzazione delle pensioni: le buone ragioni della Corte*, in «Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale», 2/2015, p. 445 s.

²² S. Scagliarini, *La Corte tra Robin Hood Tax e legislatore "Senzaterra"*, in «Consulta online», 1/2015, p. 235 (www.giurcost.org).

²³ T.F. Giupponi, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in «Quaderni costituzionali», 2014, p. 69.

²⁴ M. Benvenuti, *Diritti sociali*, in «Digesto delle discipline pubblicistiche», aggiornamento V, 2012, Torino, p. 219 ss.; A. Ruggeri, *Corti e diritti in tempo di crisi*, in www.gruppodipisa.it, 26 settembre 2012, p. 24; Q. Camerlengo e L. Rampa, *I diritti sociali fra istituti giuridici e analisi economica*, in «Quaderni costituzionali», 2015, p. 72 ss.

²⁵ A. Morrone, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 10/2015, pp. 4 e 7, che attribuisce alla sentenza una «concezione individualistica e politicizzata dei diritti fondamentali».

correttamente prevalere le esigenze sociali su quelle economico-finanziarie²⁶. Tuttavia, non si preoccupa del notevole impatto finanziario della decisione di accoglimento.

4. *Gli effetti finanziari delle decisioni di accoglimento*

Il nodo successivo riguarda proprio il rapporto fra la prevalenza dei diritti e le forme per contenere l'impatto finanziario di decisioni di accoglimento (molto) costose. Per inquadrare la questione va premesso che la disposizione costituzionale sul bilancio non preclude l'adozione di sentenze costituzionali che costano²⁷. La premessa resta valida anche dopo la riforma del 2012, che ha novellato l'art. 81 della Costituzione introducendo il principio del pareggio di bilancio²⁸. La Corte non è dunque tenuta a preoccuparsi dell'impatto finanziario delle proprie decisioni. Nondimeno, potrebbe decidere di farlo, particolarmente in tempi di crisi economica, qualora il costo risulti molto elevato²⁹. Se sceglie questa via, deve però evitare che ne discendano effetti negativi sulla tutela dei diritti e sul rispetto delle regole processuali. Decisiva è la scelta della strategia processuale volta a ridurre il costo della decisione di accoglimento³⁰.

In nome dell'equilibrio di bilancio la Corte limita l'impatto finanziario nella 'centosettantotto', dove compie un tipico bilanciamento finalizzato al controllo di costituzionalità della disposizione, e nella 'dieci', dove realizza il *bilanciamento atipico* di cui dicevo. Al fine di contenere il costo della decisione di accoglimento entrambe le sentenze ne circoscrivono l'effetto nel tempo. Questa strategia processuale presenta alcune rilevanti controindicazioni. In primo luogo, la limitazione temporale di efficacia delle dichiarazioni d'incostituzionalità incide sui diritti illegittimamente limitati (o garantiti) dalla disposizione oggetto della pronuncia di accoglimento³¹. Quanto meno nel senso che i soggetti lesi dalla disposizione incostituzionale ricevono una tutela parziale³².

In secondo luogo, la preoccupazione che attraverso una dichiarazione d'incostituzionalità si crei una situazione ancor più incostituzionale, che spiega la limitazione temporale degli effetti, porta la Corte a cercare soluzioni alternative a quella incostituzionale, caricandosi così di un compito che non le compete³³. Fra l'altro, nulla

²⁶ E. Monticelli, *Il complesso dibattito in materia di diritti previdenziali e vincoli di bilancio: un commento alla sentenza n. 70/2015*, in www.osservatoriocostituzionale.it, ottobre 2015, p. 16.

²⁷ G. Zagrebelsky, *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, in Aa.Vv., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 113; M. Luciani, *Art. 81 della Costituzione e decisioni della Corte costituzionale*, ivi, p. 53 ss.; V. Onida, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, ivi, p. 26, che si riferiscono all'art. 81 u.c. del testo originario.

²⁸ M. Luciani, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in www.cortecostituzionale.it, p. 32 ss.

²⁹ Peraltro, l'accertamento della misura dell'impegno finanziario richiede complesse valutazioni per le quali la Corte non sembra attrezzata.

³⁰ La difficoltà che il giudice costituzionale incontra ad affrontare il tema dei costi a carico del bilancio statale delle decisioni di accoglimento, viene spiegata col fatto che la giustizia costituzionale non nasce per tutelare i diritti sociali, che costano, ma sul diverso terreno della difesa rispetto agli arbitri dell'autorità (G. Zagrebelsky e V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, Mulino, Bologna, 2012, p. 407 s.).

³¹ R. Romboli, *L'"obbligo" per il giudice di applicare nel processo a quo la norma dichiarata incostituzionale ab origine: natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti*, in www.forumcostituzionale.it, 6 aprile 2015, p. 15.

³² 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 www.federalismi.it, 4/2015, p. 12.

³³ R. Romboli, *L'"obbligo" per il giudice di applicare nel processo a quo la norma dichiarata incostituzionale ab origine: natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti* cit., p. 16.

impedisce che quest'argomento sia esteso in via analogica ai diritti di libertà, che pure "costano"³⁴.

In terzo luogo, facendo decorrere gli effetti dal giorno successivo alla pubblicazione, la Corte rende inapplicabile la pronuncia proprio nel giudizio *a quo* da cui tutto è partito, e quindi contraddice il carattere incidentale della questione³⁵. La scelta di disapplicare il meccanismo della pregiudizialità solleva il tema dei limiti ai poteri della Corte, che non può disporre a piacimento delle regole processuali³⁶. La rottura del legame fra questione di costituzionalità e giudizio *a quo* segna una pericolosa trasformazione del ruolo del giudice costituzionale³⁷.

Fermo restando la preoccupazione di contenere l'impatto finanziario dell'accoglimento, la Corte avrebbe dovuto cercare una strada alternativa che consentisse l'applicazione della decisione al caso *a quo*. I commentatori hanno rilevato che nella 'dieci' avrebbe potuto, per esempio, indicare nella motivazione per quali profili l'effetto dell'annullamento si applica nel giudizio *a quo* nonostante la limitazione degli effetti temporali³⁸; oppure, avrebbe potuto adottare una pronuncia di illegittimità sopravvenuta³⁹; nella 'centosettantotto' avrebbe potuto optare per una retroattività parziale⁴⁰.

In definitiva, le sentenze dieci e centosettantotto circoscrivono le conseguenze finanziarie della decisione di accoglimento con modalità (utilizzo della tecnica del bilanciamento e delimitazione temporale dell'effetto della decisione di accoglimento) che presentano rilevanti controindicazioni sul piano della tutela dei diritti e del rispetto delle regole processuale.

C'è da chiedersi se la Corte avrebbe dovuto manifestare un'analogia preoccupazione anche nella vicenda delle pensioni, considerato il notevole costo della decisione di accoglimento. Per rispondere occorre distinguere fra le 'sentenze che costano' perché comportano l'estensione di trattamenti più favorevoli in base al principio di eguaglianza, e quelle che costano perché pongono rimedio alla violazione di principi costituzionali⁴¹. La distinzione sembra suggerire una risposta negativa poiché la questione del blocco delle

³⁴ Scontato il riferimento a S. Holmes e C.R. Sunstein, *The Costs of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York, Norton, 1999; trad. it., *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, Mulino, 2000.

³⁵ R. Pinardi, *La modulazione degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità e la logica del giudizio in via incidentale in una decisione di accoglimento con clausola di irretroattività*, in «Consulta online», 1/2015, p. 229 (www.giurcost.org); ID., *Effetti temporali e nesso di pregiudizialità in una decisione di accoglimento ex nunc*, in «Giurisprudenza italiana», 2015, p. 1331.

³⁶ A. Pugiotto, *Un inedito epitaffio per la pregiudizialità costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 3 aprile 2015, p. 6; A. Ruggeri, *Sliding doors per la incidentalità nel processo costituzionale*, in «Quaderni costituzionali», 2015, p. 635 ss.; I. Massa Pinto, *La sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015 tra irragionevolezza come conflitto logico interno alla legge e irragionevolezza come eccessivo sacrificio di un principio costituzionale: ancora un caso di ipergiusdizionalismo costituzionale*, in www.costituzionalismo.it, 1/2015, p. 12; P. Costanzo, *Quando il ruolo della Corte costituzionale è fine a se stesso*, in «Giurisprudenza italiana», 2015, p. 1324 s. Né convince il richiamo contenuto nella sentenza all'esperienza di altri corti costituzionali che dispongono del potere di differimento nel tempo degli effetti delle sentenze per effetto di esplicite previsioni costituzionali (L. Geninatti Satè, *L'irrisolta questione della retroattività delle sentenze di legittimità costituzionale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2015, p. 107).

³⁷ M. D'Amico, *La Corte e l'applicazione (nel giudizio a quo) della legge dichiarata incostituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 3 aprile 2015, p. 2.

³⁸ M. D'Amico, *Riuscirà la Corte costituzionale a trovare una strada coerente per conoscere i costi delle sue decisioni e modularne gli effetti anche nel tempo?*, in «Quaderni costituzionali», 2015, p. 691.

³⁹ V. Onida, *Una pronuncia costituzionale problematica: limitazione degli effetti nel tempo o incostituzionalità sopravvenuta?* in www.rivistaic.it, 1/2016, p. 7 ss.

⁴⁰ M. Mocchegiani, *La tecnica decisoria della sentenza 178 del 2015: dubbi e perplessità*, in www.forumcostituzionale.it, 17 settembre 2015, p. 2.

⁴¹ L. Carlassare, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in www.costituzionalismo.it, 1/2013, p. 9 ss.

pensioni rientra nella seconda categoria, relativa a domande di tutela che non dovrebbero essere condizionate dalla disponibilità di risorse economiche.

C'è però un dato che suggerisce una soluzione diversa. La circostanza che le pensioni siano di entità assai diversa, avrebbe potuto giustificare una decisione di accoglimento a favore dei soli titolari di pensioni più basse. Ciò nel presupposto che il blocco della perequazione per le pensioni d'importo elevato non lede il parametro costituzionale dell'adequazione del trattamento pensionistico⁴². La 'settanta' avrebbe avuto un impatto finanziario più contenuto se, seguendo questo filo di ragionamento, avesse rimosso il blocco soltanto per le pensioni meno elevate. Il punto debole di questa soluzione è la scelta della tipologia di decisione⁴³. Se la Corte avesse optato per una decisione di accoglimento parziale, riferito alla parte in cui la disposizione estende il blocco anche alle pensioni più basse, sarebbe stata costretta a definire la soglia fra la categoria delle pensioni di importo basso e quella delle pensioni di importo elevato, sconfinando così su un terreno che non le compete. In alternativa si poteva pensare a un'additiva di principio⁴⁴. Ma in questa ipotesi la Corte avrebbe rinviato al legislatore per la concretizzazione normativa del principio.

Sta di fatto che la sentenza riguarda tutte le pensioni di importo superiore a quello percepito dalle "fasce più deboli". E dunque favorisce anche i titolari delle cosiddette pensioni d'oro⁴⁵.

5. Le forme di contenimento della spesa

L'ultimo nodo riguarda i modi prescelti dal legislatore per fronteggiare la crisi economica. Un fattore che condiziona il bilanciamento è il tipo di misura legislativa messa in campo. La Corte muove dal presupposto che la costituzionalità della singola misura dipenda (anche) dalla maniera con cui persegue l'obiettivo.

Nelle due decisioni che utilizzano il bilanciamento nella sua forma tipica, i giudici costituzionali eccepiscono sulle modalità prescelte dal legislatore per conseguire l'obiettivo. La sentenza centosettantotto contesta la durata del blocco della contrattazione per i dipendenti pubblici. Secondo la Corte, «il carattere ormai sistematico di tale sospensione» determina un bilanciamento irragionevole tra libertà sindacale ed esigenze di controllo della spesa pubblica. La 'settanta' rileva la durata biennale del blocco e l'incisione sui trattamenti pensionistici meno elevati, che costituiscono interventi «fortemente incisivi» sui diritti oggetto di bilanciamento.

A sua volta anche la sentenza dieci sulla *Robin tax* censura la misura normativa per il modo con cui persegue l'obiettivo. La differenza con le altre è che ciò avviene all'esito del giudizio di proporzionalità fra mezzi e obiettivi piuttosto che a seguito di un giudizio di bilanciamento. La sentenza ravvisa un vizio di irragionevolezza perché il tributo costituisce una «maggiorazione di aliquota che si applica all'intero reddito di impresa, anziché ai soli "sovra-profitti"»; e poi perché non è prevista una delimitazione temporale del suo ambito di applicazione.

6. Oscillazioni e ribellioni

⁴² Per l'opinione opposta cfr. M. Cinelli, *Sostenibilità economica e sostenibilità sociale nella recente giurisprudenza costituzionale*, in M. Barbieri e M. D'Onghia (a cura di), *La sentenza 70/2015 della Corte costituzionale*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". Collective Volumes - 4/20 15, p. 26 s.

⁴³ G. Grasso, *Le parole della Costituzione e la crisi economico-finanziaria*, in www.osservatorioaic.it, 4 febbraio 2016, p. 11.

⁴⁴ P. Veronesi, *La coerenza che non c'è: sugli effetti temporali delle pronunce d'accoglimento (e sulla sorte dell'«equilibrio di bilancio») dopo le sentenze nn. 10 e 70 del 2015*, in «Quaderni costituzionali», 2015, p. 696.

⁴⁵ S. Lieto, *Trattare in modo eguale i diseguali? Nota alla sentenza n. 70/2015*, in www.forumcostituzionale.it, 17 maggio 2015.

Ciascuna delle tre sentenze ricorre alla tecnica del bilanciamento fra principi contrapposti. Tuttavia assai diverso è lo scopo per cui la Corte fa uso della tecnica; e diverso, conseguentemente, è il peso assegnato ai diritti e ai principi in contrasto. La 'dieci', anziché utilizzarla per valutare la legittimità costituzionale della misura legislativa, l'adopera al fine di limitare l'impatto finanziario della propria decisione di accoglimento⁴⁶.

Ciò mette in evidenza un'altra differenza rilevante. La Corte tiene orientamenti opposti riguardo al costo della decisione di accoglimento: nella 'settanta' non si preoccupa del forte impatto finanziario; nelle altre due elabora invece una strategia per limitarlo consistente nel circoscrivere gli effetti nel tempo dell'accoglimento. Il problema è che questa strategia impedisce che nel giudizio principale siano tutelati proprio quei diritti di cui la Corte accerta la violazione. Forse si spiega anche così l'atto di ribellione del giudice *a quo* nei confronti della 'dieci', consistente nell'applicare nel merito la decisione ignorando la delimitazione temporale degli effetti⁴⁷. Viceversa, la soluzione della 'settanta' tutela coerentemente i diritti in ballo, ma presenta il limite di vincolare risorse finanziarie ingenti, che vengono sottratte alle scelte discrezionali di Parlamento e Governo. Di qui la contromossa del Governo che con un decreto legge si riappropria, almeno in parte, della decisione sulla destinazione delle risorse contraddicendo, di fatto, l'operato della Corte⁴⁸. Si configura come una risposta alla sentenza anche il progetto di legge che mira a riformare le regole processuali⁴⁹.

Queste varie forme di reazione sono una conseguenza dei "difetti" delle pronunce: da un lato, la mancata applicazione al giudizio *a quo* della decisione d'incostituzionalità della *Robin tax*; dall'altro, la mancata delimitazione dell'impatto finanziario della decisione sulle pensioni. In entrambi i casi, peraltro, si osservano interferenze e sovrapposizioni fra i ruoli rispettivi della politica, impegnata a mettere in campo misure per affrontare la crisi economica, e del giudice delle leggi, che ne giudica la costituzionalità⁵⁰. Mentre Governo e Parlamento agiscono sotto il ricatto dell'emergenza economica sacrificando i diritti sociali, la Corte costituzionale oscilla fra un'eccessiva preoccupazione per il costo della decisione di accoglimento, che la porta a modificare le regole processuali e a esprimere valutazioni di opportunità, e la completa omissione del tema dell'impatto finanziario, col risultato di redistribuire risorse economiche anche in favore di chi forse non ne avrebbe diritto (e certamente bisogno).

* Ordinario di Diritto costituzionale - Università di Macerata

⁴⁶ Per il rilievo che l'uso incoerente degli argomenti nelle sentenze dieci e settanta rischia di delegittimare la Corte cfr. E. Longo – A. Pin, *Dalla sentenza n. 10 alla n. 70 del 2015: quando la giustizia costituzionale diventa imprevedibile*, in «Quaderni costituzionali», 2015, p. 702.

⁴⁷ A. Morelli, *Principio di totalità e «illegittimità della motivazione»: il seguito giurisprudenziale della sentenza della Corte costituzionale sulla Robin Tax (a proposito di Comm. trib. prov. di Reggio Emilia, 12 maggio 2015, n. 217/3/15)*, in «Consulta online», 2/2015, p. 483 ss. (www.giurcost.org). Possibili ribellioni dei giudici a pronunce di questo tipo sono state ipotizzate anche a proposito della sent. 178 (R. Pinardi, *La Consulta ed il blocco degli stipendi pubblici: una sentenza di «incostituzionalità sopravvenuta?»*, in www.forumcostituzionale.it, 1 settembre 2015, 3).

⁴⁸ M. Esposito, *Il decreto-legge in-attuativo della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in www.osservatorioaic.it, maggio 2015.

⁴⁹ A. Turturro, *Un tentativo di riforma del diritto processuale costituzionale a seguito della sentenza n. 70 del 2015*, in «Quaderni costituzionali», 2016, p. 89 ss.; C. Favaretto, *Le conseguenze finanziarie delle decisioni della Corte costituzionale e l'opinione dissenziente nell'A.S. 1952: una reazione alla sentenza 70/2015?*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2/2015.

⁵⁰ Forse conviene precisare che il ricorso al giudizio di ragionevolezza non mette in discussione il principio di divisione dei poteri (cfr. R. Bin, *Ragionevolezza e divisione dei poteri*, in www.diritto&questionipubbliche.org, 2/2012, p. 128 s.). Sotto questo profilo fa piuttosto problema il modo con cui le sentenze usano la tecnica del bilanciamento.