

I rapporti tra Parlamento e Corte costituzionale nella garanzia dei diritti sociali * di Donatella Morana

SOMMARIO: 1. Premessa: la prospettiva di analisi. – 2. Discrezionalità legislativa e controllo di costituzionalità in tema di diritti sociali. – 3. Il ragionevole bilanciamento per la garanzia dei diritti sociali (finanziariamente condizionati): vecchie e nuove perplessità nel rapporto tra diritti e risorse. – 3.1. Il costo sociale della crisi, tra eguaglianza e solidarietà, in alcune recenti pronunce della Corte costituzionale. – 4. La salvaguardia del nucleo essenziale o irriducibile del diritto e le connesse (ed irrisolte) ambiguità. – 5. La garanzia dei diritti sociali di fronte all'inerzia ed alle omissioni del legislatore: la parabola discendente delle sentenze additive di prestazioni in tempo di crisi. – 6. Conclusioni: consonanze e dissonanze tra Parlamento e Corte costituzionale nella garanzia dei diritti sociali. – 7. *Postilla di aggiornamento.*

ABSTRACT - ITALIANO

La relazione affronta il tema dei rapporti tra Parlamento e Corte costituzionale dallo specifico punto di vista della garanzia dei diritti sociali. La riflessione si propone perciò di osservare dinamicamente come il controllo di legittimità costituzionale interagisca con l'esercizio della discrezionalità legislativa nella concreta attuazione della forma di Stato sociale.

L'indagine si sofferma sull'evoluzione che ha caratterizzato la giurisprudenza degli ultimi anni in materia di diritti sociali. Anzitutto, si evidenzia come oramai il criterio dominante utilizzato dal Giudice di costituzionalità nel sindacare le leggi attuative dei diritti sociali sia quello, dai contorni non esattamente definiti, del "ragionevole bilanciamento" che deve sussistere tra la previsione di (costose) prestazioni pubbliche e la necessità di salvaguardare l'equilibrio finanziario del sistema. Viene altresì posto in luce come, per la Corte, il bilanciamento legislativo non possa essere ritenuto ragionevole quando comprometta il "nucleo essenziale" di un diritto sociale. Inoltre, si constata come siano diminuite in modo drastico le c.d. "sentenze di spesa"; quelle, cioè, attraverso cui la Corte, trovando illegittime le restrizioni contenute nelle scelte legislative, aggiunge o estende prestazioni pubbliche a beneficio dei cittadini. Infine, si fornisce un quadro di sintesi dei rapporti che, in questi anni di crisi economica, si sono creati tra Giudice delle leggi e Parlamento in materia di diritti sociali, rilevando una sostanziale consonanza – pur con qualche eccezione – in vista del contenimento della spesa pubblica.

ABSTRACT IN INGLESE

The speech deals with the relationship existing between Parliament and Constitutional Court in the protection of social rights. It aims, therefore, at analyzing how the constitutional review of the legislation interacts with the legislative discretion in the welfare state's actual implementation.

The analysis focuses on the evolution of last years' jurisprudence about social rights. First, it stresses that the balancing test has become the prevalent criterion adopted by the Constitutional Court in the review of statutes dealing with the implementation of social rights: through this test, the Court is able to balance the cost of public services with the financial balance of the government. The author sheds light on the perspective of the Court: in the review of the legislation, the Court refuses to consider as "reasonable" a norm which infringes the core of a social right. Furthermore, the speech explains the decrease of a specific kind of judgments, called "Spending Judgments", i.e., judgments through which the Court, due to the unconstitutionality of a norm, expands public services.

As a conclusion, the speech outlines a framework of the relationships between Parliament and the Courts that have been produced during the economic crisis, pointing out a substantial consistency – even though with few derogations – in pursuing the goal of a reduction in public spending.

* Il presente testo riproduce la Relazione presentata al V Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali, "Parlamenti, politiche pubbliche e forme di governo: esperienze e prospettive in Italia e Polonia" (Venezia, 19-20 giugno 2014), promosso dalla Luiss Guido Carli e dalla Università N. Copernico di Toruń, con l'aggiunta di una breve postilla di aggiornamento relativa alla più significativa giurisprudenza costituzionale dei primi mesi del 2015 (in tema di vincoli derivanti dall'art. 81 Cost.).

1. Premessa: la prospettiva di analisi

Il titolo della relazione, dedicato ai rapporti tra Parlamento e Corte costituzionale, autorizza a circoscrivere la riflessione solo ad alcune (delle tante) questioni che investono i due organi costituzionali nella garanzia dei diritti sociali, privilegiando i profili che assumono una dimensione relazionale tra le funzioni spettanti all'uno ed all'altro organo nell'ordinamento costituzionale italiano.

Svilupperò il tema dall'angolo visuale della giurisprudenza costituzionale, concentrando l'analisi sul sindacato della Corte costituzionale nei confronti della legislazione statale in tema di diritti sociali. Non toccherò le problematiche concernenti il riparto di competenze tra Stato e Regioni (oggetto della precedente relazione del Prof. Tarli Barbieri), anche se dovrò necessariamente richiamare alcuni orientamenti giurisprudenziali che si sono affermati proprio a seguito di giudizi promossi in via di azione, quindi all'interno del ricco contenzioso Stato/regioni (soprattutto per i settori in cui venga in rilievo il ruolo del Parlamento come legislatore dei principi fondamentali in materie di legislazione concorrente), tenuto conto della tendenziale prevalenza di tali giudizi, negli ultimi anni, rispetto a quelli sollevati in via incidentale.

In particolare, mi soffermerò sulla specificità del controllo giurisdizionale e sulle tecniche decisorie utilizzate, ripercorrendo sinteticamente alcuni passaggi problematici o controversi che hanno caratterizzato (e connotano tuttora) l'approccio della giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali, sottolineando i profili di difficoltà e di frizione – o, al contrario, le tendenze ad un sintonico e convergente procedere – nel rapporto tra Parlamento e Giudice delle leggi. In tale contesto, tenterò di evidenziare in che modo si vada atteggiando il rapporto tra legislazione e giurisdizione costituzionale nell'attuale congiuntura economica, muovendo dai più recenti orientamenti della Corte "in tempo di crisi", dell'ultima crisi: quando cioè si acuisce e si palesa in tutta la sua gravità (in termini di disagio sociale, di emergenza nella protezione delle situazioni di fragilità e di bisogno) la perdurante tensione tra disponibilità di risorse e garanzia dei diritti sociali che da sempre attraversa la riflessione sulla giustiziabilità delle corrispondenti scelte legislative.

Due osservazioni preliminari si rendono necessarie. Anzitutto, anticipo che l'ampiezza (e forse l'ambiguità) della nozione di *diritto sociale* non consente di delineare in questa sede un

quadro esaustivo della giurisprudenza ascrivibile a tale “famiglia” di diritti ⁽¹⁾: mi limiterò infatti a brevi notazioni che toccano alcuni classici diritti a prestazioni nel campo dell’assistenza e della previdenza, dei servizi alla persona, della salute, dell’istruzione, o che investono taluni aspetti del rapporto di lavoro. Inoltre, vorrei precisare che, soffermandomi sulle *funzioni* più che sugli organi cui le stesse sono attribuite e seguendo l’angolo visuale della giurisprudenza costituzionale, considererò il Parlamento in quanto legislatore o meglio in quanto “produttore” di fonti statali di rango primario, oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, senza distinguere le ipotesi di delega legislativa o di conversione dei decreti legge (e senza entrare quindi sulle diverse questioni concernenti i rapporti tra Parlamento e Governo o l’assetto delle singole fonti che incidono sui diritti sociali).

2. Discrezionalità legislativa e controllo di costituzionalità in tema di diritti sociali

Anche in tema di diritti sociali, ma direi soprattutto in relazione ad essi, il punto di partenza concettuale è quello del rapporto tra discrezionalità legislativa e controllo di legittimità costituzionale. Un rapporto che, com’è noto, trova nell’art. 28 della legge n. 87 del 1953 una lapidaria (ma non risolutiva) codificazione, laddove si afferma che “il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge *esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull’uso del potere discrezionale del Parlamento*” (corsivo aggiunto).

La *ratio* di una simile previsione appare evidente: a fronte dell’ampiezza degli atti sottoponibili al controllo della Corte (gli atti *lato sensu* legislativi, che rappresentano lo strumento principale per tradurre in norme l’indirizzo politico), si mira a circoscrivere la profondità del controllo stesso, limitandolo ai soli profili di legittimità costituzionale ed escludendo dal suo spettro le questioni legate all’opportunità delle scelte normative. Solo a questa condizione si può arginare il rischio che la Corte costituzionale si trasformi in una sorta di “superlegislatore”. Del resto, la dottrina che più ha riflettuto sul ruolo della Corte all’interno della complessiva forma di governo, ne ha ampiamente sottolineato il carattere “ambiguo”, “ibrido” ed “atipico”, evidenziandone la potenziale funzione ora paralegislativa ora

¹ Sull’ambiguità della definizione di “diritto sociale” v., per tutti, P. GROSSI, *Qualche riflessione per una corretta identificazione e sistemazione dei diritti sociali*, in ID., *Il diritto costituzionale tra principi di libertà e istituzioni*, 2^a ediz., Padova, 2008, 13 ss.

paragiurisdizionale, anche attraverso il ricorso ad efficaci formule riassuntive: la Corte come giudice e legislatore al tempo stesso, come organo giurisdizionale dotato di forza politica, come organo cui spetta un controllo sostanzialmente politico in forma giurisdizionale, e così via ⁽²⁾.

Tuttavia, proprio in relazione ai diritti fondamentali, e tra questi segnatamente quelli sociali, la delimitazione del giudizio in ordine alla discrezionalità del legislatore deve misurarsi con due imprescindibili esigenze intorno alle quali ruota la stessa prescrittività della Costituzione:

i) assicurare che la discrezionalità legislativa (anzitutto nell'utilizzo delle risorse destinate a soddisfare i tanti diritti sociali di rango costituzionale) non trasmodi in sbilanciate attuazioni o inattuazioni delle diverse posizioni giuridiche soggettive parimenti tutelate a livello costituzionale, in una prospettiva che vede coinvolti tanto il principio di eguaglianza quanto il principio di solidarietà;

ii) vigilare affinché l'esercizio (il "cattivo" esercizio o il mancato esercizio) della discrezionalità legislativa non metta a repentaglio il diritto stesso, svuotandolo di effettività, abbandonandolo al destino di un guscio vuoto senza riscontro nella realtà effettuale, con esiti viepiù drammatici al crescere delle situazione di disagio e di bisogno cui è indirizzata la primaria tutela costituzionale, nella prospettiva della salvaguardia della dignità umana.

Ora, non credo possa essere revocato in dubbio che sussista uno specifico ambito di discrezionalità legislativa nell'attuazione dei diritti sociali – ambito graduabile a seconda del livello di specificità della garanzia costituzionale del singolo diritto – e che esso risulti speculare rispetto alla mancanza di autosufficienza delle norme costituzionali che danno loro fondamento (in altri termini, la cosiddetta programmaticità), soprattutto in un ragionamento che guardi all'effettività sostanziale di tali diritti ⁽³⁾: non solo sul piano teorico e delle ricostruzioni dottrinali più convincenti ⁽⁴⁾, ma anche alla luce di una ricca e consolidata giurisprudenza

² Per un'efficace sintesi sul punto, v. R. ROMBOLI, *La natura della Corte costituzionale alla luce della sua giurisprudenza più recente*, in *Rivista AIC*, 17 settembre 2007, poi pubblicato in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, 2009, 401 ss., al quale si rinvia anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

³ Su questo aspetto, se si vuole, più diffusamente, D. MORANA, *I diritti a prestazione in tempo di crisi: istruzione e salute al vaglio dell'effettività*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013.

⁴ Si veda in particolare A. D'ATENA, *Costituzionalismo e tutela dei diritti fondamentali*, in *Lezioni di diritto costituzionale*, 3^a ediz., Torino, 2012, 11, il quale osserva come l'avvento dei diritti sociali nelle Carte costituzionali del ventesimo secolo non solo abbia attenuato "la relazione costitutiva tra la costituzione ed i diritti fondamentali" ma abbia modificato perfino la stessa "percezione della costituzione". Le norme costituzionali sui diritti sociali, infatti, necessitano di una regolazione di attuazione affinché possano conseguire la piena realizzazione dei rispettivi scopi di tutela; ciò contribuisce a far intendere la stessa Costituzione "come una disciplina preliminare, non solo

costituzionale che ha costantemente “parametrato” l’intervento della Corte proprio intorno alla sussistenza di spazi di discrezionalità legislativa, sia al fine di “salvaguardare” (quindi di sottrarre) la scelta del legislatore dal controllo di legittimità, sia al fine di giustificare il dispiegarsi di tale controllo in ordine all’uso ragionevole e non arbitrario dell’opzione legislativa o dell’eventuale omissione del legislatore.

Aggiungo soltanto che riconoscere un ambito di discrezionalità legislativa nei confronti di diritti sociali di rango costituzionale non equivale, ovviamente, ad affermare che tali diritti siano nella piena *disponibilità* del legislatore (e quindi a degradarli al rango di diritti legislativi) e nemmeno ad ammettere una forma di discrezionalità nell’*an* in relazione alla loro concreta soddisfazione (e quindi a scalfire l’obbligatorietà della loro tutela). Piuttosto, si vuole sottolineare che residuano spazi per la *discrezionalità* del legislatore nella scelta del *quomodo*, quindi delle modalità attraverso le quali assicurare le prestazioni: scelta che coinvolge le risorse organizzative, umane e finanziarie da utilizzare (quindi da reperire ed allocare) affinché la volontà giuridica di soddisfazione del bisogno espressa dalla previsione costituzionale si traduca nell’effettiva possibilità di accesso individuale alle prestazioni, ai servizi e ai beni che vi corrispondono. E tale discrezionalità, non surrogabile – certo – dall’intervento del Giudice costituzionale, è però da esso sindacabile, in un’ottica che deve essere – e non può non essere – un’ottica di sistema delle garanzia dei (tanti) diritti sociali previsti dalla Costituzione.

Alle due esigenze citate, la Corte costituzionale italiana ha risposto – in estrema sintesi – da un lato, col ricorso al criterio della ragionevolezza, anche in una logica di bilanciamento tra i plurimi interessi di rango costituzionale di volta in volta coinvolti; dall’altro, con l’affermazione di una tutela intangibile concernente il nucleo essenziale, incomprimibile, dei diritti sociali. Su questi due profili occorre quindi interrogarsi preliminarmente, anche per verificare in che modo il contesto di crisi economica degli ultimi anni abbia inciso sulle argomentazioni e sulle decisioni del Giudice delle leggi nell’ambito dei giudizi di legittimità costituzionale.

3. Il ragionevole bilanciamento per la garanzia dei diritti sociali (finanziariamente condizionati): vecchie e nuove perplessità nel rapporto tra diritti e risorse

Se si guarda in prospettiva diacronica la giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali può notarsi – come ampiamente sottolineato in dottrina – che l'approccio della Corte costituzionale sia andato nel tempo mutando, secondo un percorso non perfettamente coerente e lineare ma comunque caratterizzato da una duplice tendenza.

Da un lato, si riscontra la marginalizzazione progressiva (che non significa scomparsa) delle sentenze di spesa, di quelle sentenze cioè che comportano un aggravio per le casse dello Stato, in tutte le loro varianti, anzitutto quelle additive, anche nella forma più *soft* delle "additive di principio" (come si vedrà meglio più avanti, *infra*, § 5); dall'altro lato, va constatato l'accentuarsi di uno scrutinio sul bilanciamento operato dal legislatore in termini di ragionevolezza, nel quale viene ad assumere rilievo crescente il "valore" del mantenimento dell'equilibrio finanziario, che può anche giustificare una riduzione delle prestazioni connesse all'attuazione dei diritti sociali purché ragionevolmente operata e in ogni caso non lesiva del nucleo essenziale dei medesimi diritti. Le due tendenze sono fortemente connesse, ovviamente, ma per ragioni espositive mi concentrerò su di esse separatamente, iniziando dalla seconda.

Il punto di partenza del ragionamento della Corte si incentra sul condizionamento finanziario dei diritti sociali (quelli che si configurano, in senso stretto, quali diritti a ricevere prestazioni) e dunque sul riconoscimento di un margine di "flessibilità" nell'attuazione dei diritti costituzionali, rispetto al quale la partita si gioca proprio nel rapporto tra Parlamento e Giudice delle leggi.

Infatti, se da una parte è attribuita agli organi del circuito democratico-rappresentativo ed alla regola maggioritaria (e dunque al Parlamento anzitutto) la determinazione delle risorse (in entrata e in uscita) e la loro allocazione nel soddisfare i plurimi diritti sociali costituzionalmente garantiti, dall'altra spetta alla Corte (nel suo ruolo di "correttivo del regime parlamentare", per dirla con Livio PALADIN)⁽⁵⁾ lo scrutinio sull'uso "bilanciato" e "ragionevole" della scelta legislativa e la salvaguardia, in ogni caso, del "nucleo irriducibile" o "essenziale" del diritto (intesa come salvaguardia della prescrittività della Costituzione e quindi, in ultima analisi, della sua rigidità).

⁵ L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, 3^a ediz., Padova, 1998, 485 ss.

Le tappe di tale approccio argomentativo sono agevolmente rintracciabili, ad esempio, nella giurisprudenza costituzionale in tema di diritto alla salute - il diritto "costoso" per eccellenza - che prende le mosse alla fine degli anni Ottanta con l'intento di "giustificare" la progressiva contrazione della spesa pubblica in ambito sanitario timidamente perseguita dal legislatore a fronte di una progressiva ed incontrollata espansione di essa, determinatasi subito dopo l'istituzione del Servizio sanitario nazionale.

Particolarmente efficace è la sentenza n. 455/1990, in cui la Corte, ribadito che il diritto a trattamenti sanitari è soggetto alla "determinazione degli strumenti, dei tempi e dei modi di attuazione" della relativa tutela da parte del legislatore ordinario, sottolinea come tale diritto costituzionale sia "condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento". Il rilevato carattere "condizionato" del diritto comporta che "l'attuazione della tutela, costituzionalmente obbligatoria, di un determinato bene (la salute) avvenga gradualmente a seguito di un ragionevole bilanciamento con altri interessi o beni che godono di pari tutela costituzionale e con la possibilità reale e obiettiva di disporre delle risorse necessarie per la medesima attuazione: bilanciamento che è pur sempre soggetto al sindacato di questa Corte nelle forme e nei modi propri all'uso della discrezionalità legislativa".

Se in tale pronuncia l'accento è posto sul limite rappresentato dalle risorse disponibili che condizionano l'effettiva tutela del diritto, e che sembrano tuttavia restare ancora ai margini del bilanciamento, come un dato oggettivo ed esterno ad esso, la successiva tendenza sarà quella di includere (più o meno consapevolmente, più o meno espressamente) all'interno del bilanciamento lo stesso valore dell'equilibrio finanziario o, in senso più generale, l'esigenza del contenimento della spesa sociale. Per così dire, l'equilibrio finanziario, dallo sfondo in cui era collocato, si sposta progressivamente al centro della scena come "coprotagonista" nella ricerca del punto di equilibrio tra gli interessi dotati di protezione costituzionale.

Si può trovare traccia di questa evoluzione in molteplici pronunce successive. Per arrivare agli anni più vicini, può considerarsi la sent. n. 149/2010, dove il ragionamento è tutto ispirato alla necessità di realizzare un bilanciamento tra l'esigenza di eguaglianza connesse al godimento del diritto alla salute, da soddisfare nella "misura più ampia possibile", e quella di riduzione della

spesa sanitaria al fine di renderla compatibile con la citata limitatezza delle disponibilità finanziarie. Ed ancora, con enfasi rafforzata in considerazione della situazione di profonda crisi economica nel frattempo sviluppatasi e tuttora in atto, la sent. n. 248/2011, dove si afferma che “l’esigenza di assicurare la universalità e la completezza del sistema assistenziale nel nostro Paese” – e dunque, in altre parole, la piena effettività del diritto alla salute – “si è scontrata, e si scontra ancora attualmente, con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario”. Qui, come è stato osservato, “lo scontro avviene direttamente tra l’esigenza dei diritti di trovare pieno invero e il dato di mero fatto” e cioè “la limitatezza delle risorse finanziarie”: uno scontro che sarebbe perciò “irrisolvibile, se fosse davvero così, o meglio, non potrebbe risolversi mediante il bilanciamento, che notoriamente è utilizzabile solo quando si confrontano principi omogenei collocati sul medesimo piano” (6).

Le perplessità e le critiche rivolte a tale giurisprudenza – e che attengono alla stessa nozione di diritto finanziariamente condizionato oltre che agli “elementi” che entrano nel bilanciamento scrutinato dalla Corte – sono state (e sono tuttora) molteplici e possono solo essere accennate in questa sede.

Si è osservato, ad esempio (già in relazione alle prime pronunce della Corte in cui apparve il concetto di diritto finanziariamente condizionato), come nel citato approccio giurisprudenziale i vincoli finanziari siano pressoché assunti a realtà presupposta, sulla cui base valutare successivamente il grado di “ragionevole bilanciamento” effettuato dal legislatore anche nella allocazione delle risorse per il soddisfacimento del diritto sociale. In tal modo l’elemento finanziario finisce per essere inteso come una sorta di “antefatto”, che in quanto tale può essere soltanto oggetto di constatazione; il serissimo rischio che ne deriva è quello di determinare lo “schacciamento” della dimensione normativa della tutela del diritto costituzionale (il suo dover essere) su dati di carattere eminentemente effettuale, considerati nella loro mera preesistenza e staticità. Le esigenze di bilancio e l’enfasi sulla gradualità nell’attuazione dei diritti sociali, così come richiamate dalla Corte in sede di valutazione di legittimità dell’operato del legislatore, non rappresenterebbero cioè un “test di giudizio” ma varrebbero, tutto all’opposto, quali “giustificazioni stereotipate delle scelte che il legislatore può compiere” (7): con il conseguente

⁶ C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali. Relazione al XXVIII Convegno annuale dell’AIC*, in *Rivista AIC*, n.4/2013, 10.

⁷ R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992, 111.

rischio che, ponendosi eccessivamente l'accento sull'elemento finanziario, la Corte finisca col "rinunciare" al sindacato sulle leggi che incidono sui livelli di protezione dei diritti sociali ⁽⁸⁾.

Si tratta di un aspetto della giurisprudenza che lascia piuttosto dubbiosi, proprio perché arretra la responsabilità del legislatore ad un uso "ragionevole e bilanciato" delle risorse disponibili ma non ravvisa in capo ai pubblici poteri alcun profilo di doverosità (sia pure in astratto) per quel che concerne la fase logicamente precedente, ossia quella del *reperimento delle risorse necessarie*. Cosicché, come è stato opportunamente rilevato in dottrina in senso egualmente critico, l'enfasi attribuita alla formula del diritto finanziariamente condizionato conduce inevitabilmente ad un esito rischioso, cioè a ritenere che spetta al bilanciamento finanziario definire il contenuto delle prestazioni, quindi del diritto, "mentre è vero esattamente il contrario: le prestazioni essenziali sono dovute in quanto tali e insiste sul legislatore il preciso dovere di garantire le risorse finanziarie necessarie" ⁽⁹⁾. Il che – sia detto per inciso – pone immediatamente in rilievo la stretta correlazione, spesso trascurata, della sostenibilità dei diritti costosi (più costosi) con l'imposizione di doveri di solidarietà economica (pressione fiscale e progressività delle imposte) ⁽¹⁰⁾.

Per altro verso, può aggiungersi che il ricorso al parametro del "ragionevole bilanciamento", sulla cui base la Corte si riserva di valutare l'operato del legislatore nell'attuazione dei diritti sociali, sconta – direi ontologicamente – un ampio margine di indefinitezza e di imprevedibilità, e dunque di incertezza nella garanzia delle posizioni giuridiche soggettive. Imprevedibilità che risulta amplificata, ed ancor più problematica, laddove vengano messi in crisi alcuni elementi formali sui quali è costruita la "griglia costituzionale delle priorità" in tema di attuazione dei diritti sociali.

3.1. Il costo sociale della crisi, tra eguaglianza e solidarietà, in alcune recenti pronunce della Corte costituzionale

Le perplessità sollevate in ordine al rapporto tra diritti e risorse richiederebbero una disamina accurata della giurisprudenza costituzionale intervenuta in materia. Nell'impossibilità di svolgere in questa sede un'analisi esaustiva, mi limito a richiamare alcune recenti sentenze che

⁸ M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Dem. dir.*, 1995, 571.

⁹ B. PEZZINI, *Diritto alla salute e dimensioni della discrezionalità nella giurisprudenza costituzionale*, in R. BALDUZZI (a cura di), *Cittadinanza, Corti e salute*, Padova, 2007, 217.

¹⁰ Sul punto cfr. M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid Rassegna*, 2013, 8.

possono dare il segno di tale problematicità nello scrutinio della Corte costituzionale sul bilanciamento di diritti sociali operato dal legislatore.

Anzitutto le sentenze che hanno avuto ad oggetto, nel giro di pochi mesi, la disciplina statale sul blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo per i magistrati (sent. n. 223/2012) e per i docenti universitari (sent. n. 310/2013) pervenendo, nel primo caso, all'accoglimento della questione, motivata essenzialmente sul particolare *status* dei magistrati e sulle garanzie costituzionali di autonomia e di indipendenza che presidiano la funzione giurisdizionale, dunque sulla "specificità dell'ordinamento della magistratura"; nel secondo caso, ad una declaratoria di infondatezza, costruita interamente sulla ragionevolezza delle misure previste dal legislatore nell'ottica del contenimento e della razionalizzazione della spesa pubblica, misure "che implicano sacrifici gravosi [...] che trovano giustificazione nella situazione di crisi economica". Il blocco stipendiale dei docenti universitari, continua la Corte, "supera il vaglio di ragionevolezza", in quanto mira "ad un risparmio di spesa che opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica [...] e per un periodo di tempo limitato, che comprende più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio"; cosicché, "il sacrificio imposto al personale docente, se pure particolarmente gravoso per quello più giovane, appare, in quanto temporaneo, congruente con la necessità di risparmi consistenti ed immediati" ⁽¹¹⁾.

Le pronunce meriterebbero un'analisi più approfondita: però credo possa convenirsi con quella parte della dottrina che ha messo in evidenza quantomeno il dubbio dell'esistenza di "figli e figliastri" in tale orientamento giurisprudenziale ⁽¹²⁾, anche in considerazione del fatto che nella prima sentenza citata (la n. 223/2012) è stata altresì dichiarata costituzionalmente illegittima la disposizione che riduceva il trattamento economico della dirigenza pubblica (un contributo di solidarietà, incidente sui redditi più elevati, che la Corte ha qualificato quale decurtazione di natura tributaria e dunque introduttivo di una vera e propria imposta speciale) perché riferita in modo irragionevole ed arbitrario ai soli dipendenti pubblici (e non disposta "in modo universale").

Al di là di alcune valutazioni, pure di segno positivo, che una parte della dottrina ha formulato nei confronti di quest'ultimo profilo toccato dalla sentenza n. 223/2012 (una sentenza

¹¹ Ancora Corte cost., sent. n. 310/2013.

¹² M. A. CABIDDU, "Figli e figliastri": breve commento alla sentenza sui blocchi stipendiali dei professori universitari, in *Amministrazione in cammino*, 2014.

definita, per la parte in cui censura il contributo di solidarietà richiesto ai soli dipendenti pubblici, “coraggiosa e di forte impatto sociale perché rivendica il principio di eguaglianza anche in una situazione di gravi crisi economico-finanziaria del Paese”⁽¹³⁾, resta tuttavia il dubbio che il poliedrico parametro della ragionevolezza, soprattutto in un contesto caratterizzato da una molteplicità (spesso caotica) di disposizioni normative orientate alla contrazione della spesa sociale, vada ad accentuare la risoluzione caso per caso, situazione per situazione, di possibili arbitrarie e incoerenze, sollevando tuttavia al contempo (o forse amplificando) l'irragionevolezza del disegno complessivo nella sopportazione del costo sociale della crisi.

Viene così da chiedersi: il limite dell'evidente irragionevolezza è davvero una garanzia dei diritti sociali? Il sacrificio imposto dalla crisi, se di sacrificio si tratta, giustifica così marcate differenziazioni nelle categorie interessate dalle pronunce citate?

Vero è, come sottolineato dall'allora Presidente Franco GALLO (nella relazione sull'attività della Corte costituzionale relativa all'anno 2012) che si assiste sempre più “ad una marcata tendenza a trasferire in sede giurisdizionale decisioni politiche complesse e difficili bilanciamenti di interessi” e che le Corti costituzionali, nelle “società frammentate e pluralistiche” delle democrazie occidentali, “sono investite sempre più spesso del compito di ricomporre in sede giurisdizionale interessi non sufficientemente aggregati e sintetizzati nelle sedi proprie della decisione politica”, con conseguente “sovraesposizione politica” delle medesime Corti⁽¹⁴⁾. Tuttavia, credo che tale compito – proprio per il rilevante impatto sociale destinato a produrre in un tempo di crisi – dovrebbe muoversi il più possibile entro il quadro delle effettive priorità costituzionali e dunque accompagnarsi alla massima valorizzazione del dettato costituzionale.

Tale ultima esigenza, peraltro, dovrebbe essere soddisfatta anche nelle ipotesi in cui la Corte avalli il bilanciamento tra diritti sociali raggiunto in sede legislativa, dichiarando l'infondatezza della questione sottoposta alla sua attenzione. Ipotesi che si è verificata, ad esempio, nella sentenza n. 85/2013, avente ad oggetto la disciplina posta dal legislatore nel 2012 (d.l. n. 207/2012 convertito, con modificazioni, in l. n. 231/2012) per dare una risposta alla gravissima situazione ambientale provocata nel territorio di Taranto dall'attività inquinante dello

¹³ Così S. M. CICONETTI, *Dipendenti pubblici e principio di eguaglianza: i possibili effetti a catena derivanti dalla sentenza n. 223 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Consulta OnLine*, 2012, 2.

¹⁴ La relazione può essere consultata nel sito della Corte costituzionale italiana www.cortecostituzionale.it (nella sezione dedicata ai Documenti).

stabilimento ILVA, nella quale il bilanciamento sottoposto a scrutinio coinvolge il diritto alla salute ed il diritto al lavoro.

Le argomentazioni della Corte sono senz'altro condivisibili laddove si sottolinea che la tutela dei diritti costituzionali "deve essere sempre sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate e in potenziale conflitto tra loro", ad evitare che si verifichi "l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe 'tiranno' nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente tutelate, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona" (Corte cost., sent. n. 85/2013). Anzi, potremmo dire che tale considerazione rappresenta il "codice genetico" di ogni equilibrato test di bilanciamento dei diritti.

Tuttavia, la pronuncia non convince appieno laddove esclude che nel ragionevole bilanciamento tra il diritto alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e quello al lavoro (art. 4 Cost.), "da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso", debba essere tenuto in considerazione il carattere della fundamentalità che la Costituzione italiana attribuisce espressamente al solo diritto alla salute. In altre parole, secondo la Corte i citati diritti (tutti fondamentali) "si trovano tra loro in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri" (ancora Corte cost., sent. n. 85/2013), cosicché la scelta del legislatore, tesa a preservare i livelli occupazionali riducendo e monitorando (ma non estinguendo) gli elevati rischi per la salute dei lavoratori e della cittadinanza connessi alla produzione, deve considerarsi espressione di un equilibrato temperamento, scevro da vizi di illegittimità.

La qualificazione del diritto alla salute come fondamentale contenuta nell'art. 32 Cost., in altre parole, è *tamquam non esset*, è priva di ogni significato prescrittivo, è un orpello retorico ... ed il bilanciamento operato dal legislatore può quindi sacrificare, purché ragionevolmente, la tutela ad esso accordata. La soluzione argomentativa offerta dalla Corte appare particolarmente opinabile, sia nei presupposti che negli esiti, pur nella consapevolezza del grave impatto sul tessuto economico-sociale che avrebbe potuto determinare una decisione che fosse andata in tutt'altra direzione. Non convince nel merito, perché credo che nessun livello occupazionale possa giustificare il perdurare di una condizione ambientale gravemente lesiva del bene della salute e che nessun compromesso possa essere condotto al ribasso quando venga coinvolto il

diritto alla salute. Non convince nel metodo, perché la svalutazione del dato letterale delle disposizioni costituzionali, in ultima analisi, è destinata a sgretolare, a indebolire la portata prescrittiva della stessa Costituzione.

4. La salvaguardia del nucleo essenziale o irriducibile del diritto sociale e le connesse (ed irrisolte) ambiguità

A compensazione del progressivo ingresso delle esigenze di bilancio nelle argomentazioni sviluppate in ordine al corretto uso della discrezionalità legislativa, la stessa giurisprudenza costituzionale tenta di mitigare le conseguenze più drastiche della ricostruzione del diritto sociale come diritto finanziariamente condizionato, individuando un'ipotesi in cui la garanzia del diritto non può comunque essere toccata dal citato bilanciamento.

Tale ipotesi viene ritenuta sussistente qualora, nelle scelte del legislatore, le esigenze relative all'equilibrio della finanza pubblica assumano "un peso assolutamente preponderante, tale da comprimere il nucleo essenziale del diritto", nucleo irriducibile protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana; in un caso simile "ci si troverebbe di fronte a un esercizio macroscopicamente irragionevole della discrezionalità legislativa" (15).

L'attuazione legislativa del diritto sociale costituzionale è dunque sottoposta ad un doppio vaglio di costituzionalità: l'uno attiene alla ragionevolezza della scelta legislativa; l'altro alla difesa del nucleo "essenziale" o "indefettibile" o "incomprimibile" del diritto sociale. L'uno (il ragionevole bilanciamento) ancorato ad un parametro strutturalmente dinamico, non determinabile a priori e che coinvolge l'intero sistema dei diritti costituzionali; l'altro (il nucleo essenziale o incomprimibile del diritto) costituente una barriera insuperabile, sottratto ad ogni tipo di bilanciamento, destinato comunque a prevalere e quindi utilizzato a sua volta come cifra del ragionevole bilanciamento operato dal legislatore (dal momento che la violazione del nucleo essenziale equivale, con le parole della Corte già richiamate, ad un esercizio "macroscopicamente irragionevole della discrezionalità legislativa": la mancata garanzia del nucleo essenziale è elemento sintomatico di un bilanciamento distorto e irragionevole).

¹⁵ Così Corte cost., sent. n. 304/1994 in tema di diritto alla salute; v. anche, *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 416/1995, 267/1998, 309/1999.

Questo ordine di idee ricorre in numerosissime decisioni della Corte toccando l'intero spettro dei diritti sociali. Mi limito a citare una sentenza della fine degli anni Novanta che mi sembra particolarmente significativa per il fatto di riferirsi all'intera categoria dei diritti sociali (pur prendendo spunto da una fattispecie concernente il diritto all'indennizzo in caso di danno da vaccinazioni obbligatorie). Si tratta della sent. n. 27 del 1998 nella quale si afferma che "alla Corte costituzionale non è dato sovrapporre le proprie valutazioni di merito a quelle che spettano e sono riservate al legislatore nelle determinazioni volte a predisporre i mezzi necessari a far fronte alle obbligazioni dello Stato nella materia dei cosiddetti diritti sociali", giacché "solo il legislatore è [...] costituzionalmente abilitato a compiere gli apprezzamenti necessari a comporre nell'equilibrio del bilancio le scelte di compatibilità e di relativa priorità nelle quali si sostanziano le politiche sociali dello Stato". Considerazione che – come già ricordato – costituisce un *leit motiv* nella giurisprudenza sui diritti sociali e che troviamo ribadita soprattutto con riferimento ai classici diritti a prestazione (salute, assistenza) ricostruiti come diritti finanziariamente condizionati.

E tuttavia, sempre nella citata sentenza n. 27/1998, si chiarisce che la salvaguardia della scelta di merito del legislatore nell'attuazione del diritto sociale non annichilisce il ruolo del Giudice delle leggi: ad esso spetta infatti garantire, nell'esercizio del controllo di costituzionalità, "la *misura minima essenziale* di protezione delle situazioni soggettive che la Costituzione qualifica come diritti, misura minima al di sotto della quale si determinerebbe, con l'elusione dei precetti costituzionali, la violazione di tali diritti".

La definizione usata dalla Corte in questa decisione non è certo delle più felici, laddove si affiancano due qualificazioni tutt'altro che coerenti: la misura che è al contempo *minima* ed *essenziale*, in una logica che dovrebbe oggi dirsi superata dall'interpretazione prevalente (consolidatasi anche alla luce della nozione di livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, introdotta nel novellato art. 117, comma 2, lett. m), Cost., tra le competenze di legislazione esclusiva dello Stato) che mira a sottolineare come il livello (o contenuto) essenziale non coincida con il livello minimo, se si vuole assicurare un'idea forte di effettività dei diritti sociali. E tuttavia, tale ambiguità di fondo, ricorre ancora nella giurisprudenza successiva alla revisione costituzionale del 2001: si veda, a titolo di esempio, la sent. n. 111/2005 nella quale il nucleo irriducibile viene collegato alle "esigenze minime, di carattere primario e fondamentale, del settore sanitario", rilevando ancora una volta l'ambiguità di tale formula,

giacché “l’essenzialità viene, alternativamente, piegata nella direzione di un livello minimo o di un livello qualitativamente connotato come fondamentale (nella parte in cui evoca il carattere primario e fondamentale rimanda ad una essenzialità intrinseca, mentre nel riferimento alle esigenze minime induce ad una visione in termini più riduttivi del vincolo al legislatore)”⁽¹⁶⁾.

Nonostante le “buone intenzioni” che ispirano la speciale considerazione da parte della Corte per il nucleo essenziale del diritto sociale, dunque, il ricorso a tale nozione non è scevro da profili problematici⁽¹⁷⁾.

Se infatti non è difficile riconoscere in tale clausola di salvaguardia un nobile intento di protezione dei diritti sociali, che ha svolto e continua a svolgere un significativo impatto nella protezione dei soggetti più deboli⁽¹⁸⁾, è pur vero che essa si pone all’origine di ulteriori problemi interpretativi, ad iniziare da quello che attiene alla sua individuazione; al criterio, cioè, da utilizzare per stabilire quale porzione del diritto sia da ritenere “essenziale” e quale “accessoria”.

In questa attività ricostruttiva, l’interprete non viene poi certamente agevolato dalla constatazione che il riferimento al “nucleo essenziale” di un diritto è del tutto assente nel testo costituzionale. L’irriducibilità, al pari dell’essenzialità, di un diritto è difficilmente traducibile in modo univoco, oggettivo e definitivo⁽¹⁹⁾ e presta il fianco a valutazioni ampiamente discrezionali⁽²⁰⁾, che sollevano a loro volta il problema delle garanzie attivabili sul piano giurisdizionale in assenza (totale o parziale) di una “soddisfacente” legislazione attuativa del diritto costituzionale.

La situazione di incertezza che così si determina, inoltre, finisce con l’aggravare quel tasso di “imprevedibilità”, cui si faceva dianzi cenno, che sempre caratterizza l’attività del Giudice costituzionale impegnato nel valutare l’adeguatezza del “bilanciamento”: soprattutto se si considera che il riferimento al contenuto essenziale di un diritto soggettivo si presta – come è

¹⁶ B. PEZZINI, *Diritto alla salute e dimensioni della discrezionalità nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 218.

¹⁷ V. già le osservazioni critiche di P. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova, 1972, 149 ss.

¹⁸ Basti pensare, ad esempio, alla giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto la titolarità del diritto alla salute e di altri diritti in ambito socio-assistenziale agli stranieri privi di regolare permesso di soggiorno sul territorio italiano, con una serie di pronunce collegate ad un ampio contenzioso tra Stato e regioni circa le competenze di quest’ultime finalizzate all’integrazione sociale degli immigrati irregolari: v., tra le tante, Corte cost., sentt. nn. 269/2010 e 299/2010.

¹⁹ Così A. D’ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, 122.

²⁰ ...che forse lambiscono l’arbitrarietà: cfr. A. GIORGIS, *Le garanzie giurisdizionali dei diritti costituzionali all’uguaglianza distributiva*, in A. D’ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, 2003, 121.

stato sottolineato - a “potenziali applicazioni *double face*”, essendo stato utilizzato dalla Corte sia “per ‘dimostrare’ l’incostituzionalità delle norme che incidano su tale ‘nucleo’ [...] ma anche per escluderla” (21).

In sostanza, sarà la stessa Corte a stabilire, di volta in volta (e quindi con parametri non necessariamente costanti), fin dove debba estendersi il nucleo essenziale del diritto. Ed aggiungo che talvolta il richiamo a tale nozione viene utilizzato anche quando, a ben vedere, non ce ne sarebbe bisogno: al riguardo può considerarsi, ad esempio, la sent. n. 309/1999 in cui la Corte riconduce al contenuto intangibile del diritto alla salute la pretesa degli indigenti ad ottenere le cure gratuitamente. A questo scopo, tuttavia, sembra del tutto superflua la chiamata in causa del “nucleo irriducibile”, considerando che tale pretesa è garantita espressamente dall’art. 32, comma 1, Cost., in termini precisi, inequivoci e poco inclini ad essere oggetto di “bilanciamento”: in un modo, cioè, che è *ex se* più che sufficiente per imporsi al rispetto del legislatore e degli altri pubblici poteri, e a cui nulla aggiunge il riferimento al “contenuto essenziale”.

5. La garanzia dei diritti sociali tra inerzie ed omissioni del legislatore: la parabola discendente delle sentenze additive di prestazioni in tempo di crisi

Vorrei ora accennare alle tecniche decisorie in tema di diritti sociali utilizzate dalla Corte per porre rimedio a situazioni nelle quali la disciplina costituzionale resta in tutto o in parte inattuata a causa della assoluta inerzia del legislatore o del suo incompleto intervento. L’inattuazione legislativa, totale o parziale, delle norme costituzionali sui diritti sociali, costituisce infatti un banco di prova interessante per riflettere sui rapporti tra Parlamento e Corte costituzionale nella garanzia di tali diritti e, più in generale, per valutare la concreta conformazione dello Stato sociale.

Ovviamente, devo precisare che l’omessa, tardiva o parziale attuazione legislativa non osta ad interventi di diretta applicazione della previsione costituzionale che riconosce il diritto sociale anzitutto da parte dei giudici comuni e, dunque, non impedisce in assoluto una qualche forma di soddisfazione del diritto. Vi è quindi un’altra prospettiva di analisi, quella che ruota intorno al

²¹ C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino, 2000, 129; sull’applicazione della nozione di “contenuto essenziale” dei diritti e sul relativo dibattito dottrinale, v. D. MESSINEO, *La garanzia del “contenuto essenziale” dei diritti fondamentali. Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Torino, 2012, 201 ss.

ruolo del giudice nella garanzia dei diritti a prestazione, sulla quale non mi soffermerò in questa sede.

Ad ogni modo, per quanto concerne la Corte, va dato conto di un primo rimedio da essa elaborato (e, soprattutto in anni meno recenti, sovente utilizzato) per tamponare il vuoto di disciplina attuativa cagionato dalla inerzia del legislatore: le c.d. "sentenze additive".

Com'è noto, attraverso di esse, la Corte "aggiunge" un *quid* normativo alle previsioni legislative sottoposte al suo esame, considerandole costituzionalmente illegittime "nella parte in cui non prevedono" una certa disciplina, sul presupposto che l'aggiunta operata dalla Corte si ponga come una "soluzione obbligata", ritenuta cioè necessariamente derivante dalla previsione costituzionale del diritto.

Con riguardo ai diritti sociali, le tipologie di sentenze additive che più interessano sono le c.d. "additive di prestazione" (o additive pure) e le c.d. "additive di principio".

In particolare, mediante una sentenza additiva di prestazione, il diritto sociale riceve una forma di tutela come effetto dell'illegittimità della mancata previsione legislativa di una determinata prestazione da esso implicata, o della mancata estensione di tale prestazione a categorie o situazioni ulteriori rispetto a quelle individuate dal legislatore.

Una delle principali questioni problematiche poste da tale genere di pronunce, sin dal loro affacciarsi nello strumentario a disposizione del Giudice delle leggi, è quella che riguarda l'aggravio sui bilanci pubblici determinato dalla "nuova" prestazione aggiunta dalla Corte o dalla estensione della sua operatività. In particolare, ci si è a lungo chiesti se i vincoli in tema di bilancio che derivavano al legislatore dall'art. 81 Cost. (nella sua originaria formulazione) fossero destinati a valere anche nei riguardi delle pronunce della Corte costituzionale. Interrogativo al quale la dottrina ha offerto una risposta tendenzialmente negativa⁽²²⁾, sebbene articolata su un'estrema varietà di argomentazioni⁽²³⁾.

Tuttavia, la questione, pur restando interessante dal punto di vista ricostruttivo, sembrerebbe assumere oggi un rilievo pratico assai ridotto, stante la tendenza della Corte, soprattutto nell'ultimo decennio, a fare un uso estremamente limitato di sentenze additive di prestazione,

²² V. in particolare C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in ID., *Raccolta di scritti*, III, Milano, 1972, 964, nonché V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u. c., della Costituzione*, Atti del Seminario di studi presso la Corte costituzionale (8-9 novembre 1991), Milano, 1993, 19 ss., spec. 33 s., e M. LUCIANI, *Art. 81 della Costituzione e decisioni della Corte costituzionale*, in *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u. c., della Costituzione*, cit., 53 ss., spec. 61.

²³ Sulle quali v. ora M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 9 s.

applicando un *self restraint* che – seppur diffusamente motivato in relazione al necessario rispetto della discrezionalità del legislatore in assenza di soluzioni a rime obbligate – trova una sua ragione più profonda e reale nell'aggravio di spesa a carico delle casse pubbliche determinato da tale genere di decisioni.

Le motivazioni di questo radicale decremento sono efficacemente illustrate dal Presidente della Corte costituzionale Gaetano SILVESTRI, in un intervento dello scorso anno in cui si afferma: “le sentenze additive di prestazione comportano il grave problema della loro incidenza, spesso notevole, sui bilanci pubblici. Questo problema è particolarmente acuto in periodi di crisi finanziaria, come quello attuale, che richiedono molto rigore nella precisazione della copertura delle spese e nella preservazione dell'equilibrio dei bilanci pubblici. L'Italia infatti è gravata da un debito pubblico molto alto, che alcuni imputano in parte agli effetti di decisioni estensive di benefici economici emanate dalla Corte costituzionale. Per questa ragione negli ultimi venti anni il numero di queste pronunzie è andato progressivamente scemando”⁽²⁴⁾.

Le medesime ragioni sottostanno all'analogo declino cui sono andate incontro anche le sentenze additive cd. di principio, che trovano spazio soprattutto quando, “per ovviare all'incostituzionalità, non esista – a differenza delle additive tradizionali – una sola norma (relativamente) univoca e compiuta ricavabile dal sistema, ma occorranza rimedi molteplici o comunque implicanti scelte ampiamente discrezionali; di conseguenza la Corte, dichiarando l'illegittimità costituzionale della normativa censurata ‘nella parte in cui non prevede’ o ‘esclude’, ‘aggiunge’ soltanto un principio; principio visto, a torto o a ragione, come l'unica indicazione certa e costituzionalmente necessitata, sulla base della quale è possibile ovviare alla lacuna legislativa illegittima”⁽²⁵⁾.

Il principio così “aggiunto” dalla Corte è immediatamente efficace *erga omnes*, ed i suoi effetti si rivolgono non solo al legislatore, chiamato ad adottare una disciplina definitiva che dia ad esso specificazione, ma anche ai giudici comuni, che – in via transitoria, in attesa dell'intervento legislativo – dovranno dare immediato svolgimento al principio medesimo, traendo da esso la regola da applicare al caso concreto. È la stessa Corte a definire gli effetti di tali pronunce: “la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una omissione legislativa – com'è quella ravvisata nell'ipotesi di mancata previsione, da parte della norma di legge

²⁴ G. SILVESTRI, *La Corte costituzionale italiana e la portata di una dichiarazione di illegittimità costituzionale*, intervento tenuto nell'Incontro di studio tra Corti costituzionali di Parigi (16 aprile 2013), in www.cortecostituzionale.it, 5.

²⁵ Così A. ANZON, *Modello ed effetti della sentenza costituzionale sul “caso Di Bella”*, in *Giur. cost.*, 1998, 1532, nel commentare Corte cost., sent. n. 185/1998.

regolatrice di un diritto costituzionalmente garantito, di un meccanismo idoneo ad assicurare l'effettività di questo – mentre lascia al legislatore, riconoscendone l'innegabile competenza, di introdurre e di disciplinare anche retroattivamente tale meccanismo in via di normazione astratta, somministra essa stessa un principio cui il giudice comune è abilitato a fare riferimento per porre frattanto rimedio all'omissione in via di individuazione della regola del caso concreto» (così Corte cost., sent. n. 295/1991).

In sostanza, esse fanno sì che, in vista della tutela del diritto a prestazioni e per rimediare alla inerzia legislativa, si attivi una sorta di manovra a tenaglia, o “alleanza”, tra Corte costituzionale e giudici ⁽²⁶⁾: la prima enuclea il principio, i secondi lo utilizzano per trarne, nei singoli casi sottoposti alla loro decisione, quelle norme che consentano di non lasciare integralmente privo di effettività il diritto.

Come detto, però, anche l'impiego di tale tipologia di pronunce è entrato in una fase discendente, fino quasi ad esaurirsi in tempi più recenti. Ancora una volta è il Presidente Silvestri a rilevare che “negli ultimi anni solo in un caso la Corte ha fatto ricorso a questa tipologia di decisioni” ⁽²⁷⁾.

Nel determinare la disaffezione della Corte per questo genere di sentenze ha probabilmente contribuito – come osservato in dottrina – anche il fatto che l'anzidetta “alleanza” tra Corte e giudici è di per sé idonea a dare al diritto soltanto una protezione “di scorta”, non certamente ottimale, e legata alle specifiche contingenze ⁽²⁸⁾. Senza contare che, in relazione a singoli casi, può non essere possibile per il giudice estrarre dal principio una regola utile: sicché, bisogna comunque restare in attesa del necessario intervento del legislatore. Il quale legislatore, tuttavia, finisce quasi paradossalmente per essere incentivato nella sua inerzia proprio dalla circostanza che le additive di principio, in una molteplicità di casi, una qualche protezione al diritto riescono comunque a fornirla ⁽²⁹⁾: si assiste, quindi, al crearsi di un circolo vizioso ai danni della piena effettività del diritto.

Tuttavia, la consistente diminuzione delle sentenze additive non significa il venir meno di sentenze di spesa in tema di diritti sociali. Particolarmente significativo appare, a tale riguardo,

²⁶ C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., 8.

²⁷ G. SILVESTRI, *La Corte costituzionale italiana e la portata di una dichiarazione di illegittimità costituzionale*, cit., 6.

²⁸ L. CALIFANO, *Relazione di sintesi al XXVIII Convegno annuale dell'AIC: in tema di crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, 4.

²⁹ Ancora G. SILVESTRI, *op. ult. cit.*, 5 s.

un orientamento giurisprudenziale degli ultimi anni, ormai consolidato, in tema di prestazioni sociali agli stranieri, cittadini di Paesi "extraUE", che siano regolarmente soggiornanti nel territorio italiano. In particolare, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune leggi statali nella parte in cui subordinavano l'accesso a talune provvidenze (ad esempio, la pensione di inabilità e l'indennità di accompagnamento: v. sent. 40/2013) al requisito della titolarità della carta di soggiorno (ora, permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo) e dunque, indirettamente, a tutti gli ulteriori requisiti previsti per acquisire tale titolo di soggiorno: requisiti legati al reddito, all'alloggio ed alla durata della permanenza in Italia. La Corte – sempre nella sent. n. 40/2013 – ha ritenuto che tali presupposti limitativi, fortemente restrittivi, generano un'indubbia disparità di trattamento fra stranieri e cittadini che appare particolarmente grave ed odiosa in quanto destinata ad incidere "nei confronti di soggetti portatori di gravi patologie ed invalidità e dunque particolarmente bisognosi di specifiche misure di assistenza": vengono infatti ad essere coinvolti – afferma la Corte – "una serie di valori di essenziale risalto – quali, in particolare, la salvaguardia della salute, le esigenze di solidarietà rispetto a condizioni di elevato disagio sociale, i doveri di assistenza per le famiglie – , tutti di rilievo costituzionale", ad iniziare dall'art. 2 Cost., e che "rendono priva di giustificazione la previsione di un regime restrittivo (*ratione temporis*, così come *ratione census*) nei confronti di cittadini extracomunitari".

E allora, in questa, come in altre ipotesi, è evidente che la pronuncia della Corte, pur non additiva in senso stretto, determina delle rilevanti conseguenze sul piano finanziario, poiché l'accoglimento della questione, rendendo più agevole l'accesso alle provvidenze in esame, consente l'ampliamento del novero dei potenziali destinatari delle stesse ⁽³⁰⁾.

6. Conclusioni: consonanze e dissonanze tra Parlamento e Corte costituzionale nella garanzia dei diritti sociali

Le considerazioni fin qui svolte consentono di affermare che il rapporto tra Parlamento e Corte nella garanzia dei diritti sociali tende a modularsi in forme difficilmente prevedibili e comunque non predeterminabili. Se i criteri che orientano il giudizio di costituzionalità si

³⁰ Sulla decisione cfr. F. GIRELLI, *Corte costituzionale e provvidenze economiche per stranieri disabili*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2013, 2.

colorano di una forte indeterminatezza (vuoi per il bilanciamento, vuoi per la tutela del nucleo essenziale), occorrerà verificare per ciascun diritto il percorso originale seguito per garantirne l'effettività.

Si può tentare di evidenziare, semmai, la sussistenza di momenti (o forme) di consonanza tra le scelte legislative e la sensibilità del Giudice costituzionale, accanto ad altri, in cui si percepiscono le frizioni tipiche di una "coabitazione", cui segue un controllo più stringente sulle opzioni del legislatore.

L'aggravarsi della crisi economica ha finora visto, per lo più, la Corte costituzionale molta attenta alle politiche di contenimento della spesa pubblica (anche di quella regionale), cauta nell'adozione di sentenze di spesa, rispettosa della disciplina statale di rigore – che è stata definita "specchio fedele e lineare prolungamento della disciplina 'eurounitaria'" ⁽³¹⁾ – in una congiuntura economica certamente non favorevole alla soddisfazione dei diritti sociali. Da questo punto di vista, sembra cogliersi un orientamento della giurisprudenza costituzionale di *endorsement*, di sostegno alle scelte nazionali di rigore nella spesa e di correzione degli squilibri finanziari dei bilanci pubblici, con una prevalente convergenza tra i due organi.

Convergenza che può rintracciarsi anche nella tendenza della giurisprudenza costituzionale ad anticipare, in un certo senso, gli effetti della revisione costituzionale dell'art. 81 Cost. (destinata ad entrare in vigore nel 2014), "avallando" i processi di più rigoroso controllo della spesa pubblica messi in atto dal decisore politico, ancor prima della loro attuazione formale. In particolare, i vincoli finanziari introdotti dalla legge cost. n. 2/2012 (principio del pareggio di bilancio) e dalla legge (rinforzata) di attuazione n. 243/2012 "sono stati assunti di fatto come parametro di giudizio già a partire dall'approvazione dei nuovi testi normativi, ma anticipatamente rispetto alla loro effettiva entrata in vigore" ⁽³²⁾. Tendenza, quest'ultima, riscontrabile altresì nelle dichiarazioni di illegittimità costituzionale di leggi regionali "di spesa" per difetto di copertura finanziaria ⁽³³⁾: la Corte, infatti, nella giurisprudenza più recente, ha spesso motivato tale pronunce in riferimento alla diretta violazione dell'art. 81, quarto comma,

³¹ A. RUGGERI, *Gli "effetti politici" delle sentenze della Corte costituzionale emesse in occasione dei giudizi sulle leggi*, in *Consulta OnLine*, 2014, 21.

³² F. BILANCIA, *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e Unione monetaria*, in *Rivista AIC*, n.2/2014, 6.

³³ Si v., anche su questo aspetto, la relazione del Presidente della Corte costituzionale Gaetano Silvestri (gennaio 2014), dove si afferma chiaramente che "la Corte non è rimasta insensibile al contesto economico-finanziario" e che pertanto anche nel 2013 si sono moltiplicate "le decisioni giustificatrici di interventi incisivi dello Stato sulle leggi di spesa delle Regioni".

Cost., piuttosto che procedere all'integrazione del parametro invocato – sia esso l'art. 117, terzo comma, Cost. (riguardo ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica) o l'art. 81, quarto comma, Cost. (riguardo alla copertura finanziaria delle leggi) – con le fonti interposte, rappresentate dai principi di coordinamento della finanza pubblica posti in essere dal legislatore statale, nei quali sono spesso ravvisabili limitazioni ai saldi dei bilanci regionali”⁽³⁴⁾.

Un comune sentire si è pure palesato in quelle pronunce che hanno “salvato” interventi statali di sostegno economico e sociale alle categorie più deboli – interventi considerati di natura eccezionale in risposta ad una fase di congiuntura economica (altrettanto) eccezionalmente negativa – anche se a prezzo di rilevanti compressioni delle autonomie regionali e locali.

Ne è prova, ad esempio, la nota sentenza n. 10/2010 sulla c.d. “carta acquisti” (social card), uno strumento previsto e finanziato dal legislatore statale per assicurare alle “fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno” il soddisfacimento delle primarie esigenze di natura alimentare, energetica e socio-sanitaria (art. 81, commi 29 ss., del d.l. n. 112/2008, convertito con modificazioni in l. n. 133/2008).

In tale pronuncia (con un orientamento che troviamo ribadito anche nella sent. 62/2013) la Corte ha ricondotto l'intervento statale al parametro dell'art. 117, comma 2, lett. m) – e dunque alla competenza statale finalistica sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che consente “una restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione” – facendo leva sulla necessità di tutelare coloro che, “versando in condizioni di estremo bisogno, vantino un diritto fondamentale [...] strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana”. Si tratta cioè, ad avviso della Corte, di “una normativa posta a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana”, che deve essere ricostruita (prima ancora che alla luce del riparto di competenze Stato/regioni) “alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., dell'art. 38 Cost. e dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. [...]. Il complesso di queste norme costituzionali permette, anzitutto, di ricondurre tra i «diritti sociali» di cui deve farsi carico il legislatore nazionale il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno – in

³⁴ Così, a commento di Corte cost., sent. n. 115/2012, in tema di accesso alle cure palliative ed alla terapia del dolore, N. LUPO-G. RIVOCCHI, *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, in *Le Regioni*, 2012, 1062-1063; lo stesso indirizzo viene seguito, ad es., nella precedente sent. n. 70/2012 e nelle successive sentt. nn. 192/2012 e 241/2013.

particolare, alimentare – e di affermare il dovere dello Stato di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di una tale previsione possa pregiudicarlo. Inoltre, consente di ritenere che la finalità di garantire il nucleo irriducibile di questo diritto fondamentale legittima un intervento dello Stato che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli”.

I principi di eguaglianza e solidarietà, la considerazione dei “caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza conseguenti alla situazione di crisi internazionale economica e finanziaria che ha investito negli anni 2008 e 2009 anche il nostro Paese”, l’esigenza di continuità nella tutela dei “valori costituzionali insopprimibili”, sono tutti elementi che giustificano dunque lo straordinario intervento di sostegno diretto statale (in deroga al riparto costituzionale delle competenze).

Ma tale orientamento, che nell’immediato salva la previsione centralistica dell’aiuto economico a sostegno delle situazioni di bisogno, e riesce dunque a garantire i diritti sociali – in una logica di uniforme soddisfacimento dei diritti medesimi sull’intero territorio nazionale, pur in presenza di sensibili riduzioni delle risorse disponibili – , tuttavia nasconde, nel più lungo periodo, insidie non meno rilevanti proprio sulla tutela dei diritti, se è vero che “la mortificazione dell’autonomia è, allo stesso tempo e *per tabulas*, mortificazione dei bisogni elementari della comunità stanziata sul territorio, nel loro ottimale appagamento risiedendo la ragione stessa del riconoscimento dell’autonomia” (35). Che la soddisfazione di condizioni di vita dignitose e la risposta ad alcuni fondamentali bisogni sociali debba passare attraverso la marginalizzazione delle autonomie territoriali, insomma, non è un buon segno per la presente stagione dei diritti. Profilo, quest’ultimo, che credo salti immediatamente agli occhi anche nella giurisprudenza costituzionale che ha sostanzialmente avallato tutte le scelte del legislatore nazionale in tema di piani di rientro dai disavanzi sanitari, limitando fortemente l’autonomia delle regioni in quello che appare come il più rilevante, politicamente e finanziariamente, ambito di competenza e responsabilità di tale livello di governo.

D’altra parte, deve però osservarsi che l’attenzione alle situazioni di estremo bisogno e di fragilità e l’enfasi da ultimo ricorrente sulla tutela della dignità umana in sé considerata, continua a caratterizzare l’orientamento del Giudice delle leggi, con pronunce che censurano – anche in

³⁵ Ancora RUGGERI, *Gli “effetti politici” delle sentenze della Corte costituzionale emesse in occasione dei giudizi sulle leggi*, cit., 21.

tempo di crisi, ed anzi proprio per arginarne gli effetti sulle condizioni più critiche o estreme di disagio, di malattia, di invalidità – alcune scelte del legislatore, con effetti sostanzialmente additivi di prestazione, anche laddove la decisione non assuma formalmente tale carattere. Oltre all'esempio già menzionato, può richiamarsi la sent. n. 80/2010, in cui la Corte ha chiaramente riconosciuto che “il diritto del disabile all'istruzione si configura come un diritto fondamentale” e che “la fruizione di tale diritto è assicurata, in particolare, attraverso misure di integrazione e sostegno idonee a garantire ai portatori di handicaps la frequenza degli istituti d'istruzione”: cosicché la previsione di personale docente specializzato ad adempiere alle “ineliminabili (anche sul piano costituzionale) forme di integrazione e di sostegno a favore degli alunni diversamente abili” deve ritenersi incluso nel nucleo indefettibile di garanzie che costituiscono un limite invalicabile per la discrezionalità del legislatore. Non a caso, tale decisione è richiamata da autorevole dottrina come esempio di una giurisprudenza costituzionale che può (e deve) accertare l'illegittimità costituzionale di una legge che porti alla negazione di diritti costituzionalmente garantiti anche se dalla violazione discendano nuove o maggiori spese a carico del bilancio statale ⁽³⁶⁾.

Un'ultima notazione vorrei dedicarla alla sentenza n. 88/2014, la prima pronuncia in cui la Corte ha avuto modo di pronunciarsi sulla legge (rinforzata) n. 243/2012 di attuazione del novellato art. 81 Cost., destinato ad entrare in vigore com'è noto proprio nel 2014. La sentenza è molto ampia e interessante, mi limito in questa sede a richiamare soltanto due brevissimi passaggi argomentativi.

Il primo: la Corte, riferendosi ai principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico, sottolinea come l'attuazione di questi principi implichi “una responsabilità che, in attuazione di quelli “fondanti” di solidarietà e di eguaglianza, non è solo delle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future” (7.2, cons. dir.).

Il secondo: con riferimento alla connessione tra il Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (cui sono chiamate a contribuire regioni ed enti locali nelle fasi favorevoli del ciclo economico) ed il Fondo alimentato dalle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento per finanziare i livelli essenziali e le funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo economico o

³⁶ L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2013, 9.

al verificarsi di eventi eccezionali (e destinato ad essere ripartito tra tutti gli enti territoriali), la Corte rileva che “l’istituzione contemporanea dei due Fondi evidenzia plasticamente come la necessità di garantire, anche a costo di sacrifici non indifferenti, il rigore finanziario (art. 12) non possa essere disgiunta da quella, non meno rilevante, di tutelare i livelli essenziali delle prestazioni [...] inerenti ai diritti civili e sociali (art. 11). Entrambe le previsioni – continua la Corte – nella loro complementarietà, trovano, dunque, la ragion d’essere in quel complesso di principi costituzionali già richiamati, ed in particolare in quelli di solidarietà e di eguaglianza, alla cui stregua le autonomie territoriali, e in definitiva tutti i cittadini, devono, anche nella ricordata ottica di equità intergenerazionale, essere coinvolti nei sacrifici necessari per garantire la sostenibilità del debito pubblico”.

L’inciso contenuto in quest’ultimo passaggio argomentativo della decisione merita, a mio avviso, di essere sottolineato: ossia, il riferirsi non soltanto alle autonomie territoriali ma ad ogni cittadino come soggetto chiamato alla responsabilità di affrontare i sacrifici necessari per la sostenibilità del debito pubblico. È evidente che qui la Corte non prende in considerazione il cittadino in quanto titolare di diritti, bensì come destinatario di doveri (che, in quanto tali, possono anzi ben porsi come limite alle sue posizioni giuridiche soggettive) al cui adempimento è tenuto non diversamente dagli enti pubblici. Il richiamo, per quanto fugace, pare rinviare ad una visione in certo modo “organicistica” del soggetto privato all’interno del sistema, posto sullo stesso piano delle istituzioni e quasi identificato con esse al fine di conseguire un obiettivo di pubblico interesse.

Ad ogni modo, pur potendosi manifestare qualche perplessità per la venatura di “funzionalizzazione” del ruolo del cittadino che è dato cogliere in tale passaggio, non può sfuggire l’intento – in sé apprezzabile – che la Corte mostra di perseguire: il tentativo di porsi a presidio della coesione sociale, rivendicando la funzione di garante di un’equa trasformazione dello Stato sociale non più finanziariamente sostenibile alle condizioni precedenti. In tale trasformazione, peraltro, la prospettiva in cui la Corte sceglie di porsi è di lungo periodo, dal momento che include espressamente il profilo intergenerazionale: dunque, non soltanto il nodo della reciproca responsabilità tra le generazioni presenti, ma anche la inevitabile, ponderosa questione della responsabilità verso le generazioni future.

A me pare che il ruolo di equilibrio e di garanzia che la Corte affida a se stessa, pur con tutti i limiti evidenziati e con talune disomogeneità negli esiti, essa abbia dimostrato di essere in

condizione di svolgerlo. Resta da verificare, invece, se l'istanza principale del circuito democratico-rappresentativo, vale a dire il Parlamento, il legislatore per antonomasia, sarà in grado di dimostrare una efficacia almeno pari nello svolgere i suoi compiti specifici.

Come è stato condivisibilmente affermato infatti, le incertezze collegate alla crisi attuale, nel sollecitare interventi di tutela dei diritti sociali realistici e sostenibili, ma non per questo "arrendevoli o indifferenti ai bisogni essenziali delle persone", pongono sempre più l'improcrastinabile necessità di "un «grande» legislatore", di una "visione strategica dei problemi e delle esigenze", di "una visione politica lungimirante, di coraggio, di scelte nuove e complessive [...] di una lettura della società e dei suoi bisogni che non può esaurirsi nella variabilità dei casi concreti che approdano davanti al giudice" ⁽³⁷⁾. Aggiungerei, nemmeno se il giudice è la Corte costituzionale.

7. Postilla di aggiornamento

La giurisprudenza costituzionale del primo scorcio del 2015 ha già fornito alcuni ulteriori spunti interessanti che consentono di calibrare meglio ciò che si è venuto dicendo nel testo, tanto con riguardo al ruolo giocato dall'art. 81 Cost. nelle decisioni della Corte suscettibili di determinare un aggravio ai bilanci pubblici, quanto in relazione alla rilevata tendenziale "convergenza" tra legislatore e Giudice delle leggi nell'ottica del contenimento della spesa.

Sotto il primo profilo, merita di essere menzionata, in particolare, la sent. n. 10/2015.

Si tratta di una decisione, va subito precisato, il cui oggetto non è rappresentato da un atto normativo riguardante la sfera dei diritti sociali, dal momento che le norme sindacate in tale circostanza avevano natura tributaria, stabilendo un'imposta addizionale a carico di determinate categorie di società operanti nel settore energetico e degli idrocarburi (c.d. Robin tax). La Corte, utilizzando una tecnica decisoria inedita, da una parte dichiara l'illegittimità costituzionale ab origine della disciplina contestata, dall'altra parte però stabilisce in motivazione che gli effetti caducatori della sentenza di accoglimento dovranno prodursi soltanto a partire dal giorno successivo alla pubblicazione della stessa nella Gazzetta ufficiale. In sostanza, l'illegittimità costituzionale delle norme censurate potrà essere fatta valere soltanto

³⁷ A. D'ALOIA, *I diritti sociali nell'attuale momento costituzionale*, in www.gruppodipisa.it, 2012, 12 s.

pro futuro e non anche, dunque, in relazione alle situazioni giuridiche ed al contenzioso sorti prima della pubblicazione della decisione.

Tra gli argomenti spesi a sostegno di tale peculiare modulazione nel tempo degli effetti di annullamento, la Corte evidenzia in particolar modo quello per cui “l'applicazione retroattiva della presente declaratoria di illegittimità costituzionale determinerebbe anzitutto una grave violazione dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 81 Cost.”. Alla necessità di evitare tale conseguenza, viene affiancata quella di “non venire meno al rispetto dei parametri cui l'Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.) e, in particolare, delle previsioni annuali e pluriennali indicate nelle leggi di stabilità in cui tale entrata è stata considerata a regime”, come pure l'esigenza di consentire “al legislatore di provvedere tempestivamente al fine di rispettare il vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio, anche in senso dinamico [...], e gli obblighi comunitari e internazionali connessi, ciò anche eventualmente rimediando ai rilevati vizi della disciplina tributaria in esame”.

Pur non vertendosi, come chiarito, in materia di diritti sociali, merita di essere sottolineato che nella pronuncia il “principio sociale” trova comunque spazio: per la Corte, infatti, “le conseguenze complessive della rimozione con effetto retroattivo della normativa impugnata finirebbero per richiedere, in un periodo di perdurante crisi economica e finanziaria che pesa sulle fasce più deboli, una irragionevole redistribuzione della ricchezza a vantaggio di quegli operatori economici che possono avere invece beneficiato di una congiuntura favorevole”, determinando così “un irrimediabile pregiudizio delle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost.”. Per una volta, dunque, le polarità rappresentate dal rigore finanziario, da una parte, e da esigenze di garanzia connesse allo Stato sociale, dall'altra parte, non si contrappongono; anzi, nel caso di specie cooperano al fine di determinare un (parziale) sacrificio dei principi costituzionali in materia tributaria desumibili dall'art. 53 Cost.

Per quanto invece concerne il secondo profilo dianzi individuato, vale a dire la tendenza degli ultimi anni della Corte a “giustificare” le scelte legislative in tema di diritti sociali improntate ad un indirizzo non largheggiante in nome del contenimento della spesa, la seconda pronuncia rilevante dei primi mesi del 2015 pare segnare un'evidente cesura. Ci si riferisce alla sent. n. 70/2015, mediante la quale è stata dichiarata – puramente e semplicemente – l'illegittimità costituzionale della disciplina che bloccava, per gli anni 2012 e 2013, la rivalutazione delle pensioni superiori a tre volte il minimo. Ex ante ci sarebbe potuti attendere,

tanto più dopo la sent. n. 10/2015, un atteggiamento più "prudente" da parte del Giudice delle leggi, per effetto del quale, secondo lo schema più volte seguito e di cui si è dato conto nel testo, il diritto a prestazione coinvolto (il trattamento previdenziale adeguato) venisse bilanciato e temperato dai concomitanti interessi costituzionali protetti dall'art. 81 Cost. Nel corpo della motivazione della sent. n. 70/2015, invece, le esigenze derivanti dall'equilibrio di bilancio non assumono pressoché alcun rilievo, al punto che l'art. 81 Cost. risulta quasi privo di menzione. La Corte si limita a riaffermare la sua precedente giurisprudenza secondo cui la prestazione pensionistica assume per il lavoratore la veste di una "retribuzione differita", la quale, ai sensi degli artt. 36 e 38 Cost., deve risultare costantemente ispirata ai parametri di proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro prestato e di adeguatezza alle esigenze di vita del beneficiario, tenendo conto del dato inflattivo. Tale "diritto a una prestazione previdenziale adeguata", secondo la sentenza, è stato invece dalla norme censurate "irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio", donde la loro illegittimità costituzionale.

Non è al momento possibile prevedere se l'indirizzo manifestato nella sent. n. 70/2015 possa configurarsi come il primo passo di un più strutturato ripensamento della Corte costituzionale della sua giurisprudenza degli ultimi anni, nella quale l'attuazione dei diritti sociali non ha mai avanzato senza essere seguita dall'"ombra" del necessario contenimento della spesa pubblica. Soltanto le prossime decisioni su discipline analoghe - alcune delle quali, peraltro, imminenti – potranno far comprendere se una simile "svolta" si consoliderà o se, invece, la sent. n. 70/2015 finirà con il rappresentare una sorta di "fuga in avanti" destinata a rimanere priva di seguito.*

* Si pensi, ad esempio, alla pronuncia sulla normativa relativa al blocco della contrattazione collettiva per il lavoro pubblico: in base a quel che si legge nel comunicato diramato dall'Ufficio stampa della Corte il 24 giugno 2015, la decisione, al momento non ancora depositata, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale sopravvenuta della disciplina, "con decorrenza dalla pubblicazione della sentenza"; è lecito pertanto ipotizzare che in essa la Corte, nel far valere il diritto costituzionale a prestazione, abbia seguito un orientamento più "moderato" rispetto a quello emerso nella sent. n. 70/2015.