

PARTE I

LE RAGIONI DEL “LEGISLATORE”  
E LA COSTITUZIONE

PART I

THE REASONS OF THE “LEGISLATOR”  
AND THE CONSTITUTION



Marta Picchi

*L'obbligo di motivazione delle leggi: le ragioni economico-finanziarie degli interventi legislativi secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale*

*The obligation to justify the laws: the economic-financial reasons for legislative interventions according to the decisions of the Constitutional Court*

#### **Abstract**

*L'obbligo di motivare le leggi è un tema ricorrente ed è stato analizzato sotto diversi profili, sebbene la dottrina prevalente continui a negarne il fondamento costituzionale. La Corte costituzionale non ha mai affrontato la questione in termini generali: tuttavia, sempre più di frequente, chiede al legislatore di spiegare i motivi delle scelte compiute. L'esame della giurisprudenza costituzionale è perciò utile per capire se, così facendo, la Corte costituzionale stia cercando di instaurare un diverso rapporto con il legislatore.*

*The obligation to justify laws is a recurring theme and has been analyzed under different profiles, although the prevailing legal literature continues to deny its constitutional foundation. The Constitutional Court has never dealt with this issue in general terms: nevertheless, more and more frequently, it requires the lawgiver to explain the reasons for the choices made. The examination of the decisions of the Constitutional Court is therefore useful to understand if it is trying to establish a different relationship with Parliament.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il dibattito dottrinale sull'inesistenza di un obbligo di motivazione delle leggi. – 3. Il fondamento dell'obbligo di motivazione delle leggi. – 4. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale. – 4.1. Le prime caute affermazioni della Corte costituzionale. – 4.2. Le (apparenti) svolte d'inizio secolo. – 4.3. L'insufficienza delle mere petizioni di principio. – 4.4. La motivazione delle leggi e il buon esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione. – 4.5. Le ragioni economico-finanziarie degli interventi legislativi. – 4.5.1. Alcuni punti di partenza. – 4.5.2. Giustificare, provare, motivare. – 4.5.3. Prime riflessioni. – 5. Osservazioni conclusive.

## 1. Introduzione

La motivazione delle leggi è un tema affrontato in alcuni studi del periodo pre-repubblicano<sup>1</sup> e subito dopo l'entrata in vigore della Costituzione<sup>2</sup>, per poi rimanere sottaciuto, con alcune eccezioni<sup>3</sup>, per lungo tempo. Dall'inizio di questo secolo ha ricevuto una rinnovata attenzione da parte della dottrina, soprattutto dopo la riforma del Titolo V Cost. In particolare, la problematica è stata affrontata sotto due profili: anzitutto, la motivazione delle leggi, nell'ambito del più ampio dibattito sulla qualità della normazione, è vista come uno strumento per evitare atti normativi scadenti sotto il profilo redazionale, tali da determinare incertezze, disorientamento e, quindi, difficoltà nella comprensione e nella conseguente attuazione, a maggior ragione in un sistema delle fonti caratterizzato da un'augmentata complessità. Invece, l'altro profilo, che riprende gli studi più risalenti, riconduce il tema nell'ambito del rapporto tra politica e diritto.

In ogni caso e nonostante le posizioni della dottrina prevalente, la Corte costituzionale è intervenuta con una pluralità di pronunce che non hanno mai affrontato il problema in termini generali: anzi, il Giudice delle leggi se ne è ben guardato. Nondimeno, la Corte costituzionale – in un numero crescente di pronunce, soprattutto degli ultimi anni – ha sindacato gli atti legislativi per mancanza di un'adeguata motivazione, giungendo anche a delle affermazioni che lasciano intravedere dei percorsi ricostruttivi secondo i quali il problema della motivazione della legge non è indifferente per

---

<sup>1</sup> V. V. CRISAFULLI, *Sulla motivazione degli atti legislativi*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1937, 415 ss.

<sup>2</sup> V. C. MORTATI, *Sull'eccesso di potere legislativo*, in *Giur. it.*, 1949, I, 457 ss.

<sup>3</sup> V. L. PALADIN, *Osservazioni sulla discrezionalità e sull'eccesso di potere del legislatore ordinario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 993 ss.

la Costituzione, nel senso che il legislatore non è lasciato libero di scegliere se motivare o meno in base a proprie valutazioni di opportunità<sup>4</sup>.

Diviene allora utile ripercorrere l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, cercando di capire se gradualmente vi sia, da parte della Corte costituzionale, il tentativo di instaurare un diverso tipo di rapporto con il legislatore in ragione anche di alcune evoluzioni che saranno illustrate e se, in questa prospettiva, la motivazione degli atti legislativi sia uno strumento da non sottovalutare, ancorché spesso ritenuto "scomodo e fastidioso".

## 2. *Il dibattito dottrinale sull'inesistenza di un obbligo di motivazione delle leggi*

Nel silenzio della Costituzione, la dottrina quasi unanime è rimasta fedele alle ricostruzioni consolidate nel tempo, non affrontando il problema del mutato ruolo della legge e del legislatore dinanzi ad una Costituzione rigida, chiamata a limitare l'esercizio di tutti i poteri politici e, così, anche l'esercizio della sovranità popolare.

Infatti, la dottrina prevalente ritiene del tutto superfluo interrogarsi ancora sull'esistenza di un obbligo di motivazione delle leggi poiché sarebbe ormai un dato acquisito che queste fonti del diritto non devono essere motivate<sup>5</sup> per tutta una serie di ragioni: le leggi sono atti politici assolutamente liberi nel fine<sup>6</sup>, espressione della volontà dell'organo depositario della sovranità<sup>7</sup>, il Parlamento, che fra l'altro risponde soltanto politicamente dell'attività svolta. L'imposizione di un obbligo di motivazione costituirebbe addirittura uno svilimento dell'autorità dell'Assemblea legislativa<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> È questa, invece, un'ipotesi ricostruttiva suggerita, di recente, da E. CHELI, *Conclusioni*, in A.G. ARABIA (a cura di), *Motivare la legge? Le norme tra politica, amministrazione, giurisdizione. Atti del Convegno di Roma, 3 aprile 2014*, Milano, 2015, 140 ss.

<sup>5</sup> Cfr. G. AMATO, *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione (alla luce dell'esperienza statunitense)*, Milano, 1964, 334; C. SALAZAR, *La motivazione nella più recente produzione legislativa: niente di nuovo sotto il sole?*, in *Rass. parl.*, 2/1996, 417 ss.; 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 *Oss. cost. AIC*, 9/2015.

<sup>6</sup> Cfr. E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, 1961, *passim*.

<sup>7</sup> Cfr. C. ESPOSITO, *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia*, in *ID.*, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 276 ss.

<sup>8</sup> Cfr. N. IRTI, «L'età della decodificazione» *vent'anni dopo*, Milano, 1999, 211 ss.

Vi sono poi ragioni di opportunità che renderebbero inutile interrogarsi sul problema: anzitutto, difficoltà tecniche<sup>9</sup> nel fornire una motivazione al prodotto legislativo anche perché gli stessi dibattiti parlamentari e le relazioni illustrative non sempre consentono di individuare i motivi che hanno determinato la scelta legislativa e, in ogni caso, vi è il rischio che, imponendo di esternare la motivazione, quest'ultima non corrisponda a quella sostanziale, acquisendo perciò una valenza puramente autoreferenziale<sup>10</sup>. Secondo alcuni Autori, neppure converrebbe porsi il problema perché la «esplicazione del potere legislativo, a ben vedere, costituisce la più pura e libera espressione della rappresentanza democratica e non può soffrire limitazioni, irrigidimenti o complicazioni procedurali [...]. Le leggi si giustificano da sole e non hanno alcun bisogno di dimostrare, esse stesse, la loro bontà»<sup>11</sup>.

Fra coloro che negano l'esistenza di un obbligo generalizzato di motivazione delle leggi, alcuni Autori individuano delle eccezioni: ossia, ipotesi in cui è opportuno che il legislatore spieghi i motivi della scelta compiuta. Sono i casi delle leggi provvedimento o di deroga alla disciplina generale e delle materie coperte da una riserva di legge di tipo rinforzato<sup>12</sup>. Infatti, in tutte queste ipotesi, la legge perde le caratteristiche della generalità ed astrattezza<sup>13</sup>, non è più un atto assolutamente libero nel fine ma semplicemente discrezionale e, dunque, il legislatore dovrebbe spiegare come gli interventi compiuti risultino rispettosi del principio di uguaglianza e dei limiti posti dalle previsioni costituzionali<sup>14</sup>.

A queste ipotesi se ne sarebbero aggiunte altre dopo la riforma costituzionale del 2001: secondo una parte della dottrina, per un verso, l'inversione del criterio di ripartizione della potestà legislativa fra Stato e Regioni

<sup>9</sup> N. LUPO, *La questione della "motivazione" delle leggi alla luce del nuovo titolo V Cost.*, in *Iter legis*, 2002, 29 ss., individua i principali problemi tecnico-operativi nella determinazione dei soggetti (tecnici o politici) competenti ad elaborare la motivazione, nella definizione della natura della motivazione e del tipo di vincolo nei confronti degli interpreti, nell'eventuale possibile contrasto tra la motivazione e le disposizioni contenute nel relativo atto normativo.

<sup>10</sup> Cfr. S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge. Profili teorici e giurisprudenziali*, Padova, 2008, *passim*.

<sup>11</sup> C. DEODATO, *Brevi considerazioni sui contenuti della motivazione degli atti normativi del Governo e sulla previsione della sua obbligatorietà*, in *Motivare la legge?*, cit., 46.

<sup>12</sup> Cfr. A. BARBERA, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Milano, 1968, 79 ss.; M. AINIS-A. RUGGERI, *Contributi con leggi ad associazioni private*, in *Quad. plur.*, 1983, 52 ss.; V. ITALIA, *La deroga nel diritto pubblico*, Milano, 1977, 123 ss.

<sup>13</sup> Cfr. C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968, 134 ss.

<sup>14</sup> Cfr. F. SORRENTINO, *Lezioni sul principio di legalità*, Torino, 2007, 33 ss.

avrebbe privato le leggi statali del carattere di atti liberi nel fine<sup>15</sup> mentre, per un altro verso, l'introduzione del principio di sussidiarietà e degli altri criteri di allocazione delle funzioni amministrative imporrebbe al legislatore, statale e regionale, di dar conto dei motivi che hanno portato a determinate scelte nel conferimento delle funzioni nonché, per il caso della sussidiarietà c.d. orizzontale, di spiegare i margini di spazio lasciati all'autonoma iniziativa dei cittadini nello svolgimento di attività di interesse generale<sup>16</sup>.

Infine, vi è una parte della dottrina<sup>17</sup> che non affronta il problema della sussistenza o meno di un obbligo implicito di motivazione delle leggi e che però, nel silenzio della Costituzione, ne suggerisce l'introduzione, in maniera più o meno generalizzata, per ragioni di opportunità, generando così ulteriori problemi nell'individuazione della fonte del diritto più idonea alla sua positivizzazione. In particolare, la motivazione verrebbe intesa come

---

<sup>15</sup> Cfr. N. LUPO, *La questione*, cit., 29 ss.; B.G. MATTARELLA, *Motivazione (dir. com.)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. IV, Milano, 2006, 3749 ss.; A. IANNUZZI, *Motivazione (dir. cost.)*, *ivi*, 3759 ss. In realtà, l'inversione nel criterio di ripartizione non ha diminuito i margini di discrezionalità del legislatore statale nelle materie di spettanza, né ha introdotto il dovere di spiegare le ragioni dell'intervento soltanto a suo carico, basti considerare la giurisprudenza costituzionale che, nel valutare la legittimità costituzionale delle leggi regionali, ha ritenuto che non sia sufficiente la mancata contemplazione di una materia nei commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost. per poter configurare la competenza residuale regionale (Corte cost., sentt. nn. 255/2004 e 2/2014) oppure tutte quelle pronunce nelle quali la Corte, in presenza di un concorso di materie, statali e regionali, ricorre al criterio della prevalenza (Corte cost., sentt. nn. 370/2003, 50/2005, 166/2014).

<sup>16</sup> Cfr. G.U. RESCIGNO, *Sulla attuazione del principio di sussidiarietà (note per l'audizione dell'11 dicembre 2006 presso le Commissioni Affari costituzionali congiunte di Camera e Senato)*, in *Rass. Astrid*, 21/2006, 6; G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli Statuti regionali*, in *Regioni*, 4/2005, 590 ss.; G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009, 116 ss.

<sup>17</sup> Cfr. A. MUSATTI, *Appunti su la causa della legge*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di Francesco Carnelutti*, IV, in *Diritto Pubblico e Storia del Diritto*, Padova, 1950, 140; G. GAVAZZI, *La motivazione delle leggi*, in *Politico*, 1974, 178 ss.; A. CERRI, *Sindacato di costituzionalità alla stregua del principio di eguaglianza: criteri generali ed ipotesi specifica di pari normazione in ordine a situazioni diverse*, in *Giur. cost.*, 1974, 2167; L. VENTURA, *La motivazione tra pronunce della Corte ed atti oggetto del controllo*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale. Atti del seminario di Messina, 7-8 maggio 1993*, Torino, 1994, 347 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Sulla c.d. "funzione democratica" della motivazione degli atti dei pubblici poteri*, *ivi*, 34 ss.; A. MOSCARINI, *Ratio legis e valutazioni di ragionevolezza della legge*, Torino, 1996, 31 ss. e 95 ss.; A. RUGGERI, *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi degli anni 1996/98*, Torino, 1999, 429; M. CARLI, *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in M. RAVERRA (a cura di), *"Buone" regole e democrazia*, Soveria Mannelli, 2007, 194 ss.; M. ANGELONE, *La motivazione delle leggi. Profili funzionali ed implicazioni sistemiche*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Sulle tecniche di redazione normativa nel sistema democratico*, Napoli, 2010, 119 ss. (spec. 146 ss.).

un ausilio per l'interprete, oltre ad agevolare il controllo costituzionale e a rafforzare la legittimazione democratica del Parlamento attraverso una maggiore trasparenza. In questa prospettiva, non manca chi individui anche una possibile giustificazione a livello costituzionale, quale ulteriore attuazione del principio di sovranità popolare poiché la motivazione assumerebbe la valenza di strumento in grado di ricomporre il dialogo fra i destinatari della regola e l'autorità<sup>18</sup>.

### 3. *Il fondamento dell'obbligo di motivazione delle leggi*

Tutte le ricostruzioni brevemente richiamate non tengono conto del fatto che, in uno Stato di diritto caratterizzato da una Costituzione rigida e garantita, il legislatore incontra limiti insuperabili e quella legislativa non è più un'attività libera nel fine ma un'attività discrezionale poiché le scelte legislative devono pur sempre rispettare il dettato costituzionale e, soprattutto, il principio di ragionevolezza. Né può essere invocata la politicità dell'atto legislativo per escludere l'obbligo di motivazione perché nessun potere può essere considerato libero nei contenuti e nei fini della propria attività<sup>19</sup>. Neppure può essere addotta la legittimazione soggettiva del Parlamento, la sua investitura democratica, perché non vi è fungibilità fra legittimazione soggettiva e quella oggettiva e, dunque, non è una spiegazione sufficiente per porre al riparo la legge sotto il profilo della legittimità costituzionale. Nemmeno le difficoltà tecnico-pratiche nel formulare la motivazione dell'atto legislativo, né il rischio di motivazioni puramente formali e non corrispondenti ai reali motivi di intervento del legislatore sono argomentazioni convincenti perché le ragioni pratiche o le possibili degenerazioni non bastano ad escludere l'esistenza di un obbligo implicito derivante direttamente dalla Costituzione: le problematiche operative non posso-

---

<sup>18</sup> Cfr. C. PERELMAN-L. OLBRECHTS-TYTECA, *Trattato dell'argomentazione. La nuova retorica*, Torino, 1966, 19 ss.; P. CARETTI, *Motivazione (Diritto costituzionale)*, in *Enc. giur. Treccani*, XXIII, Roma, 1990, 5; G. SILVESTRI, *Relazione di sintesi*, in *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, cit., 568 ss.; J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano, 1996, *passim*.

<sup>19</sup> La stessa Corte costituzionale ha avuto modo di precisare nella sent. n. 81/2012 che, pur sussistendo ambiti riservati alla scelta politica, «gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello stato di diritto» (cons. dir. p.to 4.2.).

no inficiare un principio, mentre le possibili patologie dovranno essere arginate con mezzi adeguati.

Per quanto riguarda le eccezioni che renderebbero opportuna, in taluni casi, la motivazione della legge, occorre invece indagare se queste siano davvero dei casi eccezionali oppure se sia possibile un'altra ricostruzione partendo dalla considerazione che la legge, in uno Stato di diritto provvisto di una Costituzione rigida, ha necessariamente perduto un ruolo di supremazia. La legge non deve più essere considerata come mero atto politico, ma occorre tenere distinto il suo profilo politico dalla rilevanza giuridica rispetto alla fonte costituzionale.

Bisogna, allora, marcare il confine tra quanto del contenuto di una legge si pone sul piano della legittimità costituzionale/legalità dell'atto e ciò che concerne il merito della decisione e coinvolge soltanto il profilo della responsabilità politica. È necessario distinguere fra forza del potere decisionale, legittimato dagli istituti rappresentativi, e forza del potere giuridico e relazionare il profilo normativo dell'atto con la fonte condizionante.

Non rileva più la sola legittimazione soggettiva, ma occorre anche quella oggettiva, cioè che venga dato conto della coerenza delle scelte legislative rispetto ai vincoli costituzionali, a maggior ragione in una società con spiccati connotati pluralistici, caratterizzata da molteplici condizionamenti esterni derivanti dall'appartenenza ad organismi sovranazionali e internazionali e dalla rottura del monopolio e del rigido controllo statale sul diritto in ragione della dimensione mondiale che supera i confini dei singoli Stati, poiché occorre che il legislatore rispetti non solo alcune regole vincolanti, ma che agisca per il perseguimento degli obiettivi prefissati conformemente ai canoni dell'efficienza e dell'efficacia<sup>20</sup>.

In base a questa diversa prospettiva, gli esempi indicati come eccezioni rispetto all'inesistenza di un obbligo di motivazione sono suscettibili di un'altra ricostruzione: ossia, sono casi in cui la scelta compiuta mette a rischio i principi cardine del nostro sistema costituzionale anche in ragione dei presupposti e limiti richiamati dalle singole previsioni costituzionali e la motivazione costituisce lo strumento attraverso il quale rendere evidenti le ragioni della decisione e la conformità al dettato costituzionale. Aldilà della peculiarità di questi casi, l'esigenza sottostante che si intende perseguire è distinguere fra ciò che rileva sul piano della legittimità costituzionale, pienamente sindacabile, e quanto rileva sul piano del merito ed è quindi

---

<sup>20</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Il Parlamento negli anni Novanta*, in L. VIOLANTE-F. PIAZZA (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino, 2001, 434 ss.

riconducibile nell'ambito della discrezionalità del legislatore: ma questa distinzione deve essere compiuta ogni qualvolta la Corte sia chiamata a sindacare la compatibilità di un atto legislativo rispetto alla Costituzione.

In altre parole, è ricorrente – non solo di alcuni casi specifici – l'esigenza di poter confrontare le ragioni di una scelta legislativa e i suoi contenuti con i parametri costituzionali e la motivazione svolge proprio questa funzione: l'obbligo di motivazione, dunque, si fonda sul principio di legalità costituzionale e sulla rigidità della Costituzione. È perciò una componente sostanziale dell'atto legislativo che non necessariamente dovrà essere compiutamente palesata, ma dovrà almeno essere ricostruibile attraverso gli elementi intrinseci (es.: titolo dell'atto legislativo, contenuto degli articoli, ecc.) o estrinseci (es.: lavori preparatori, relazioni di accompagnamento, ecc.) dello stesso atto legislativo.

Questo significa che la motivazione costituisce uno strumento di importanza centrale soprattutto nel riscontrare quelle forme di abuso del legislatore riconducibili nell'ambito dell'eccesso di potere legislativo<sup>21</sup> perché, in questi casi, maggiore è la difficoltà nel tenere distinti gli spazi sindacabili da parte della Corte costituzionale rispetto agli ambiti di discrezionalità del legislatore: ossia, tra ciò che può essere ricondotto nell'interpretazione dei parametri costituzionali per sindacare una situazione di incostituzionalità e la valutazione di natura esclusivamente politica in merito all'attuazione delle previsioni e dei principi costituzionali.

#### 4. *L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*

Fin dalle primissime pronunce, la Corte costituzionale ha sempre ricercato l'intenzione del legislatore, la causa normativa, le finalità e le ragioni d'essere di una disciplina, relazionandole con i principi e le norme costituzionali allo scopo di riscontrare eventuali incompatibilità: nel compiere questa indagine la Corte è solita guardare ai lavori preparatori, alle relazioni di accompagnamento, al titolo della legge o a un qualsiasi indice (testuale o sistematico). Vi sono poi dei casi in cui ha avuto modo di dire qualcosa di più sulla motivazione delle leggi.

---

<sup>21</sup> Cfr. G. SILVESTRI, *L'abuso del diritto nel diritto costituzionale*, in *Riv. AIC*, 2/2016.

#### 4.1. *Le prime caute affermazioni della Corte costituzionale*

La prima pronuncia è la storica sent. n. 14/1964 sulla legge di nazionalizzazione dell'energia elettrica, nella quale il Giudice delle leggi ha osservato come «di norma, non è necessario che l'atto legislativo sia motivato, recando la legge in sé, nel sistema che costituisce, nel contenuto e nel carattere dei suoi comandi, la giustificazione e le ragioni della propria apparizione nel mondo del diritto»: nel caso di specie, la legge mostra «chiaramente gli intendimenti e gli scopi, ai quali vuole rispondere, e i mezzi che vuole adoperare. [...] Le leggi, al pari di ogni altra attività del Parlamento, non mancano di movente politico; ed è naturale che una legge, come quella in esame, fosse permeata in modo ancora più vigoroso di impulsi politici. Ma ciò non significa che tali impulsi abbiano soverchiato e travolto quei fini di utilità generale che il Parlamento, assumendone la responsabilità di fronte alla Nazione, si è proposto di raggiungere con l'approvazione della legge»<sup>22</sup>.

Sebbene la dottrina prevalente l'abbia intesa come l'affermazione secondo la quale le leggi non devono essere motivate, è possibile compiere anche una diversa ricostruzione. In questa pronuncia, la Corte costituzionale svolge due considerazioni: anzitutto, ritiene che le motivazioni dell'atto legislativo non devono trovare spazio in una sede specifica all'interno dell'atto legislativo, basta che vi siano elementi sufficienti per poterle ricostruire. In secondo luogo, afferma che bisogna distinguere la motivazione dell'atto legislativo dal movente politico perché, pur nel rispetto della discrezionalità del legislatore, gli impulsi politici non possono determinare un contrasto tra le finalità dell'intervento e le previsioni costituzionali. Diviene allora evidente come la motivazione della legge costituisca lo strumento proprio per tracciare il confine fra ciò che rileva sul piano della legittimità costituzionale ed è dunque sindacabile, e ciò che, invece, attiene al merito della scelta, del tutto estraneo al controllo di costituzionalità.

La Corte costituzionale non poteva spingersi oltre e non aveva interesse a dire di più perché, quale organo costituzionale "nuovo", non poteva assumere posizioni dirompenti soprattutto nei confronti del Parlamento che trae la propria legittimazione direttamente dal corpo elettorale: la Corte doveva assumere posizioni misurate per guadagnare credibilità.

Questo atteggiamento, ancorché con delle oscillazioni, è stato mante-

---

<sup>22</sup> Cons. dir. p.to 3.

nuto anche nella giurisprudenza successiva fino all'inizio del nuovo secolo<sup>23</sup>.

#### 4.2. *Le (apparenti) svolte d'inizio secolo*

La dottrina prevalente individua un mutamento nella giurisprudenza della Corte costituzionale a partire dalla sent. n. 379/2004: la pronuncia ha ad oggetto alcune norme dello Statuto della Regione Emilia-Romagna. Fra le altre, era stata impugnata la previsione che impone la motivazione del provvedimento finale con riferimento alle risultanze istruttorie, quando sia stata attivata l'istruttoria pubblica nella formazione degli atti normativi e amministrativi di carattere generale, perché era considerata eccessivamente onerosa. La Corte, nel rigettare la questione sollevata, afferma che l'art. 3, comma 2, legge n. 241/1990 non pone un divieto di motivazione per gli atti normativi e, in ogni caso, la motivazione degli atti amministrativi generali e di quelli legislativi costituisce la regola nell'ordinamento comunitario<sup>24</sup>.

A ben guardare, è forse da ridimensionare l'importanza di questa pronuncia: è di sicura rilevanza la precisazione sui contenuti della previsione posta nella legge sul procedimento amministrativo e ancor di più il richiamo all'esperienza sovranazionale tuttavia, nel caso di specie, la necessità di una motivazione si giustifica in forza di altre spiegazioni. Infatti, quando vengono utilizzati strumenti di democrazia partecipativa nella formazione di atti amministrativi o normativi, la motivazione è dovuta per spiegare i contenuti dell'atto finale rispetto alle risultanze del processo partecipativo per ragioni di trasparenza ma anche per non compromettere la stessa *ratio* degli istituti di partecipazione innescando una disaffezione nei partecipanti. Questi ultimi, cioè, devono conoscere il grado di incidenza del loro contributo rispetto alla decisione finale o i motivi per i quali l'organo titolare del potere decisionale se ne è discostato, altrimenti non saranno invogliati a prendere parte ad altri momenti di partecipazione.

Tuttavia, già nella sent. n. 303/2003, la Corte costituzionale ha assunto una posizione esplicita sul tema della motivazione, ancorché la dottrina, solitamente, presti una maggiore attenzione ad altri profili affrontati in questa ben nota pronuncia. È questa la sentenza che ha riconosciuto il po-

---

<sup>23</sup> Per una più ampia ricostruzione, sia consentito il rinvio a M. PICCHI, *L'obbligo di motivazione delle leggi*, Milano, 2011, spec. 28 ss.

<sup>24</sup> Cfr. cons. dir. p.to 5.

tere di attrazione in sussidiarietà di materie di spettanza regionale e, nell'individuare i presupposti che il legislatore statale deve rispettare, ha precisato che «di regola il titolo del legiferare deve essere reso evidente in maniera esplicita perché la sussidiarietà deroga al normale riparto delle competenze stabilito nell'art. 117 Cost.»<sup>25</sup>: cioè, occorre che sia possibile ricostruire il percorso logico compiuto dal legislatore per poter accertare che la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione delle funzioni, oltre a soddisfare il principio di leale cooperazione attraverso la previsione di una cosiddetta "intesa forte", sia proporzionata e non irragionevole alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità.

Sebbene nelle pronunce successive la Corte costituzionale non sia stata sempre attenta nel riscontrare la sussistenza dei presupposti necessari per l'attrazione in sussidiarietà, ha poi cambiato atteggiamento e, nella sent. n. 232/2011, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'atto normativo impugnato che contemplava un'assunzione in sussidiarietà «in ragione della assenza nel contesto dispositivo di una qualsiasi esplicitazione, sia dell'esigenza di assicurare l'esercizio unitario perseguito attraverso tali funzioni, sia della congruità, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, di detta avocazione rispetto al fine voluto ed ai mezzi predisposti per raggiungerlo, sia della impossibilità che le funzioni amministrative *de quibus* possano essere adeguatamente svolte dagli ordinari livelli inferiori», aggiungendo che non può ritenersi sufficiente «il richiamo, di per sé neutro, al "rispetto del principio di sussidiarietà e dell'art. 118 della Costituzione", contenuto nell'*incipit*» della disposizione impugnata<sup>26</sup>.

Sempre in questo stesso periodo, vi sono diversi ambiti nei quali la Corte costituzionale ha avuto modo di ribadire la necessità di rendere chiare le ragioni di una deroga, ad esempio, al principio del pubblico concorso<sup>27</sup> oppure di dar conto dei principi, diritti e beni di rilievo costituzionale da tutelare attraverso l'adozione di leggi con efficacia retroattiva<sup>28</sup>. La Corte ha poi continuato a prestare una particolare attenzione laddove occorre verificare il rispetto del principio di uguaglianza oppure vi è il rischio di un intervento arbitrario o non rispondente ai canoni del principio di ragionevolezza nell'individuare la *ratio* giustificatrice dell'intervento, ossia la causa normativa idonea ad attribuire una ragionevole giustificazione<sup>29</sup> alla scelta

---

<sup>25</sup> Cons. dir. p.to 4.1.

<sup>26</sup> Cfr. cons. dir. p.to 5.5.

<sup>27</sup> Cfr. Corte cost., sentt. nn. 293/2009, 52/2011, 137/2013 e 134/2014.

<sup>28</sup> Cfr. Corte cost., sentt. nn. 78/2012 e 17/2013.

<sup>29</sup> Cfr. Corte cost., sentt. nn. 277/2011, cons. dir. p.to 3.4., e 149/2017, cons. dir. p.to 12.1.

compiuta dal legislatore. Poiché la ragionevolezza è intesa come «il limite generale all'esercizio della potestà legislativa»<sup>30</sup>, cioè il criterio attraverso il quale è possibile esaltare il profilo sostanziale della legalità costituzionale e che deve sempre essere soddisfatto, ecco che, allora, il suo riscontro rende necessario ripercorrere proprio le ragioni e le intenzioni della scelta compiuta al fine di valutarne la coerenza intrinseca e la conformità ai parametri costituzionali<sup>31</sup>.

#### 4.3. *L'insufficienza delle mere petizioni di principio*

Riconoscendo alla motivazione la funzione di indicare il fondamento giustificativo dell'atto legislativo rispetto ai valori e alle previsioni costituzionali, ne consegue che non può essere portata una qualsiasi spiegazione perché la Corte avrà la possibilità di sindacarne i contenuti e la pertinenza.

Sono chiarificatrici, a questo proposito, due pronunce ravvicinate della Corte costituzionale. La prima (sent. n. 266/2010) ha ad oggetto due leggi regionali, rispettivamente della Lombardia e della Toscana: entrambe avevano autorizzato il prelievo venatorio di alcune specie di uccelli selvatici da utilizzare quali richiami vivi. In materia, la disciplina comunitaria<sup>32</sup> sulla conservazione della fauna selvatica consente delle deroghe alle misure di protezione poste in presenza di determinati presupposti e purché venga fornita una motivazione adeguatamente circostanziata sulla sussistenza di tutte le condizioni prescritte. La Corte costituzionale ha ritenuto che, a prescindere dalla natura amministrativa o legislativa dell'atto utilizzato per introdurre le deroghe al divieto di caccia e di cattura degli esemplari appartenenti alla fauna selvatica, occorre osservare l'obbligo della puntuale ed espressa indicazione della sussistenza di tutte le condizioni richieste dalla normativa comunitaria<sup>33</sup>. La Corte costituzionale ha perciò censurato entrambe le leggi regionali perché, nel caso della Lombardia, è stato omissivo qualsiasi riferimento in ordine alla sussistenza delle condizioni e dei presupposti richiesti dalla direttiva mentre, nel caso della Toscana<sup>34</sup>, una

<sup>30</sup> Corte cost., sent. n. 326/2010, cons. dir. p.to 8.11.

<sup>31</sup> V., *infra*, § 4.5.2.

<sup>32</sup> Cfr. art. 9, Direttiva del Consiglio 79/409/CEE, il cui contenuto è stato poi recepito dall'art. 9, Direttiva 2009/147/CE.

<sup>33</sup> Cfr. cons. dir. p.to 6.

<sup>34</sup> È opportuno ricordare che l'art. 39, comma 2, dello Statuto regionale della Toscana im-

motivazione è formalmente esistente ma risulta fondata su petizioni di principio prive di riferimenti alle condizioni concrete che avrebbero potuto giustificare la deroga adottata<sup>35</sup>.

L'anno successivo, la Corte costituzionale è di nuovo intervenuta, con la sent. n. 190, nei confronti delle due Regioni che avevano adottato ancora una volta due leggi regionali per autorizzare il prelievo in deroga di uccelli selvatici da utilizzare quali richiami vivi. La Corte, nei confronti della Lombardia, ha dichiarato l'incostituzionalità della legge che riproduceva in termini sostanzialmente invariati i contenuti della legge censurata l'anno precedente mentre, nei confronti della Toscana, ha riscontrato il tentativo di sviluppare delle linee argomentative all'interno del preambolo, che però non sono state ritenute sufficienti perché la disciplina introdotta «non diversamente che per il passato, è fondata su di una mera petizione di principio»<sup>36</sup>, non riuscendo a chiarire l'impossibilità di ricorrere ad altre soluzioni alternative.

Queste due pronunce sono importanti almeno per tre motivi: anzitutto, la Corte prescinde dal fatto che lo Statuto della Toscana impone un obbligo di motivazione e tratta le due ipotesi alla medesima maniera ritenendo che i vincoli derivanti dall'art. 117, comma 1, Cost. e dalla disciplina comunitaria determinino le medesime conseguenze poiché le fonti condizionanti superiori impongono specifici vincoli e la possibilità di deroga in presenza di determinati presupposti richiedendo, però, un'adeguata motivazione. In secondo luogo, alla Corte non interessa dove viene esplicitata la motivazione purché sia presente o ricostruibile attraverso l'atto stesso. Infine, la Corte è assolutamente chiara nell'affermare che una motivazione insufficiente, non argomentata e non aderente alla disciplina posta non è in grado di far superare il controllo di costituzionalità all'atto legislativo: le petizioni di principio non servono, occorre guardare al profilo sostanziale.

---

pone l'obbligo di motivazione per le leggi e i regolamenti, nei modi stabiliti dal legislatore. Al riguardo, l'art. 9, legge reg. Toscana n. 55/2008 ha interpretato la previsione statutaria non come meramente ricognitiva dell'obbligo implicito di derivazione costituzionale, quanto come il dovere di esternare la motivazione in una specifica sede: cioè, di darle una determinata veste formale per mezzo del preambolo.

<sup>35</sup> Cfr. cons. dir. p.to 7.

<sup>36</sup> Cons. dir. p.to 3.1.

#### 4.4. *La motivazione delle leggi e il buon esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione*

Nel solco di queste ultime pronunce si pone un ulteriore intervento della Corte costituzionale con il quale è stato affrontato, ancora una volta, il tema della riviviscenza di norme abrogate<sup>37</sup>: è questa una pratica che può generare conseguenze imprevedibili che possono ledere lo stesso principio di buon andamento della pubblica amministrazione nel caso in cui risulti una disciplina “foriera di incertezza”, tale da compromettere l’esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione<sup>38</sup>, soprattutto quando la normativa sia difficilmente ricostruibile nei contenuti per la sua mutevolezza e l’assenza di qualsiasi giustificazione in questa sua continua evoluzione.

La Corte, non riuscendo ad individuare l’interesse tutelato dalla legge, ha rilevato l’esercizio manifestamente irrazionale della discrezionalità da parte del legislatore regionale ed ha concluso per la violazione del principio di buon andamento, vista la frammentarietà del quadro normativo creato, tale da impedire l’individuazione di un interesse in grado di giustificare la discrezionalità del legislatore in funzione delle necessità imposte dallo scorrere del tempo. Non è stato possibile individuare alcuna motivazione perché non è stato riscontrato l’obiettivo da raggiungere e l’interesse da soddisfare. La violazione del principio di buon andamento è dovuta, perciò, all’assenza di un interesse e di una possibile giustificazione, privando la disciplina dei presupposti minimi atti a consentire all’amministrazione di agire nel rispetto dell’art. 97 Cost.

È importante soprattutto il fatto che la Corte costituzionale abbia legato la necessità di un’adeguata motivazione al pericolo di compromissione del buon esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione, del risultato finale dell’azione amministrativa sotto il profilo della tempestività, efficacia, efficienza ed economicità, posto che l’incertezza giuridica e il cattivo esercizio delle funzioni amministrative hanno conseguenze sul piano economico e sociale determinando insicurezza nei rap-

---

<sup>37</sup> Nel caso di specie, il legislatore della Campania aveva prima dettato una regola di azione per l’amministrazione regionale, poi l’aveva abrogata, successivamente l’aveva fatta rivivere per un periodo di tempo limitato attraverso il differimento di un termine abrogativo già interamente maturato e da ultimo, in pendenza del ricorso innanzi alla Corte costituzionale, l’aveva nuovamente abrogata.

<sup>38</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 70/2013, cons. dir. p.to 4.

porti interprivati, un incremento del contenzioso, una minor fiducia nelle istituzioni e, in ultimo, effetti deterrenti verso l'iniziativa dei cittadini e delle imprese e ulteriori ricadute negative sulla competitività del Paese<sup>39</sup>.

#### 4.5. *Le ragioni economico-finanziarie degli interventi legislativi*

Vi è un altro filone giurisprudenziale nell'ambito del quale la Corte costituzionale ha evidenziato sempre più la necessità che il legislatore spieghi adeguatamente le ragioni delle proprie scelte: mi riferisco a quelle pronunce nelle quali la Corte ha dovuto valutare il rispetto del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio, *ex art. 81 Cost.*

##### 4.5.1. *Alcuni punti di partenza*

Nel corso degli anni, vi è stata una crescente attenzione per il tema e il Giudice delle leggi ha avuto modo di precisare che il legislatore non può sottrarsi alla fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio, sottolineando che la copertura di nuove spese deve essere esplicita<sup>40</sup>, credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri<sup>41</sup>.

La Corte costituzionale, durante il dibattito che ha accompagnato l'adozione della legge cost. n. 1/2012 (*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*) – quando la dottrina si interrogava sulla possibilità per il Giudice costituzionale di sindacare le leggi alla luce del riformato art. 81 Cost. e sui relativi margini di valutazione –, ha fornito altri chiarimenti in merito alle molteplici implicazioni di questo articolo e ha precisato che, nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche, i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale «si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul ca-

---

<sup>39</sup> Estremamente critico verso la ricostruzione della Corte costituzionale è G.U. RESCIGNO, *Quando il legislatore usa in modo per lo meno sospetto e comunque contorto i suoi poteri, il Governo non segue il modo semplice e diretto per impugnare una disposizione di legge regionale, la Corte è costretta per ragioni di giustizia ad inventare un motivo più che dubbio di incostituzionalità*, in *Giur. cost.*, 2/2013, 1063 ss.

<sup>40</sup> Cfr., *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 9/1958, 359/2007, 386/2008 e 26/2013.

<sup>41</sup> Cfr., fra le molte, Corte cost., sentt. nn. 1/1966, 213/2008, 141/2010, 68 e 106/2011, 131 e 192/2012, 183/2013, 5/2018.

rattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti»<sup>42</sup>. È dunque necessaria la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni e che la relativa stima sia effettuata in modo credibile e ragionevolmente argomentata secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile: in particolare, il rispetto dell'art. 81 Cost. impone «l'onere di provare la copertura delle spese conseguenti all'adozione di una legge, ogniqualvolta in essa siano previsti – ancorché sotto forma di riorganizzazione delle strutture esistenti – nuovi servizi e nuove dotazioni di risorse umane e tecniche»<sup>43</sup>.

La Corte costituzionale ha ancora precisato che il principio di analitica copertura (ora espresso nell'art. 81, comma 4, Cost.) è un «precetto sostanziale cosicché ogni disposizione che comporta conseguenze finanziarie di carattere positivo o negativo deve essere corredata da un'apposita istruttoria e successiva allegazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse a disposizione»<sup>44</sup>. L'obbligo di corredare le innovazioni legislative di allegati o documenti dimostrativi degli effetti economici è perciò inteso come la naturale ottemperanza all'art. 81 Cost. In particolare, la Corte costituzionale ha sottolineato che, ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale, è necessario disporre di strumenti informativi adeguati, primo fra tutti la relazione tecnica il cui obbligo di redazione – *ex art. 17, legge n. 196/2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica)*, per giustificare gli stanziamenti di bilancio ed illustrare le modalità attraverso le quali gestire eventuali sopravvenienze in ossequio al principio dell'equilibrio del bilancio – è esteso anche alle Regioni e Province autonome (art. 19, legge n. 196/2009)<sup>45</sup>. La Corte ha conferito alla carente illustrazione delle esigenze finanziarie e dei risparmi «il rilievo di un indice sintomatico dell'irragionevolezza del bilanciamento di volta in volta attuato dal legislatore», fermo restando che la «valenza significativa di tale dato si inquadra, tuttavia, nell'ambito di uno scrutinio più ampio, diretto a ponderare ogni elemento rivelatore dell'arbitrarietà e della sproporzione del sacrificio imposto agli interessi costituzionali rilevanti»<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> Corte cost., sent. n. 70/2012, cons. dir. p.to 2.1.

<sup>43</sup> Corte cost., sentt. nn. 115 e 214/2012, 224/2014.

<sup>44</sup> Corte cost., sent. n. 224/2014, cons. dir. p.to 4.2.

<sup>45</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 26/2013, cons. dir. p.to 4.1.

<sup>46</sup> Corte cost., sent. n. 20/2018, cons. dir. p.to 3.2.1.

La Corte costituzionale, per così dire, non si è tirata indietro di fronte al problema dell'analisi dei tecnicismi contabili e finanziari<sup>47</sup>, ma ha richiesto che le modalità di copertura dei nuovi o maggiori oneri introdotti dal legislatore statale e da quello regionale vengano dimostrate e, quindi, spiegate: l'approccio ora descritto è stato ulteriormente sviluppato, in alcune pronunce che hanno visto la luce negli ultimi anni animando, non poco, il dibattito dottrinale.

#### 4.5.2. *Giustificare, provare, motivare*

La prima sentenza in ordine temporale è la n. 10/2015 sulla c.d. *Robin Hood Tax*<sup>48</sup>. La Corte costituzionale, nel valutare la ragionevolezza delle misure introdotte dal legislatore, parte dalla considerazione secondo la quale ogni diversificazione del regime tributario, per aree economiche o per tipologia di contribuenti, deve essere supportata da adeguate giustificazioni altrimenti la differenziazione degenera in arbitrarie discriminazioni: occorre cioè che le distinzioni non siano irragionevoli, arbitrarie o ingiustificate.

La Corte, passando a esaminare il caso concreto, ha guardato alle istruttorie e alle indagini conoscitive dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato riscontrando così svariati indizi economici che descrivono un ambito caratterizzato da una scarsa competizione fra le imprese, da una difficoltà di ingresso di nuovi concorrenti e da una domanda anelastica cioè suscettibile di misurate contrazioni nonostante l'aumento dei prezzi. Tutto ciò evidenzia che, in quel settore di mercato, la redditività è sensibilmente maggiore rispetto ad altri settori perché legata a rendite di posizione, così da poter astrattamente giustificare, specie in presenza di esigenze finanziarie eccezionali dello Stato, un trattamento fiscale *ad hoc*. La Corte, pur confermando il riscontro di questi presupposti, ha ancora premura di precisare che la previsione di un'imposizione differenziata «deve pur sempre ancorarsi a una adeguata giustificazione obiettiva, la quale deve essere coerentemente, proporzionalmente e ragionevolmente tradotta nella struttura dell'imposta»<sup>49</sup>: ossia, la disciplina differenziata deve essere giustificata non solo in funzione

---

<sup>47</sup> Cfr. D. MORGANTE, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, 17/2012, 35 ss.

<sup>48</sup> Con questa espressione si fa riferimento alla maggiorazione dell'imposta sui redditi delle società – introdotta dal d.l. n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008 – a carico degli operatori del settore energetico, petrolifero e del gas.

<sup>49</sup> Cons. dir. p.to 6.5.

dei presupposti dell'intervento e dell'obiettivo che si intende perseguire, ma anche nei contenuti e nelle misure introdotte<sup>50</sup>.

La seconda pronuncia di cui tener conto è la n. 70/2015: fra le più commentate e aspramente criticate degli ultimi anni<sup>51</sup>. Con questa sentenza la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina contenuta nel d.l. n. 201/2011 (convertito con modifiche nella legge n. 214/2011), che aveva disposto il blocco della rivalutazione automatica per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS, poiché ha valicato i limiti di ragionevolezza e proporzionalità, con conseguente pregiudizio per il potere di acquisto degli stessi trattamenti pensionistici e con irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività, in violazione fra l'altro del monito che la Corte aveva in precedenza indirizzato al legislatore con la sent. n. 316/2010<sup>52</sup>.

In particolare, la Corte costituzionale, dopo aver rilevato la violazione dei parametri della proporzionalità e adeguatezza del trattamento di quiescenza, ha osservato come la disposizione oggetto di impugnazione si è limitata «a richiamare genericamente la “contingente situazione finanziaria”, senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi»<sup>53</sup>. Inoltre, ha aggiunto che anche in sede di conversione non è stata prodotta alcuna documentazione tecnica per provare le attese maggiori entrate, nonostante quanto richiesto dalla legge di contabilità e finanza pubblica (art. 17, legge n. 196/2009)<sup>54</sup>. La Corte

---

<sup>50</sup> Nel caso di specie, la Corte costituzionale, pur rilevando dall'analisi dei presupposti una coerenza dell'intervento rispetto allo scopo perseguito, ha poi sindacato i mezzi approntati poiché la disciplina introdotta non si raccordava in maniera coerente con la relativa *ratio* giustificatrice. Tuttavia, la Corte costituzionale ha adottato una sentenza di incostituzionalità differita facendo decorrere la produzione degli effetti soltanto dal giorno successivo alla pubblicazione della pronuncia in Gazzetta Ufficiale per contemperare tutti i principi in gioco e impedire alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti e a vantaggio di altri, garantendo così il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà.

<sup>51</sup> Cfr. A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Riv. AIC*, 2/2015.

<sup>52</sup> Cfr. cons. dir. p.to 10.

<sup>53</sup> Cons. dir. p.to 10.

<sup>54</sup> Parte della dottrina ha sottolineato come, nel caso di specie, la ragionevolezza della scelta non poteva essere dimostrata attraverso i soli dati contabili relativi all'importo delle somme risparmiarie con il blocco della rivalutazione, poiché occorre spiegare la ragione per la quale, in quel dato momento storico, l'unica manovra economica possibile richiedeva il sacrificio di quel diritto e non di altri e perché in quella misura e non in un'altra: A. SGROI, *La perequazione au-*

costituzionale ha così concluso che il diritto a una prestazione previdenziale adeguata, «costituzionalmente fondato, risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio»<sup>55</sup>.

Nella sent. n. 178/2015, la Corte costituzionale ha dovuto affrontare il tema del blocco della contrattazione nel pubblico impiego e degli automatismi stipendiali, fra l'altro prorogato con successivi interventi del legislatore. La Corte ha seguito sempre il medesimo criterio ricostruttivo per valutare la ragionevolezza delle misure introdotte prestando attenzione ai lavori preparatori e, in particolare, al dibattito in Commissione bilancio del Senato, ma ha fatto riferimento anche ad altre fonti ufficiali, come il Rapporto semestrale ARAN 2010 sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti e i rapporti 2011 e 2012 sul coordinamento della finanza pubblica della Corte dei conti. Questa documentazione ha portato la Corte costituzionale a ritenere che le misure introdotte dal legislatore rispondono, visto il contesto economico, a fini solidaristici e sono di per sé ragionevoli – considerata la rilevanza della spesa pubblica in questo ambito e il fatto che nel tempo vi è stata una crescita incontrollata sopravanzando l'incremento delle retribuzioni del settore privato – nel senso che il sacrificio del diritto alla retribuzione commisurata al lavoro svolto e del diritto di accedere alla contrattazione collettiva non è né irragionevole né sproporzionato. Tuttavia, la Corte costituzionale ha richiesto che misure di questa natura siano temporalmente circoscritte: così, ha riscontrato la sopravvenuta illegittimità costituzionale della seconda proroga del blocco delle procedure contrattuali per la parte economica perché avrebbe assunto un carattere ormai strutturale con conseguente lesione dell'art. 39 Cost.

La Corte costituzionale ha modo di ripercorrere la sua precedente giurisprudenza sui diritti sociali e, in particolare, sul diritto alla salute nella sent. n. 203/2016 occupandosi della disciplina introdotta in via d'urgenza per la revisione della spesa pubblica<sup>56</sup>, mediante la quale è stata prevista una riduzione della spesa in materia di prestazioni sanitarie acquisite da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per quella ospedaliera. In seguito a ciò, il Commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Lazio

---

*tomatica delle pensioni e i vincoli di bilancio: il legislatore e la Corte costituzionale*, in *Consulta online*, 2/2015, 523 (spec. nota n. 19). A. STERPA, *Una "lettura intergenerazionale" della sent. n. 70 del 2015*, in *federalismi.it*, 10/2015, ha sottolineato che bisogna essere più chiari nello scegliere cosa finanziare.

<sup>55</sup> Cons. dir. p.to 10.

<sup>56</sup> Cfr. il d.l. n. 95/2012 (*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*) convertito con modificazioni dalla legge n. 135/2012.

ha rideterminato le previsioni di spesa delle prestazioni ospedaliere e i relativi decreti sono stati oggetto di impugnazione dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio che ha poi provveduto a rimettere la questione di costituzionalità alla Corte. Quest'ultima ha ritenuto che la scelta operata dal legislatore non sia irragionevole né arbitraria perché la riduzione degli importi e dei volumi d'acquisto delle prestazioni è giustificata dalla finalità che ha inteso perseguire e che è «espressamente dichiarata dal legislatore»<sup>57</sup>: far fronte all'elevato e crescente *deficit* della sanità e alle esigenze ineludibili di bilancio e di contenimento della spesa pubblica, tenuto conto dello specifico contesto di necessità e urgenza, indotto dalla grave crisi finanziaria che ha colpito il Paese. Richiamando la precedente giurisprudenza, la Corte ha così affermato che le misure di riequilibrio dell'offerta sanitaria per esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica costituiscono una «“causa” normativa adeguata» che giustifica la penalizzazione degli operatori privati<sup>58</sup>.

La sent. n. 275/2016 ha ad oggetto una legge della Regione Abruzzo nella quale era stato contemplato il finanziamento da parte della Regione del 50% delle spese quantificate dalle Province per il trasporto degli studenti portatori di handicap o di situazioni di svantaggio nei limiti, però, della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi regionali di bilancio. La Corte costituzionale ne ha dichiarato l'incostituzionalità – con una sentenza ablativa che si è limitata ad eliminare il riferimento alle disponibilità finanziarie stabilite nella legge di bilancio – perché far dipendere il finanziamento di una parte delle spese già quantificate dalle Province da generiche e indefinite previsioni di bilancio determina una situazione di aleatorietà e incertezza, senza che venga assolto «alcun onere di motivazione in ordine alla scala di valori che con le risorse del bilancio stesso si intende sorreggere»<sup>59</sup>.

In particolare, l'attenta ricostruzione delle ragioni che hanno spinto il legislatore a compiere determinate scelte in ambiti che hanno una ricaduta sulla tutela dei diritti sociali può essere ravvisata in altre pronunce del medesimo periodo o successive: basti pensare alla sentenza che si è occupata delle previsioni riguardanti il Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite dalla Regione Piemonte agli enti locali<sup>60</sup>. Il Giudice costituzionale ha riba-

---

<sup>57</sup> Cons. dir. p.to 6.2.

<sup>58</sup> Cfr. cons. dir. p.to 6.2., che richiama le sentt. nn. 34/2015 e 92/2013. Da ultimo, in tal senso è anche la sent. n. 149/2017.

<sup>59</sup> Cons. dir. p.to 16.

<sup>60</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 188/2015: la questione è stata sollevata dal Tribunale amministra-

dito che le norme produttive di effetti finanziari innovativi a carico della finanza delle Regioni e delle altre amministrazioni pubbliche devono essere corredate, in base all'art. 19, comma 2, legge n. 196/2009, da particolare istruttoria per dimostrare la loro compatibilità con il complessivo equilibrio di bilanci partecipanti al consolidato pubblico. Pur nel rispetto della discrezionalità del legislatore nelle scelte allocative delle risorse, quando queste ultime producono rilevanti effetti innovativi nelle relazioni finanziarie tra enti territoriali e nel consolidato delle loro risultanze, non è possibile limitarsi alla mera indicazione dell'entità finanziaria non accompagnata da adeguata relazione tecnica<sup>61</sup>.

Nello stesso senso è la pronuncia in tema d'incidenza negativa retroattiva della normativa statale su misure incentivanti a beneficio del personale

---

tivo regionale per il Piemonte nell'ambito di due giudizi promossi dalle Province di Alessandria e Verbanò Ossola per chiedere l'annullamento della delibera della Giunta regionale del Piemonte relativa all'individuazione e al riparto delle risorse finanziarie da destinare all'esercizio delle funzioni conferite agli enti locali. Innanzi alla Corte costituzionale è stato eccepito il fatto che la drastica riduzione delle risorse avrebbe impedito l'esercizio delle funzioni conferite in ambiti nevralgici della vita economica e sociale delle comunità territoriali, come ad esempio in materia di istruzione, servizi sociali, beni culturali, trasporti, ecc., ma anche il pagamento delle retribuzioni del personale a suo tempo trasferito dalla Regione alle Province.

<sup>61</sup> Cfr. cons. dir. p.to 5.2.: G. BOGGERO, *Una sentenza manipolativa di bilancio: la Corte costituzionale "soccorre" le Province piemontesi*, in *Giur. cost.*, 4/2015, 1461 ss. A commento della pronuncia si veda anche V. LUBELLO, *Sulla residua (e confusa) autonomia finanziaria delle Province*, in *Giur. cost.*, 5/2015, 1693 ss. Nel solco di questa pronuncia si pongono anche le sentt. nn. 10, 159, 176 e 205/2016. Con riferimento alle sentt. nn. 188/2015 e 10/2016, G. D'AURIA, *Nuove province e città metropolitane: funzioni amministrative e (in)adeguatezza delle risorse finanziarie*, in *Foro it.*, 12/2016, I, 3723 ss., ha osservato come l'incostituzionalità sia legata all'eccessiva riduzione delle risorse e non all'effettiva impossibilità da parte delle Province piemontesi di sostenere l'onere finanziario, poiché non vi è alcun riferimento all'entità dei mezzi effettivamente necessari per svolgere quelle funzioni e viene assunto come irrinunciabile l'ammontare dei finanziamenti in precedenza erogati dalla Regione. Viceversa, la Corte costituzionale appare più rigorosa verso le Regioni ritenendo inammissibili le censure mosse da queste alle leggi dello Stato in ordine alla progressiva erosione delle loro risorse finanziarie quando non vengano prodotti dati quantitativi concreti al fine di consentire di apprezzare l'incidenza negativa delle riduzioni di provvista finanziaria sull'esercizio delle funzioni regionali (cfr. sent. n. 239/2015). Quest'ultima osservazione è suffragata dalle recenti sentt. nn. 169 e 192/2017 (*infra*). M. CARTABIA, *La crisi come declino o come nuovo inizio*, in P. CONSORTI-F. DAL CANTO-S. PANIZZA (a cura di), *Le libertà spaventate. Contributo al dibattito sulle libertà in tempi di crisi*, Pisa, 2016, 29 ss., ritiene che guardando alla giurisprudenza costituzionale nel suo insieme sia ravvisabile un cambio di direzione verso il centro con il sacrificio di alcuni spazi dell'autonomia regionale anche se, tuttavia, la Corte non avrebbe inteso sospendere le garanzie costituzionali in nome dello stato di eccezione o dell'emergenza, né derogare al riparto di competenze costituzionalmente garantito (probabilmente il riferimento va alla sent. n. 151/2012). Nonostante l'autorevole osservazione, guardando a molte pronunce della Corte costituzionale soprattutto in tema di coordinamento di finanza pubblica, sorgono alcune perplessità perché in diverse occasioni sono state determinate sensibili alterazioni nel riparto delle competenze.

della scuola<sup>62</sup>: in questo caso, la Corte si è premurata di sottolineare che la norma impugnata non è corredata da alcuna relazione tecnica in merito ai risparmi da conseguire. La Corte si è resa conto del fatto che una stima di questo tipo sarebbe obiettivamente difficile, considerato che la platea dei potenziali assuntori dell'incarico di mansioni superiori varia da soggetti che godrebbero della stessa retribuzione prevista dal vecchio assetto normativo ad altri che la perderebbero completamente. Perciò, la Corte costituzionale ha affermato che il bilanciamento tra la posizione privata incisa dalla retroattività della norma e l'interesse pubblico sotteso al contenimento della spesa rende la disposizione contrastante con l'art. 3 Cost. sotto il profilo della lesione del principio dell'affidamento e ne ha dichiarato pertanto l'incostituzionalità per la parte in cui non esclude dalla sua applicazione i contratti di conferimento delle mansioni superiori stipulati antecedentemente all'entrata in vigore della disciplina censurata<sup>63</sup>.

Nella sentenza concernente l'abrogazione della norma sul trattenimento in servizio dei dipendenti civili dello Stato<sup>64</sup>, la Corte costituzionale ha guardato anzitutto ai lavori preparatori della legge e alla Nota di lettura redatta dal Servizio del bilancio del Senato per verificare l'esistenza di un'apposita istruttoria con indicazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse disponibili. La Corte ha rilevato la presenza di una relazione tecnica contenente il quadro analitico delle proiezioni finanziarie decennali, come richiesto dall'art. 17, legge n. 196/2009: in particolare, ha osservato come la documentazione richiamata evidenziasse un andamento decrescente degli oneri a partire da una certa data, quale conseguenza del progressivo venir meno delle maggiori erogazioni dovute all'anticipo delle liquidazioni per trattamenti di fine servizio. Ha rilevato altresì

---

<sup>62</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 108/2016: la questione è stata sollevata in via incidentale dal giudice del lavoro, nell'ambito di un giudizio promosso da un assistente amministrativa di un istituto scolastico che, come già negli anni precedenti, aveva chiesto lo svolgimento di mansioni superiori. Il relativo incarico era stato conferito, con previsione di compensi aggiuntivi, mediante contratto stipulato con il dirigente scolastico. La legge di stabilità 2013 introduceva una norma che disponeva la diminuzione retroattiva dell'ammontare del compenso: nel caso dell'interessata, detta previsione, vista l'anzianità di servizio, equivaleva all'annullamento degli incentivi pur rimanendo efficace l'onere della prestazione lavorativa sottoscritta. La sentenza è di interesse anche perché sviluppa la precedente giurisprudenza in tema di affidamento sulla certezza dei rapporti giuridici: F.F. PAGANO, *Disposizioni di natura incentivante e meritevolezza dell'affidamento ingenerato dal legislatore (osservazioni a margine di Corte costituzionale n. 108 del 2016)*, in *Riv. AIC*, 2/2017; F. FERRARI, *Variazioni sul parametro del legittimo affidamento (in tempi di crisi economica): spunti ricostruttivi a partire da Corte cost. 108/2016*, in *Forum quad. cost.*, 2016.

<sup>63</sup> Cfr. cons. dir. p.ti 4 e 5.

<sup>64</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 133/2016.

che i minori oneri correlati alla mancata abolizione del trattenimento in servizio dei magistrati (secondo quanto previsto dalla legge di conversione del decreto-legge) sono idonei a compensare i maggiori oneri discendenti dalle modifiche che hanno interessato gli avvocati dello Stato. La Corte costituzionale ha riscontrato perciò la presenza di una documentazione adeguata e la plausibilità dei conteggi svolti in relazione alla spesa e alle previsioni effettuate, escludendo così la violazione dell'obbligo di copertura finanziaria<sup>65</sup>.

La Corte – nella pronuncia che si è occupata dell'estensione al personale militare impiegato in missioni di pace per conto dell'ONU dei benefici combattentistici previsti in particolare nella legge n. 1746/1962 – ha avuto modo di precisare che il legislatore ha discrezionalità nel definire i modi e la misura dei trattamenti di quiescenza attraverso un bilanciamento fra valori contrapposti che contemperino le esigenze di vita dei beneficiari con le concrete disponibilità finanziarie e le esigenze di bilancio, con il solo limite della palese irrazionalità. Tuttavia, «la prospettazione del rilevante impegno finanziario derivante per le casse dello Stato dall'accoglimento della questione sollevata non può di per sé rappresentare una preclusione all'accoglimento, ma semmai un elemento da tenere in considerazione, ove dettagliatamente documentato dallo Stato, nel bilanciamento degli interessi coinvolti nel giudizio costituzionale»<sup>66</sup>.

La Corte, nella sentenza relativa al provvedimento d'urgenza mediante il quale era stato introdotto un meccanismo di decadenza automatica dagli incarichi dirigenziali in nome del ridimensionamento strutturale della Presidenza del Consiglio dei ministri<sup>67</sup>, ha rilevato che l'immediato risparmio evocato dalla norma censurata non trova conferma nei lavori parlamentari. Difatti, nella relazione illustrativa al decreto-legge non sono previsti imme-

---

<sup>65</sup> Cfr. cons. dir. p.to 4.3.1.

<sup>66</sup> Corte cost., sent. n. 240/2016, cons. dir. p.to 7.

<sup>67</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 15/2017: il d.l. n. 95/2012 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 135/2012) aveva appunto previsto – all'esito del processo di riorganizzazione delle proprie strutture attuato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e, comunque, non oltre il 1° novembre 2012 – la cessazione di tutti gli incarichi dirigenziali, di prima e seconda fascia, in corso a quella data. La Corte costituzionale ha rilevato l'incoerenza della previsione rispetto alle finalità riorganizzative e di contenimento della spesa: infatti, per un verso, era prevista la decadenza automatica indipendentemente dall'avvenuta effettiva riorganizzazione in vista di una maggiore efficienza dell'azione amministrativa e, per un altro verso, nell'ultimo periodo della disposizione censurata si prevedeva che, comunque, dopo il 1° novembre 2012 potessero essere nuovamente conferiti o rinnovati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri incarichi dirigenziali praticamente in sostituzione di quelli decaduti anche in mancanza della riorganizzazione amministrativa.

diati risparmi di spesa derivanti dall'intervento e nella relazione tecnica al maxi-emendamento presentato dal Governo si afferma che trattandosi di una disposizione di carattere ordinamentale non determina effetti finanziari. In questo contesto, la Corte costituzionale ha ritenuto che l'evocazione dei vincoli di carattere finanziario costituisca una mera asserzione<sup>68</sup>.

Nella recente sent. n. 192/2017<sup>69</sup>, la Corte ha colto l'occasione per confermare che la garanzia dei servizi effettivi, che corrispondono a diritti costituzionali, richiede la certezza delle disponibilità finanziarie nel quadro dei compositi rapporti tra gli enti coinvolti. Anche il diritto alla salute può subire dei condizionamenti nel momento in cui il legislatore procede nella distribuzione delle risorse disponibili, senza però che possa essere compromessa la garanzia del suo nucleo essenziale. La Corte – per questi motivi e considerato che nessun accordo può condizionare l'esercizio della funzione legislativa, né il principio di leale collaborazione può essere imposto nel procedimento legislativo parlamentare<sup>70</sup> – ha osservato che «le determinazioni sul fabbisogno sanitario complessivo non dovrebbero discostarsi in modo rilevante e repentino dai punti di equilibrio trovati in esito al ponderato confronto tra Stato e Regioni in ordine ai rispettivi rapporti finanziari, senza che tale scostamento appaia giustificabile alla luce di condizioni e ragioni sopraggiunte»<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> Cfr. cons. dir. p.to 7.

<sup>69</sup> La sentenza ha ad oggetto un ricorso in via principale proposto dalla Regione Veneto: fra le diverse questioni sollevate, viene censurata la disposizione che ha determinato l'ammontare del concorso statale al fabbisogno sanitario nazionale *standard* per il 2016. In particolare, la lesione delle competenze regionali sarebbe dovuta a una riduzione permanente e lineare del contributo statale in assenza di una previa intesa in Conferenza Stato/Regioni e di un coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, *ex art. 5*, legge n. 42/2009. La Corte costituzionale, nel dichiarare infondata la questione, compie alcune valutazioni a carattere generale sulla garanzia dei servizi riferibili ai diritti fondamentali.

<sup>70</sup> Cfr. cons. dir. p.to 9.2.3.

<sup>71</sup> Cons. dir. p.to 9.2.4. Stando alla lettera della sentenza, la giustificazione plausibile sarebbe richiesta soltanto nel caso in cui, prima dell'intervento del legislatore, vi sia stato un confronto tra Stato e Regioni con esiti condivisi: tuttavia, limitare la richiesta di giustificazione soltanto a questi casi potrebbe incoraggiare il legislatore ordinario ad intervenire immediatamente, evitando qualsiasi forma di contatto con le Regioni, proprio per non dover giustificare, in un secondo momento, gli eventuali scostamenti rispetto alle soluzioni in precedenza concordate. Le valutazioni espresse nella sentenza in commento sono state ribadite nella recente sent. n. 103/2018 (cons. dir. p.to 6.4.1). Quest'ultima sentenza è stata, fra l'altro, l'occasione per sottolineare ancora una volta che le singole misure di contenimento della spesa pubblica possono qualificarsi come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica a condizione che si limitino a prevedere un contenimento complessivo della spesa corrente dal carattere transitorio. La Corte ha perciò criticato, per quanto concerne il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, «la

Quest'ultima pronuncia presenta molteplici profili d'interesse, in questa sede occorre osservare che la giustificazione viene concepita dalla Corte costituzionale come uno strumento a carattere sussidiario: cioè, in questo caso, costituisce un parametro da dover rispettare in assenza, a livello legislativo, di sedi istituzionali di confronto fra Stato e Regioni divenendo, come affermato in altra occasione, lo strumento attraverso il quale bilanciare una pluralità di principi costituzionali e diritti fondamentali poiché la valorizzazione della democrazia rappresentativa richiede che venga «assicurata ai membri della collettività la cognizione delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese»<sup>72</sup>.

Infine, occorre richiamare la sent. n. 250/2017: questa pronuncia ha ad oggetto il d.l. n. 65/2015 adottato dal Governo per dare attuazione, secondo quanto espressamente dichiarato (art. 1, comma 1), alla sent. n. 70/2015. La Corte ha rigettato le numerose questioni sollevate ritenendo che la nuova e temporanea disciplina introdotta realizzi un bilanciamento non irragionevole tra i diritti dei pensionati e le esigenze della finanza pubblica. Il

---

sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre che potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo», sottolineando come, nel caso di specie, «non emergono dai lavori parlamentari, né dalla relazione tecnica allegata al disegno di legge di iniziativa governativa e neppure dalle difese spiegate nel presente giudizio dall'Avvocatura generale dello Stato, le ragioni per le quali non sarebbe stato possibile – in luogo dell'estensione temporale di precedenti misure restrittive – provvedere ad una trasparente ridefinizione complessiva delle relazioni finanziarie tra gli enti coinvolti nell'ambito della nuova manovra finanziaria» (cons. dir. p.to 6.4.2).

<sup>72</sup> Corte cost., sent. n. 184/2016, cons. dir. p.to 3. La Corte costituzionale ha osservato ancora che l'art. 1, legge n. 42/2009 declina l'autonomia degli enti territoriali come finalizzata a garantire «i principi di solidarietà e di coesione sociale [nonché] la massima responsabilizzazione [di detti enti] e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti» (sent. n. 188/2016, cons. dir. p.to 4.4.): in altri termini la chiarezza e la trasparenza dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni costituiscono dei presupposti indefettibili affinché il carattere di enti esponenziali si espliciti concretamente, a maggior ragione in un momento in cui la crisi finanziaria ha determinato un processo di accentramento di funzioni e risorse, rendendo ancor più evidente la necessità di trasparenza vista l'alterazione dei principi caratterizzanti la nostra forma di stato nei suoi molteplici aspetti. Inoltre, la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare, «con particolare riguardo all'elevata tecnicità degli allegati di bilancio e al conseguente *deficit* in termini di chiarezza, che la loro sofisticata articolazione deve essere necessariamente compensata – nel testo della legge di approvazione del rendiconto – da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge» (sent. n. 274/2017, cons. dir. p.to 4.4). In altri termini, gli elementi basilari inerenti alla dimostrazione della situazione economico-finanziaria devono essere «espressi con chiarezza e coerenza anche in rapporto alla fondamentale interdipendenza con il principio di legittimazione democratica, indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori» (sent. n. 49/2018, cons. dir. p.to 3).

Giudice costituzionale ha però colto l'occasione per fare delle precisazioni importanti: anzitutto, ha ricordato come il principio di ragionevolezza rappresenti il cardine intorno al quale devono ruotare le scelte del legislatore nella materia pensionistica assurgendo a principio di sistema. La Corte ha precisato, rivolgendosi non solo alla materia pensionistica, che proprio per «assicurare una coerente applicazione di tale principio-cardine negli interventi legislativi che si prefiggono risparmi di spesa, questi ultimi devono essere accuratamente motivati, il che significa sostenuti da valutazioni della situazione finanziaria basate su dati oggettivi (sent. n. 70/2015, punto 10 del *Considerato in diritto*). Le relazioni tecniche, illustrative degli interventi legislativi che nella materia previdenziale si prefiggono risparmi di spesa, così come ogni altra documentazione inerente le manovre finanziarie, rappresentano dunque uno strumento per la verifica delle scelte del legislatore»<sup>73</sup>.

La Corte ha poi sottolineato come, nel caso di specie, lo scopo dell'intervento sia esternato e le disposizioni impugnate trovino, stavolta, «dettagliata illustrazione nella “Relazione”, nella “Relazione tecnica” e nella “Verifica delle quantificazioni” relative al disegno di legge di conversione di tale decreto (A.C. n. 3134). In tali atti parlamentari sono riferiti i dati contabili che confermano l'impostazione seguita dal legislatore, nel quadro delle regole nazionali e europee»: di conseguenza, «deve ritenersi che, diversamente dalla disciplina oggetto della sentenza n. 70 del 2015, dal disegno complessivo dei denunciati commi 25 e 25-bis emergono con evidenza le esigenze finanziarie di cui il legislatore ha tenuto conto nell'esercizio della sua discrezionalità»<sup>74</sup>.

#### 4.5.3. *Prime riflessioni*

Le sentenze appena analizzate sono molto differenti l'una dall'altra per le materie trattate e per gli esiti finali tuttavia, nel loro insieme, consentono di esprimere alcune immediate riflessioni.

Anzitutto, è possibile osservare che, laddove il legislatore ha comunque fornito delle spiegazioni indicando anche i presupposti e gli elementi sui quali ha basato le scelte compiute, la Corte costituzionale ha adottato non semplici sentenze di accoglimento, ma ulteriori tipologie come le sentenze

---

<sup>73</sup> Cons. dir. p.to 6.5.1.

<sup>74</sup> Cons. dir. p.to 6.5.2.

manipolative o le pronunce dove viene fatto uso della tecnica di modulazione degli effetti nel tempo, sulle quali la dottrina<sup>75</sup> ha ampiamente discusso anche criticamente in merito alla sostituzione della Corte costituzionale nell'effettuare delle scelte altrimenti di spettanza del legislatore: ad ogni buon conto, la pronuncia della Corte non ha determinato un totale vuoto normativo.

Invece, quando la motivazione manca o non è possibile una ricostruzione adeguata, a meno di non assumere le vesti proprie del legislatore nel bilanciamento dei molteplici interessi in gioco – attività che comunque, al momento, la Corte non è in grado di svolgere vista la mancanza di apparati adeguati e, in ogni caso, oltrepasserebbe gli spazi di spettanza di questa –, il Giudice delle leggi ha adottato sentenze di accoglimento che hanno sì determinato un vuoto normativo ma che, al contempo, hanno restituito al legislatore la possibilità di esercitare nuovamente il potere discrezionale entro i limiti previsti in Costituzione, così come interpretati e richiamati dalla stessa Corte costituzionale<sup>76</sup>. La Corte, quando non c'è stata la possibilità di ricostruire il percorso logico della scelta legislativa, è perciò stata pienamente e maggiormente rispettosa dello spazio decisionale del legislatore perché, in qualche modo, glielo ha restituito chiedendo una maggiore trasparenza e responsabilità nello svolgimento della funzione legislativa<sup>77</sup>.

La dottrina<sup>78</sup> più critica ha denunciato con forza, ancora una volta, il

---

<sup>75</sup> Cfr. R. BIN, *Quando i precedenti degradano a citazioni e le regole evaporano in principi*, in *Forum quad. cost.*, 2015; R. ROMBOLI, *L'“obbligo” per il giudice di applicare nel processo a quo la norma dichiarata incostituzionale ab origine: natura incidentale del giudizio costituzionale*, *ivi*.

<sup>76</sup> Il riferimento è soprattutto alla sent. n. 70/2015: infatti, la Corte costituzionale – nel sindacare l'intervento del legislatore che aveva disposto il blocco della rivalutazione automatica per le pensioni d'importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS, valicando i limiti di ragionevolezza e proporzionalità e ponendosi in contrasto con gli artt. 36, comma 1, e 38, comma 2, Cost. – ripercorre ampiamente l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sul tema, ricordando le soglie minime individuate a tutela del diritto ad un trattamento previdenziale adeguato e, quindi, rammentando al legislatore di poter scegliere e modulare qualsiasi altra soluzione nel rispetto, però, di determinati limiti.

<sup>77</sup> Cfr. N. LUPO, *Respinta dal referendum la riforma costituzionale, la Corte costituzionale affronta alcuni snodi importanti del sistema delle fonti del diritto*, in *Oss. sulle fonti*, 1/2017, commentando alcune recenti pronunce della Corte costituzionale (ord. n. 24/2017 relativa al “caso Taricco”, sent. n. 35/2017 sul c.d. *Italicum* e la sent. n. 26/2017 sui referendum manipolativi) alla luce degli indirizzi assunti da altri giudici costituzionali nel panorama europeo, osserva come anche il nostro Giudice costituzionale sembri più attento a valorizzare la dimensione parlamentare della vita democratica. A me pare che anche la sent. n. 70/2015 possa collocarsi nell'ambito di questo orientamento giurisprudenziale.

<sup>78</sup> In tal senso: F.P. ROSSI, *Il dovere di fedeltà alla Repubblica ex art. 54 della Costituzione*, in *Forum quad. cost.*, 2017; A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n.*

fatto che, nel rilevare la mancata motivazione da parte del legislatore, sarebbe stato creato un precedente nella giurisprudenza costituzionale che sovvertirebbe le consolidate ricostruzioni che riconoscono alla legge il carattere di atto libero nel fine non sottoposto a obbligo di motivazione<sup>79</sup>: cioè, sarebbe stato imposto al legislatore un onere non dovuto, stravolgendo i principi costituzionali che tutelano l'esercizio della funzione legislativa.

A ben guardare, a parte tutta la giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, è possibile svolgere un'altra ricostruzione: la Corte costituzionale, nel richiedere adeguate motivazioni, cerca di instaurare, se non un dialogo, almeno un rapporto più collaborativo – come dovrebbe essere<sup>80</sup> – col legislatore, secondo quanto è dato ricavare non solo dal dato testuale delle

---

70/2015 della Corte costituzionale, in *federalismi.it*, 10/2015; A. ANZON DEMMIG, *Una sentenza sorprendente*, cit.; L. VESPIGNANI, *Measure for measure. Osservazioni sulla motivazione delle leggi a margine della sentenza n. 70 del 2015 della Corte costituzionale*, in *Stato*, 3/2015, 230 ss.; G. PEPE, *Necessità di un'adeguata motivazione della legge restrittivamente incidente nella sfera giuridica dei cittadini? Commento a sentenza Corte cost. n. 70/2015*, in *Forum quad. cost.*, 2015; S. LIETO, *Trattare in modo eguale i diseguali? Nota alla sentenza n. 70/2015*, *ivi*.

<sup>79</sup> Cfr. S. CECCANTI, *Una sentenza che lascia due seri motivi di perplessità*, in *federalismi.it*, 10/2015.

<sup>80</sup> In particolare, l'art. 30, legge n. 87/1953, in attuazione dell'art. 136 Cost., prevede che le sentenze della Corte costituzionale debbano essere comunicate entro due giorni dalla data del deposito alle Camere e ai Consigli regionali interessati affinché, se lo ritengono opportuno, possano adottare i provvedimenti di loro competenza. Inoltre, nei regolamenti parlamentari, in tema di seguito delle sentenze della Corte costituzionale, si prevede che queste vengano esaminate dalle Commissioni competenti. Nel regolamento della Camera si prevede anche l'intervento del Governo (art. 108, comma 2), dopodiché la Commissione esprime in un documento finale il proprio avviso sulla necessità di iniziative legislative dandone comunicazione anche al Presidente del Consiglio (art. 108, comma 4, Reg. C.), oppure il Governo viene invitato, mediante risoluzione, a presentare un'iniziativa legislativa (art. 139, comma 3, Reg. S.) o ad assumere particolari iniziative in relazione alle pronunce della Corte (art. 139, comma 4, Reg. S.). Inoltre, l'art. 5, lett. f), legge n. 400/1988 stabilisce che il Presidente del Consiglio dei ministri, a nome del Governo, esercita le attribuzioni contemplate nella legge n. 87/1953 e promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle decisioni della Corte costituzionale; oltre a ciò, riferisce periodicamente al Consiglio dei ministri, dandone comunicazione alle Camere, sullo stato del contenzioso costituzionale, illustrando le linee seguite nelle determinazioni relative agli interventi nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale. Infine, segnala, anche su proposta dei Ministri, i settori della legislazione nei quali, in base alle questioni di legittimità costituzionale pendenti, sia utile valutare l'opportunità di iniziative legislative del Governo. Sul punto, si rinvia a A. STERPA, *Una "lettura intergenerazionale"*, cit. Infine, l'art. 17, comma 13, legge n. 196/2009, stabilisce che il «Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, fermo restando quanto disposto in materia di personale dall'articolo 61 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

sentenze, ma anche da altri mezzi di esternazione utilizzati. In particolare, nel comunicato stampa di qualche giorno successivo al deposito della sent. n. 70/2015, la Corte costituzionale ha avuto modo di puntualizzare che «gli interessati possono adottare le iniziative che reputano necessarie e gli organi politici, ove lo ritengano, possono adottare i provvedimenti del caso nelle forme costituzionali»<sup>81</sup>. Il generico richiamo agli organi politici è da intendere riferito non solo al Parlamento, ma anche al Governo che, come già illustrato, ha fatto uso del suo potere normativo d'urgenza (d.l. n. 65/2015, convertito nella legge n. 109/2015)<sup>82</sup>.

## 5. Osservazioni conclusive

L'*excursus* compiuto evidenzia che la motivazione della legge è un tema che la Corte costituzionale non ha inteso affrontare, almeno fino ad oggi, in termini ermeneutici. Tuttavia, il Giudice costituzionale considera la motivazione degli atti legislativi una necessità scontata perché la ricerca, la ricostruisce quando è possibile e la utilizza per poter capire un sistema sempre più complesso, dove le dinamiche del bilanciamento operato fra i molteplici valori, principi e diritti non sempre sono comprensibili dovendo tener conto anche del contesto di crisi economica che finisce con il condizionare sensibilmente le scelte del legislatore.

Alcune osservazioni sembrano emergere, però, con una certa evidenza: anzitutto, quando il legislatore spiega le ragioni delle scelte operate non è possibile parlare di un'ulteriore limitazione del suo spazio decisionale perché, nei limiti tracciati dai parametri costituzionali, ha la possibilità di scegliere i contenuti ritenuti più idonei per i fini che intende perseguire.

La motivazione della legge è poi uno strumento che non lega neppure il potere interpretativo e decisionale della Corte costituzionale, nel senso che quando è una petizione di principio, assolutamente infondata, soltanto abbozzata o pretestuosa, ecco che la Corte può esercitare pienamente il suo

---

<sup>81</sup> [www.cortecostituzionale.it/comunicatiStampa.do](http://www.cortecostituzionale.it/comunicatiStampa.do), precisazioni sulla sent. n. 70 (giovedì 7 maggio 2015).

<sup>82</sup> La stessa sent. n. 250/2017, esprimendosi sul d.l. n. 65/2015, espressamente afferma che la pronuncia n. 70/2015 «demandava al legislatore un intervento che, emendando questi vizi, operasse un nuovo bilanciamento dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti, nel rispetto dei “limiti di ragionevolezza e proporzionalità”, senza che alcuno di essi risultasse “irragionevolmente sacrificato”» (cons. dir. p.to 6.1).

potere di controllo. Invece, quando il legislatore svolge delle considerazioni più argomentate, alla Corte residua uno spazio d'intervento ben minore, soltanto per quei profili che non risultano coerenti. Inoltre, quando il legislatore spiega le ragioni delle proprie scelte, la Corte costituzionale per contestarne la fondatezza o la plausibilità deve, a sua volta, portare delle motivazioni ben articolate se non vuole diminuire la propria legittimazione mettendo a rischio il seguito delle proprie decisioni.

Tornando allo spazio discrezionale del legislatore, la Corte costituzionale ha confermato che i diritti inviolabili sono soggetti ad un bilanciamento ineguale<sup>83</sup> con i principi di cui all'art. 81 Cost.<sup>84</sup>, nel senso che le esigenze finanziarie soccombono sempre, a meno che il loro sacrificio non implichi la contestuale lesione di altri diritti fondamentali<sup>85</sup>. Questo significa, però, che il legislatore potrà introdurre previsioni e manovre che contrastano con il principio dell'equilibrio di bilancio quando siano fondate e giustificate dall'esigenza di tutelare il nucleo incompressibile dei diritti fondamentali<sup>86</sup>. Nel fare ciò, la motivazione dell'atto legislativo, proprio per tutti i valori che vengono in considerazione e che devono essere bilanciati, costituirà un elemento essenziale anche rispetto ai vincoli derivanti dall'Unione europea, perché consentirà di legittimare sul piano oggettivo la scelta legislativa compiuta in vista di un eventuale controllo successivo da parte della Corte costituzionale.

La motivazione degli atti legislativi è, allora, anche un modo per restituire credibilità ed autorità al legislatore poiché scelte che riposano su ra-

---

<sup>83</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Scritti in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Padova, 1995, 126; ID., *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in AA.VV., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012. Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013*, Milano, 2014, 46 ss.

<sup>84</sup> La Corte costituzionale, attraverso queste pronunce, ha fatto opportunamente chiarezza sul fatto che l'art. 81 Cost., dopo la riforma costituzionale del 2012, non ha assunto la valenza di "super principio" rispetto a tutti gli altri, superando così il timore espresso da una parte della dottrina e, in particolare, da I. CIOLLI, *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in *Forum quad. cost.*, 2015.

<sup>85</sup> In altre parole, «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione», come ha affermato la Corte costituzionale nella sent. n. 275/2016 (cons. dir. p.to 11), lasciando intendere che anche gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, secondo la teoria dei controlimiti, non possono intaccare i diritti inviolabili e i principi supremi dell'ordinamento costituzionale.

<sup>86</sup> Cfr. L. MADAU, *È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione*, nota a Corte cost. n. 275/2016, in *Oss. cost. AIC*, 1/2017.

gioni solide e rispettose dei parametri costituzionali potranno ben superare qualsiasi controllo, mentre proprio le soluzioni di basso compromesso sono difficilmente argomentabili.

In questa prospettiva, la motivazione consente un recupero delle fonti e delle loro dinamiche non più soltanto nella prospettiva della forma di governo poiché, costituendo lo strumento attraverso il quale distinguere lo spazio decisionale assoggettato alla Costituzione rispetto ai moventi politici, cioè agli ambiti decisionali di rilevanza puramente politica, consente una loro analisi dal punto di vista della tutela dei diritti e dei valori espressi in Costituzione e, quindi, nella prospettiva della forma di stato. Ma soprattutto, l'obbligo di motivazione degli atti legislativi è l'istituto che impedisce l'asservimento del diritto alla politica e l'abuso del potere legislativo, a maggior ragione in un momento storico caratterizzato da tensioni, crisi e instabilità economica.

A quest'ultimo proposito, è necessaria un'altra considerazione. Le pronunce esaminate presentano delle differenze: talvolta viene richiesta espressamente la motivazione da parte del legislatore o, comunque, si riscontra l'esistenza di una causa normativa adeguata. Altre volte la Corte è più cauta parlando di giustificazione nel senso, però, di *ratio* giustificatrice. In altri casi, è ancora più prudente, ricercando le finalità dell'intervento senza però parlare di motivazione oppure verificando la coerenza/adeguatezza della documentazione prodotta rispetto agli scopi perseguiti. Infine, in alcune occasioni, la Corte costituzionale non impone al legislatore statale di spiegare le ragioni dell'intervento, limitandosi a richiedere la sola giustificabilità alla luce di condizioni e ragioni sopraggiunte (sent. n. 192/2017). La diversità di espressioni è da ricondurre, in parte, alla differente sensibilità degli estensori delle sentenze e, in parte, al clima che ha accompagnato l'adozione della decisione: tuttavia, i termini utilizzati comportano conseguenze diverse.

In particolare, la giustificazione in senso proprio si differenzia dalla motivazione perché consta dei soli presupposti in fatto e in diritto (*l'occasio*) che hanno originato una decisione e che, dunque, non spiegano da soli le ragioni della scelta compiuta. È chiaro che la Corte costituzionale, quando richiede la sola giustificazione, intende lasciare ampi margini d'intervento al legislatore statale (e a se stessa nel sindacare o salvare l'intervento legislativo) poiché la difficoltà non sta nell'indicare i presupposti di una decisione (anche nell'atto normativo oggetto di censura da parte della sent. n. 70/2015 era stata menzionata l'emergenza finanziaria quale presupposto dell'intervento),

ma nel fare in modo che la relazione fra i presupposti e gli obiettivi perseguiti appaia coerente e ragionevole.

La sola giustificazione non è, perciò, uno strumento in grado di responsabilizzare il legislatore ma, soprattutto, può vanificare o consentire di aggirare i valori che, invece, la motivazione concorre a garantire.