



Rivista N°: 4/2020  
DATA PUBBLICAZIONE: 14/12/2020

AUTORE: Valentina Ciaccio\*

## VECCHIE E NUOVE TECNICHE DECISORIE DELLA CORTE COSTITUZIONALE ALLA PROVA DEL “MINIMO VITALE”. RIFLESSIONI A PARTIRE DALLA SENTENZA N. 152 DEL 2020.\*\*

*Sommario: 1. Premessa. - 2. Sulla prima questione. Ammissibilità in limine e inammissibilità ex post: un modello ibrido che non convince. - 3. La discutibile (ri)costruzione dei rapporti tra quaestiones. - 4. Sulla seconda questione. Minimo vitale e discrezionalità del legislatore: il superamento delle “rime obbligate” senza passare dal monito. - 5. Sulla modulazione degli effetti nel tempo.*

### 1. Premessa

L'esame delle tecniche argomentative e decisorie inaugurate o riproposte dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 152 del 2020 consente di formulare osservazioni di carattere generale e di “fare il punto” sull'approccio del Giudice delle leggi rispetto ai temi coinvolti.

Con la sentenza in questione, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 – per violazione degli artt. 3 e 38, comma 1, Cost. - nella parte in cui, con riferimento ai trattamenti pensionistici in godimento agli invalidi civili totali, dispone che i benefici incrementativi di cui al comma 1 della medesima norma siano concessi “ai soggetti di età pari o superiore a sessanta anni” anziché “ai soggetti di età superiore a diciotto anni”.

Nella stessa pronuncia è stata, invece, dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della legge 30 marzo 1971, n. 118, sollevata in riferimento agli artt. 3, 38, comma 1, 10, comma 1, e 117, comma 1, Cost. In ogni caso, la Corte ha ritenuto di graduare gli effetti temporali del *decisum*, facendoli decorrere dal giorno successivo a quello di pubblicazione della sentenza sulla Gazzetta Ufficiale<sup>1</sup>.

---

\* Dottoranda di Ricerca presso l'Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.

\*\* L'articolo è destinato alla pubblicazione su *Giurisprudenza costituzionale* n. 4 del 2020.

L'articolo è destinato alla pubblicazione su *Giurisprudenza costituzionale* n. 4 del 2020.

La sentenza in commento va esaminata affrontando partitamente le due questioni scrutinate<sup>2</sup>, ricostruite in termini di principale/subordinata direttamente dal Giudice delle leggi.

Il remittente non si era – invero – premurato di chiarire specificamente i rapporti tra l’una e l’altra *quaestio*, limitandosi ad argomentare, per l’una e per l’altra, solo le ragioni a sostegno della non manifesta infondatezza<sup>3</sup>, così collocandole su un piano di sostanziale parità. La Consulta ha invece ritenuto che la motivazione complessiva dell’ordinanza di rimessione – pur in assenza di formale e testuale qualificazione delle due questioni sollevate, rispettivamente, come “principale” (la prima) e “subordinata” (la seconda) – facesse comunque emergere “*il nesso sequenziale che ne caratterizza la prospettazione, nel senso che la questione relativa all’art. 38, comma 4, della legge n. 448 del 2001 è logicamente subordinata al rigetto di quella sollevata, in via prioritaria, con riguardo all’art. 12, primo comma, della legge n. 118 del 1971*”<sup>4</sup>.

## **2. Sulla prima questione. Ammissibilità in limine e inammissibilità ex post: un modello ibrido che non convince.**

Il Giudice delle leggi ha dichiarato inammissibile la questione (principale) di legittimità costituzionale dell’art. 12, comma 1, della legge n. 118 del 1971 “*per il profilo ostativo della discrezionalità legislativa, cui restano [...] riservate le variabili della sua reductio ad legitimitatem*”<sup>5</sup>.

La declaratoria di inammissibilità potrebbe, invero, non stupire, giacché la questione in esame finisce per sfiorare, effettivamente, il delicato profilo della puntuale quantificazione della prestazione idonea a garantire il diritto al mantenimento di cui all’art. 38, comma 1, Cost.

A destare stupore, invece, è il fatto che alla suddetta conclusione il Giudice delle leggi sia giunto dopo che, nella parte in rito della sentenza, aveva rigettato l’eccezione di inam-

---

<sup>1</sup> La prima questione aveva ad oggetto l’art. 38, comma 4, della legge n. 448 del 2001, nella parte in cui prevede che i benefici incrementativi di cui al comma 1 della medesima disposizione – recante il c.d. “incremento al milione” - siano concessi solo ai soggetti di età pari o superiore a sessanta anni

La seconda concerneva l’art. 12, comma 1, della legge n. 118 del 1971, nella parte in cui attribuisce al soggetto totalmente inabile, affetto da gravissima disabilità e privo di ogni residua capacità lavorativa, una pensione di inabilità di importo pari, nell’anno 2018, a euro 282,55, nell’anno 2019, a euro 285,66 e, nell’anno 2020, a euro 286,81.

<sup>2</sup> Giacché, come appresso si vedrà, anche la questione dichiarata inammissibile è stata, in realtà, scrutinata nel merito dalla Corte.

<sup>3</sup> Al par. 17 dell’ordinanza di rimessione si legge infatti che “*Deve quindi ritenersi non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3 e 38, comma 1, della Costituzione, anche la questione di legittimità costituzionale dell’art. 38, comma 4, legge 28 dicembre 2001, n. 448 [...]*”. L’utilizzo del lemma “anche”, senza ulteriori precisazioni, sembra anzi avvalorare la tesi del cumulo delle due questioni, in luogo della subordinazione della seconda alla prima.

<sup>4</sup> Par. 2.2.1. del *Considerato in diritto*. Sul rapporto tra le due questioni promosse nell’ordinanza di rimessione della Corte d’appello di Torino, Sez. Lavoro, v. *infra*, par. 3.

<sup>5</sup> Par. 3.6. del *Considerato in diritto*.

missibilità mossa dalla difesa erariale e dall'INPS, i quali lamentavano proprio l'invasione del campo delle scelte discrezionali rimesse esclusivamente al legislatore.

Il rigetto dell'eccezione di inammissibilità era stato motivato dalla Consulta in forza dell'assunto che il giudice *a quo* non avrebbe contestato la discrezionalità del legislatore nell'individuazione dell'importo della pensione a tutela dei disabili, ma avrebbe semplicemente denunciato che l'importo previsto all'art. 12, comma 1, della l. n. 118 del 1971 “*per la sua inadeguatezza ad assicurare al disabile anche il «minimo vitale»*”, andasse “*al di là del limite delle garanzie, essenziali e insopprimibili, dovute a tale categoria di soggetti: limite non validabile dal legislatore*”. Tanto è reputato sufficiente a “*esclude[re] l'inammissibilità, prima facie, della questione*”<sup>6</sup>.

Proprio sulla scorta di tali affermazioni, dunque, la Consulta varca i confini dell'ammissibilità ed esamina nel merito la prima questione, segnalando che l'importo mensile della pensione di inabilità previsto dal citato art. 12, comma 1, della l. n. 118 del 1971 “*è innegabilmente, e manifestamente, insufficiente ad assicurare agli interessati il «minimo vitale» e quindi «non rispetta [...] il limite invalicabile del nucleo essenziale e indefettibile del «diritto al mantenimento», garantito ad «ogni cittadino inabile al lavoro» dall'art. 38, primo comma, Cost.*”<sup>7</sup>.

La declaratoria di illegittimità costituzionale parrebbe dietro l'angolo, senonché subito dopo la Corte si affretta a precisare che non potrebbe pretendersi, da parte sua, “*anche*” la “*diretta e autonoma rideterminazione del correlativo importo*”, atteso che tale intervento manipolativo invaderebbe l'ambito della discrezionalità del legislatore<sup>8</sup>.

Conseguentemente, la questione sollevata in via principale è dichiarata inammissibile “[...] *ancorché non in limine, ma in esito all'effettuato scrutinio di legittimità costituzionale della norma denunciata*”<sup>9</sup>.

La tecnica decisoria utilizzata per addivenire alla declaratoria d'inammissibilità della *quaestio* appare – quantomeno – insolita e, in ogni caso, inaspettata anche alla luce del Comunicato dell'Ufficio Stampa<sup>10</sup> che il 24 giugno 2020 campeggiava sul sito *web* della Corte costituzionale e che non faceva alcun cenno ad una decisione d'inammissibilità<sup>11</sup>.

La Corte, a ben vedere, sembra qui concepire il vaglio di ammissibilità come un processo bi-fasico, ossia caratterizzato da un primo sommario controllo (a tal proposito la Consulta utilizza locuzioni come “*prima facie*” o “*in limine*”), seguito da un accertamento più ap-

---

<sup>6</sup> Par. 2.2.1. del *Considerato in diritto*.

<sup>7</sup> Par. 3.3. del *Considerato in diritto*.

<sup>8</sup> Par. 3.5. del *Considerato in diritto*.

<sup>9</sup> Par. 3.6. del *Considerato in diritto*.

<sup>10</sup> Consultabile al seguente *link* [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC\\_C\\_S\\_2020062510091\\_8.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_C_S_2020062510091_8.pdf). Il Comunicato esordisce, anzi, nei termini che seguono: “285,66 euro mensili, previsti dalla legge per le persone totalmente inabili al lavoro per effetto di gravi disabilità, non sono sufficienti a soddisfare i bisogni primari della vita. È perciò violato il diritto al mantenimento che la Costituzione (articolo 38) garantisce agli inabili”. Tali affermazioni lasciavano ragionevolmente intendere che anche la prima questione fosse stata dichiarata fondata dalla Corte.

<sup>11</sup> A differenza di altri casi nei quali l'Ufficio Stampa ha indicato nel dettaglio il *decisum* relativo a ogni singola questione a essa sottoposta. A mero titolo esemplificativo sia sufficiente ricordare il Comunicato dell'8 luglio 2020 relativo alla, ben più articolata, vicenda del Ponte Morandi.

profondito che consiste, in buona sostanza, in un vero e proprio scrutinio di merito sulla legittimità costituzionale della norma.

Non solo. Pure quest'ultimo risulta a sua volta articolato in due momenti: la verifica della garanzia del nucleo essenziale e indefettibile del diritto e il controllo della sussistenza di spazi decisionali per la Corte in rapporto alla discrezionalità del legislatore.

La cesura tra l'uno e l'altro momento è chiaramente (e testualmente) esplicitata dalla sentenza in commento laddove - dopo aver chiarito che il nucleo indefettibile non è, nel caso di specie, garantito dalla norma scrutinata - precisa che al Giudice delle leggi non può chiedersi "anche" la rideterminazione del relativo importo.

Tale impostazione stride con la tradizionale nozione di decisione di inammissibilità che, per definizione, è impiegata "in tutte le occasioni in cui la Corte ritiene di non poter scendere ad un esame del merito della questione"<sup>12</sup>.

Si badi: è ben noto che in sede di scrutinio di ammissibilità è frequente l'inserimento di moniti o *obiter dicta*, che di certo non passano inosservati al legislatore e che, sebbene *formalmente* si arrestino sulla soglia dell'esame del merito della questione, nella *sostanza* finiscono per superare ampiamente tale limite<sup>13</sup>.

Proprio per questo, allora, è doveroso segnalare che tutte le (condivisibili) considerazioni svolte dal Giudice delle leggi a proposito della palese insufficienza dell'importo stabilito dall'art. 12, comma 1, della l. n. 118 del 1971, a garantire il nucleo essenziale del "diritto al mantenimento" di cui all'art. 38, comma 1, Cost., avrebbero potuto trovare spazio nella parte *formalmente* dedicata allo scrutinio di ammissibilità, a meno che - s'intende - da quelle considerazioni la Consulta non avesse poi fatto discendere, quale ovvia conseguenza, la declaratoria d'illegittimità costituzionale del citato art. 12. Il che, però, non è avvenuto.

Né, peraltro, la pronuncia in commento pare potersi, per questa parte, *sic et simpliciter* ascrivere alla categoria delle sentenze di incostituzionalità accertata ma non dichiarata<sup>14</sup>, con le quali pure presenta molti profili in comune.

---

<sup>12</sup> Questa la definizione contenuta in E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI (a cura di), *Giustizia costituzionale*, II ed., Torino 2007, 116.

<sup>13</sup> Sul punto, sia sufficiente menzionare - senza pretesa d'esaustività - Corte cost., sent. n. 166 del 2017 (richiamata espressamente, peraltro, al par. 3.5. del *Considerato in diritto* della sentenza in commento). In quella sede la Corte costituzionale, esaminando la nota questione delle cosiddette "pensioni svizzere", all'indomani della sentenza *Stefanetti e altri c. Italia* della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, rilevava che nella predetta sentenza la Corte di Strasburgo non aveva specificamente chiarito quale fosse "la soglia al di sotto della quale la riduzione delle cosiddette «pensioni svizzere», ex art. 1, comma 777, della [...] legge n. 296 del 2006, venga a ledere il diritto dei lavoratori al «bene» della vita rappresentato dal credito relativo a pensione".

Ad avviso della Consulta "l'indicazione di una soglia (fissa o proporzionale) e di un non superabile limite di riducibilità delle «pensioni svizzere» - ai fini di una *reductio ad legitimitatem* della disposizione impugnata, che ne impedisca l'incidenza su dette pensioni in misura che risulti lesiva degli evocati precetti convenzionali e nazionali -, come pure l'individuazione del rimedio, congruo e sostenibile, atto a salvaguardare il nucleo essenziale del diritto leso, sono comunque necessarie, ma presuppongono, evidentemente, la scelta tra una pluralità di soluzioni rimessa, come tale, alla discrezionalità del legislatore". Conseguentemente, dichiarava la questione inammissibile, contestualmente segnalando, però, che "non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema segnalato dalla Corte di Strasburgo".

<sup>14</sup> Con esse "il giudice delle leggi riconosce chiaramente - nella *motivazione* - l'incostituzionalità della normativa; tuttavia, fa un salto logico e invece - nel *dispositivo* - non annulla la legge, sia pure «per il momento», in ragione di un bilanciamento fra valori costituzionali" (così A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costi-*

In sostanza, delle due l'una: o la questione è dichiarata inammissibile - e allora le considerazioni che latamente attengono al merito vanno inserite, se del caso, nella formale sede di scrutinio di ammissibilità -, o la questione è dichiarata ammissibile e, una volta scrutinata nel merito, ne va dichiarata la fondatezza o l'infondatezza.

Nella sentenza in commento, invece, il Giudice delle leggi pare aver optato per un *tertium genus* di decisione, a metà strada tra quelle processuali e quelle di merito, ma l'efficacia di tale strumento – sia sul piano giuridico che su quello del dialogo tra Corte e legislatore<sup>15</sup> - sembra assai dubbia.

A sommo avviso di chi scrive, infatti, a seguire l'impostazione della decisione in commento, la (sacrosanta) affermazione che l'art. 12, comma 1, della l. n. 118 del 1971 non garantisce il nucleo essenziale del diritto al mantenimento resta travolta dalla declaratoria di inammissibilità. La portata dirimpante dell'affermazione è quindi, se non azzerata, quanto meno dimidiata dallo strumento decisionale prescelto.

### 3. La discutibile (ri)costruzione dei rapporti tra quaestiones.

Più incisiva, forse, sarebbe stata l'opzione per una declaratoria di fondatezza della questione di legittimità costituzionale *nella parte in cui* il citato art. 12, comma 1, della l. n. 118 del 1971 non garantisce un trattamento rispettoso dei vincoli sanciti all'art. 38, comma 1, Cost. Rimettendo poi – s'intende – al legislatore la puntuale ri-quantificazione dell'importo<sup>16</sup>

---

*tuzionale*, Torino 2019, 212). V. anche D. DIACO, *Gli effetti temporali delle decisioni di incostituzionalità tra Legge fondamentale e diritto costituzionale vivente*, in *ConsultaOnline, Studi*, 2016, 1).

La pronuncia in commento parrebbe ascrivibile alla categoria delle sentenze di incostituzionalità accertata ma non dichiarata, con le quali condivide certamente il profilo della distonia tra motivazione e dispositivo, almeno quanto alla prima *quaestio*. Nondimeno, la sentenza in esame si discosta da tale categoria di pronunce per almeno due aspetti. Da un lato difetta il carattere "momentaneo" del mancato annullamento, poiché qui il Giudice delle leggi, accogliendo la seconda questione, finisce per "superare" *de facto* il problema dell'inadeguatezza dell'importo dell'assegno di cui all'art. 12, comma 1, della l. n. 118 del 1971, rendendo inutile un'eventuale successiva pronuncia (di accoglimento) sulla medesima norma. Dall'altro, nel caso di specie la Corte costituzionale ha, sulle prime, dichiarato ammissibile la questione e espressamente rigettato l'eccezione, formulata dall'INPS e dall'Avvocatura, di invasione della discrezionalità del legislatore. Questa costituisce un'indubbia deviazione dal modulo utilizzato nelle pronunce di incostituzionalità accertata ma non dichiarata che si concludono con la declaratoria di inammissibilità.

<sup>15</sup> Sul quale, pure, molto insiste la Relazione annuale della Presidente (in particolare par. 3.2. "La collaborazione istituzionale tra corte e legislatore").

<sup>16</sup> È questo, d'altronde, il *modus operandi* apertamente seguito dalla Corte in altre occasioni - analoghe a quella in esame -, ove pure era in gioco la determinazione di prestazioni economiche e, quindi, si lambivano i confini della discrezionalità legislativa. V., in questo senso, Corte cost. n. 88 del 1992 (richiamata proprio dalla pronuncia in commento al par. 3.5. del "Considerato in diritto"). In quell'occasione, infatti, il Giudice delle leggi rilevò che "non esistendo nell'ordinamento alcun criterio, che possa dirsi costituzionalmente obbligato, per differenziare adeguatamente il regime del cumulo nelle suddette situazioni, questa Corte deve limitarsi a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 26 della legge n. 153 del 1969 nella parte in cui non prevede, a favore degli anziani divenuti invalidi dopo il sessantacinquesimo anno di età ed aspiranti alla pensione sociale, un meccanismo differenziato di determinazione del limite di reddito cumulato con quello del coniuge". Tanto – si badi – con la precisazione che "la configurazione di simile meccanismo, è rimessa alla discrezionalità del legislatore, nel rispetto dei principi sopra enunciati e secondo i criteri chiariti da questa Corte nella sentenza n. 295 del 1991".

o, eventualmente, effettuandola in via indiretta, come infine accaduto in questo caso, in forza dell'accoglimento della seconda *quaestio*.

Come è noto, però, le sentenze additive di principio costituiscono, negli ultimi tempi, formule decisionali sporadicamente applicate, di talché non stupisce che anche in questo caso il Giudice delle leggi abbia optato per un modello alternativo. Tale circostanza non impedisce, però, di rilevare che una declaratoria di illegittimità costituzionale parziale dell'art. 12, comma 1, della l. n. 118 del 1971, avrebbe irrobustito la tenuta argomentativa della pronuncia in commento e favorito una sua maggiore coerenza interna.

In tal senso, non possono non segnalarsi almeno due incongruenze tra la prima e la seconda parte del *Considerato in diritto* della sentenza.

In primo luogo, come detto, l'inammissibilità della prima *quaestio* riposa sull'argomento della discrezionalità del legislatore e sulla conseguente impossibilità, per la Consulta, di rideterminare l'importo dell'assegno previsto dall'art. 12, comma 1, della l. n. 118 del 1971. A esito dello scrutinio della seconda questione, però, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, della legge n. 448 del 2001, stabilendo in sostanza che l'"incremento al milione" debba essere assicurato agli invalidi civili totali senza attendere il raggiungimento del sessantesimo anno di età.

Ciò vuol dire che il Giudice delle leggi ha – né più né meno che – effettuato la ridefinizione dell'importo dell'assegno di cui all'art. 12, comma 1, della l. n. 118 del 1971, seppur attraverso l'utilizzo di uno strumento già esistente nell'ordinamento.

A tale contraddizione se ne accompagna un'altra. Non passa inosservata, infatti, la precisazione effettuata al par. 4.3.1. del *Considerato in diritto*, ove – nel pieno dello scrutinio della seconda questione –, si ritiene comunque "*decisivo e assorbente [...] il rilievo che l'assegno riconosciuto agli inabili, ex art. 12 della legge n. 118 del 1971, è, per quanto innanzi detto, largamente insufficiente a garantire loro i mezzi necessari per vivere*". Il Giudice delle leggi, dunque, sembra qui pre-supporre l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della l. n. 118 del 1971. Omette di considerare, però, che la relativa questione è stata dichiarata *in toto* inammissibile.

Le due contraddizioni evidenziate svelano – a parere di chi scrive – un punto di indubbia debolezza, sul piano strettamente tecnico-processuale, della decisione in commento.

La Corte, infatti, ha ritenuto la questione relativa all'art. 38, comma 4, della legge n. 448 del 2001 "*logicamente subordinata al rigetto di quella sollevata, in via prioritaria, con riguardo all'art. 12, primo comma, della legge n. 118 del 1971*"<sup>17</sup>. A ben vedere, però, le due questioni appaiono legate, più che da un rapporto di subordinazione declinato in termini di alternatività, come vorrebbe il Giudice delle leggi<sup>18</sup>, da un nesso di consequenzialità. E così, in realtà, pareva averla costruita il giudice *a quo*.

---

<sup>17</sup> Par. 2.2.1. del *Considerato in diritto*.

<sup>18</sup> "*Stante il mancato accoglimento della questione che precede, viene di conseguenza in esame quella sollevata in via subordinata dalla Corte rimettente, avente ad oggetto l'art. 38, comma 4, della legge n. 448 del 2001*" (così al par. 4 del *Considerato in diritto*).

Non sfugge, infatti, che – anche nell’impianto argomentativo della sent. n. 152 del 2020 – il presupposto per dichiarare il diritto all’incremento al milione per gli invalidi civili totali di età inferiore a 60 anni poggia *proprio* sulla constatazione dell’inadeguatezza dell’assegno previsto dall’art. 12, comma 1, della l. n. 118 del 1971 a garantire il nucleo minimo del diritto al mantenimento. La seconda questione risulta, quindi, subordinata alla prima non nel senso che l’una può essere esaminata solo in caso di rigetto dell’altra – come vorrebbe la Corte – ma nel senso che lo scrutinio della prima è logicamente prioritario rispetto all’esame della seconda e che, anzi, proprio e solo una volta accertata l’inadeguatezza dell’assegno mensile ha senso interrogarsi sull’esistenza di uno strumento idoneo a ripristinare la piena tutela del diritto al mantenimento.

Per tali ragioni la peculiare relazione esistente tra l’una e l’altra *quaestio* avrebbe forse meritato una più distesa riflessione nel corpo della pronuncia in esame. Ciò avrebbe consentito anche di meglio comprendere le ragioni logico-giuridiche a sostegno della scelta del controllo sopra definito “bi-fasico” di ammissibilità e dei suoi esiti.

Benché, infatti, sia senz’altro da salutare con favore, per certi profili, “l’atteggiamento meno formalistico della Corte circa il controllo sui requisiti di ammissibilità delle questioni incidentali”<sup>19</sup>, va da sé che è la Corte stessa, quando utilizza con particolare disinvoltura gli strumenti processual-decisionali di cui pure dispone, a doverli dotare di un rigoroso apparato logico-argomentativo. In difetto di questo, il rischio è che – come qui accade – si fatichi a comprendere quale sia la *ratio* del modello “ibrido” utilizzato, che appare, pertanto, di assai difficile riproposizione *pro futuro*.

#### **4. Sulla seconda questione. Minimo vitale e discrezionalità del legislatore: il superamento delle “rime obbligate” senza passare dal monito.**

La sent. n. 152 del 2020 si colloca nel solco di quell’orientamento degli ultimi anni - mirabilmente fotografato nell’ultima Relazione annuale dalla Presidente Cartabia – in forza del quale la Corte, “a fronte di un vizio di illegittimità costituzionale, non si astiene dal decidere nel merito per mancanza di «soluzioni costituzionalmente obbligate», ovvero di risposte a «rime obbligate»”. Se prima, infatti, il Giudice delle leggi, “trovandosi davanti a una pluralità di alternative possibili per rimediare al vizio di incostituzionalità tendeva ad arrestarsi sulla soglia della inammissibilità, ora sempre più frequentemente, pur in assenza di soluzioni costituzionalmente obbligate, la Corte decide nel merito, poggiando su previsioni normative già presenti nell’ordinamento e specificamente già rinvenibili nello specifico settore oggetto del giudizio”<sup>20</sup>.

Tanto è esattamente quanto accade nel caso di specie, ove il Giudice delle leggi ha “rimediato” all’inadeguatezza dell’assegno mensile di cui all’art. 12, comma 1, della l. n. 118

---

<sup>19</sup> Così la Relazione sull’attività della Corte costituzionale nel 2019, consultabile al seguente *link* [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazione\\_cartabia/1\\_relazione.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazione_cartabia/1_relazione.pdf), 5.

<sup>20</sup> *Ivi*, 8.

del 1971 attraverso l'utilizzo di un istituto – il c.d. “incremento al milione” – rinvenibile nella disciplina vigente in materia d'assistenza<sup>21</sup>.

Del fatto che nel caso di specie non vi fosse neppure l'ombra delle note “rime obbligate”<sup>22</sup> la Corte non fa certo mistero, giacché precisa, in chiusura, che “*l'eliminazione della barriera anagrafica che condiziona l'adeguamento della misura della pensione di inabilità al soddisfacimento delle esigenze primarie di vita, non costituendo una opzione costituzionalmente obbligata, resta soggetta a un diverso apprezzamento da parte del legislatore, purché nel rispetto del principio di proporzionalità [...] e dell'effettività dei suddetti diritti*”<sup>23</sup>.

La Corte pare qui precisare l'ovvio, giacché è ben evidente che è rimessa all'apprezzamento del legislatore la scelta di un altro mezzo – tra i vari possibili – per rendere la pensione di inabilità idonea a soddisfare le esigenze primarie di vita.

Epperò, il senso della puntualizzazione si coglie ove si consideri la novità dello schema utilizzato dalla Corte nel dialogare col legislatore. A differenza di quanto accaduto in altri casi<sup>24</sup>, infatti, la decisione sostitutiva non segue qui a una pronuncia monitoria, eventualmente rimasta inascoltata.

La Corte, nel caso in esame, prevedendo – e prevenendo – la probabile insensibilità del legislatore a un eventuale monito, è approdata *per saltum* direttamente all'intervento sostitutivo. E ciò rendeva doveroso precisare il carattere cedevole delle statuizioni del Giudice delle leggi in caso di diverso apprezzamento del legislatore. Diverso apprezzamento che, in ogni caso, il Parlamento si è ben guardato dall'effettuare<sup>25</sup>.

Ora, il *modus operandi* qui utilizzato dal Giudice delle leggi è senz'altro più efficiente – in termini di rapporto tempi/risultato – rispetto allo schema dell'ordinanza monitoria. Non dimeno esso non può – a parere di chi scrive – assurgere a modello decisionale ordinariamente utilizzabile dalla Consulta, ma va inteso quale *extrema ratio* cui ricorrere quando sussistono tutte le seguenti condizioni: a) la Corte abbia accertato che non sia garantito il nucleo minimo indefettibile di un diritto costituzionalmente garantito; b) siano in gioco i diritti incom-

---

<sup>21</sup> La sentenza in commento è stata presa in esame in G. SILVESTRI, *Del rendere giustizia costituzionale*, in *Questione Giustizia*, 2020 n. 3, anticipato sulla versione *online* della Rivista. L'A. ha rilevato che nel caso di specie la Corte “ha reso giustizia costituzionale” (p. 15), giacché, impossibilitata a procedere ad un intervento manipolativo sul *quantum* della prestazione “non si arrende e cerca altre vie, anche indirette, per rispondere alla domanda di giustizia ad essa indirizzata” e “prima di pronunciare il fatale *non possumus* (comoda scappatoia di tanti giudici), esplora tutte le possibilità e prende in seria considerazione una questione sollevata dal rimettente in via subordinata” (p. 14).

<sup>22</sup> Per l'utilizzo della locuzione “rime obbligate” cfr. V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in questa *Rivista* 1976, 1694 ss.

<sup>23</sup> Par. 9 del *Considerato in diritto*.

<sup>24</sup> Alle ipotesi “canoniche” di pronunce monitorie, seguite da decisioni di accoglimento, si aggiunge anche il modello sperimentato nel “caso Cappato” e qui non replicato, sul quale, per i profili che qui interessano, v. R. PESCATORE, *Caso Cappato-Antoniani: analisi di un nuovo modulo monitorio*, in *Osservatorio AIC*, 2020, 1; A. RUGGERI, *Venuto alla luce alla Consulta l'ircocervo costituzionale (a margine della ordinanza n. 207 del 2018 sul Caso Cappato)*, in *ConsultaOnline*, 2018, 3; M. RUOTOLO, *L'evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale*, in *Rivista AIC*, 2019 n. 2.

<sup>25</sup> Il legislatore si è limitato, prima, all'istituzione di un fondo per ottemperare alla sentenza in commento e, poi, a prevedere, all'art. 15 del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, che “*con effetto dal 20 luglio 2020 all'articolo 38, comma 4, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, e successive modificazioni, le parole «di età pari o superiore a sessanta anni» sono sostituite dalle seguenti: «di età superiore a diciotto anni»*” (comma 1).



primibili della persona<sup>26</sup>; c) vi siano almeno le “rime possibili”<sup>27</sup>, ossia l'intervento della Corte possa poggiare su previsioni normative già presenti nell'ordinamento.

A parere di chi scrive tutte le suddette condizioni sussistevano nel caso della pronuncia in commento.

Non v'è ragione di soffermarsi ulteriormente sul punto indicato *sub c)*, la cui sussistenza può, a questo punto, considerarsi acclarata.

Conviene invece spendere qualche parola sui punti indicati *sub a)* e *b)*, e quindi interrogarsi sul contenuto del “*diritto al mantenimento e all'assistenza sociale*”, che l'art. 38, comma 1, Cost. garantisce a “*ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere*”.

La sostanza della previsione si ricava, per differenza, anzitutto dalla connessione con il secondo comma del medesimo art. 38 Cost. – concernente la previdenza – che riconosce ai lavoratori il “*diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria*”.

Ora, è agevole rilevare che, già solo sul piano letterale, una cosa sono i mezzi necessari per vivere e altra (e diversa) cosa sono i mezzi adeguati alle esigenze di vita.

A partire dalla nota sent. Corte cost. n. 31 del 1986, la Corte costituzionale ha chiarito che “*i mezzi necessari per vivere non possono identificarsi con i mezzi adeguati alle esigenze di vita*”, atteso che “*questi ultimi comprendono i primi ma non s'esauriscono in essi*”. Conseguentemente, l'art. 38 Cost. al comma 1 garantisce ai cittadini “*il minimo esistenziale, i mezzi necessari per vivere*”, mentre al comma 2 assicura “*non soltanto la soddisfazione dei bisogni alimentari, di pura «sussistenza» materiale bensì anche il soddisfacimento di ulteriori esigenze relative al tenore di vita dei lavoratori*”<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> La locuzione “diritti incomprimibili” è sovente utilizzata nella giurisprudenza costituzionale, che in plurime occasioni è stata chiamata a pronunciarsi sul rapporto tra la loro tutela, la discrezionalità del legislatore e i vincoli di bilancio. Il Giudice delle leggi ha infatti chiarito che “*in assenza di adeguate fonti di finanziamento a cui attingere per soddisfare i bisogni della collettività di riferimento in un quadro organico e complessivo, è arduo rispondere alla primaria e fondamentale esigenza di preordinare, organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate*” (Corte cost., sent. n. 10 del 2016). Nondimeno, nella sent. n. 275 del 2016 la Corte costituzionale ha altresì precisato che “*è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione*” (par. 11 del *Considerato in diritto*).

<sup>27</sup> La formula delle “rime possibili” è di S. LEONE, *La Corte costituzionale censura la pena accessoria fissa per il reato di bancarotta fraudolenta. Una decisione a rime possibili*, in *Quad. Cost.* 2019, 183 ss. e viene utilizzata anche da A. PUGIOTTO, *Cambio di stagione nel controllo di costituzionalità sulla misura della pena*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, 785 ss. In questa sede la locuzione è intesa nei termini già indicati nella Relazione della Presidente sull'attività della Corte costituzionale nel 2019, ossia nel senso che vi siano previsioni normative già presenti nell'ordinamento e specificamente rinvenibili nel settore oggetto del giudizio.

<sup>28</sup> Da qui, peraltro, la Consulta, sempre nella sent. n. 31 del 1986, deduce che mentre il parametro di riferimento per l'assistenza è – e non può non essere – uniforme per la totalità dei “cittadini”, quello dell'adeguatezza alle esigenze di vita è un criterio che ben consente di differenziare la categoria dei lavoratori al proprio interno e “*può ben condurre a determinazioni quantitativamente diversificate delle prestazioni previdenziali*”. Il punto non è incontrovertito in dottrina. In direzione opposta a quanto qui sostenuto si è infatti affermato che l'obiettivo sotteso all'art. 38, comma 2, Cost. – e dunque il relativo compito dello Stato in materia previdenziale – consisterebbe nel garantire “a tutti i cittadini il minimo essenziale alle esigenze di vita in caso di vecchiaia o di invalidità” (così PERSIANI M., D'ONGHIA M., *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Torino 2018, 119).

Tale distinzione risulta tenuta in considerazione anche dalla pronuncia in commento, ove il Giudice delle leggi opportunamente rileva che la misura della pensione di inabilità “*non è idonea a soddisfare la soglia (non già del solo minimo «adeguato» riconosciuto ai lavoratori dall’art. 38, secondo comma, Cost., ma) dello stesso minimo vitale per far fronte alle esigenze primarie e minute della quotidianità – ossia alle pure esigenze alimentari – quale nucleo indefettibile di garanzie spettanti agli inabili totali al lavoro*”<sup>29</sup>. È chiaro, dunque, che il diritto al mantenimento e all’assistenza garantito dall’art. 38, comma 1, Cost. si riempie di contenuto pel tramite del riferimento alla dignità, non semplicemente umana, ma sociale<sup>30</sup>, e al pieno sviluppo della persona.

Non sfugge, infatti, che i destinatari delle prestazioni contemplate dal primo comma dell’art. 38 Cost. sono i cittadini che risultino, al contempo, inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari all’esistenza. È su quest’ultimo profilo che occorre soffermarsi, per cogliere appieno le implicazioni dell’inadeguatezza dell’assegno in esame sul piano della disegualianza sostanziale.

Come opportunamente rilevato dalla Corte costituzionale in altra occasione<sup>31</sup>, “*la garanzia costituzionale del «diritto al mantenimento e all’assistenza sociale» presuppone che la persona disabile sia «sprovvista dei mezzi necessari per vivere»*”. Qualora così non fosse, “*verrebbero [...] a poter irragionevolmente godere dello stesso trattamento di assistenza e di mantenimento, con conseguente identico carico finanziario e sociale, tanto le persone con disabilità individualmente e «familiarmente» non abbienti, quanto quelle prive di reddito ma concretamente assistite o anche potenzialmente assistibili da familiari con consistenti possibilità economico-patrimoniali*”<sup>32</sup>.

Se è vero – come è vero – che in gioco nel caso di specie non v’è semplicemente la tutela del disabile, ma la garanzia del minimo vitale al disabile “*individualmente e «familiarmente»*” non abbiente, si comprende che le *quaestiones* scrutinate nella sentenza in commento si collocano al crocevia tra art. 3, comma 2, Cost. e art. 2 Cost.

Nonostante i due parametri testé menzionati non siano stati specificamente evocati dal remittente e neppure vengano mai espressamente citati nella sentenza in esame<sup>33</sup>, essi definiscono le coordinate concettuali entro cui si snoda il ragionamento sulla garanzia del diritto al mantenimento dell’inabile al lavoro. È agevole comprendere, infatti, che il “*nucleo essenziale e indefettibile*”<sup>34</sup> del diritto al mantenimento, di cui discorre la Corte, è garantito solo da un assegno mensile che consenta all’invalido civile totale e non abbiente di preservare la propria dignità personale.

---

<sup>29</sup> Par. 3.3. del *Considerato in diritto*.

<sup>30</sup> Sul tema v. A. APOSTOLI, *La dignità sociale come orizzonte della uguaglianza nell’ordinamento costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2019 n. 3 ; G. FERRARA, *La pari dignità sociale (appunti per una ricostruzione)*, in *Studi in onore di G. Chiarelli*, II, Milano 1974, 1089 ss.

<sup>31</sup> Il riferimento è a Corte cost. n. 2 del 2016.

<sup>32</sup> Corte cost. n. 2 del 2016, par. 3.2. del *Considerato in diritto*.

<sup>33</sup> Salvo quanto si dirà *infra*, al par. 5.

<sup>34</sup> Par. 3.3. del *Considerato in diritto* della sent. n. 152 del 2020.

Il fatto che la Corte abbia ritenuto l'assegno mensile previsto dall'art. 12, comma 1, della l. n. 118 del 1971 insufficiente a tale scopo<sup>35</sup> giustifica, a parere di chi scrive, la scelta per una formula decisionale inedita che, senza passare dal monito, giunge direttamente a tutelare il diritto leso, riportandone la garanzia a un livello minimo accettabile.

Difficile immaginare, però, altri casi tanto paradigmatici quanto l'odierno, in cui la Corte potrà sottrarsi con altrettanta decisione al dialogo col legislatore.

## 5. Sulla modulazione degli effetti nel tempo.

Un'ultima notazione riguarda la modulazione degli effetti nel tempo della pronuncia in commento, che ripropone il modello inaugurato con la nota sentenza n. 10 del 2015, testualmente richiamata in più punti<sup>36</sup>.

A parere di chi scrive, però, la mera trasposizione del modello coniato nel 2015 nel caso di specie non convince pienamente. Per comprendere quanto si va dicendo, occorre risalire alla vicenda normativa sottesa alla sent. n. 10 del 2015 e, soprattutto, ai limiti che la stessa Corte costituzionale, in quell'occasione, fissò a se stessa come condizione per la modulazione degli effetti temporali delle sentenze.

Nella sent. n. 10 del 2015 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della c.d. "Robin Tax", ossia di una norma che imponeva un prelievo aggiuntivo all'IRES a carico di determinate imprese che avessero ottenuti ricavi superiori a 25 milioni di euro nel periodo di imposta precedente.

In quell'occasione la Corte, pur dichiarando l'illegittimità costituzionale della disciplina scrutinata per violazione degli artt. 3 e 53 Cost., ritenne necessario modulare gli effetti temporali della propria decisione in deroga al principio generale di retroattività delle sentenze di accoglimento, discendente dal combinato disposto degli artt. 136 Cost. e 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

In quest'ottica, il Giudice delle leggi si è premurato – in quella sede – di precisare che gli interventi che regolano gli effetti temporali delle decisioni debbono essere "*rigorosamente subordinati alla sussistenza di due chiari presupposti*": a) "*l'impellente necessità di tutelare uno o più principi costituzionali i quali, altrimenti, risulterebbero irrimediabilmente compromessi da una decisione di mero accoglimento*"; b) "*la circostanza che la compressione degli effetti retroattivi sia limitata a quanto strettamente necessario per assicurare il contemperamento dei valori in gioco*".

---

<sup>35</sup> Come ampiamente segnalato in precedenza, ad avviso di chi scrive il presupposto logico dal quale muove la pronuncia di accoglimento della seconda *quaestio* è l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della legge n. 118 del 1971 per violazione dell'art. 38, comma 1, Cost.

<sup>36</sup> Occorre osservare che la Corte costituzionale aveva già sperimentato la tipologia delle decisioni di accoglimento con efficacia *ex nunc* ben prima del 2015 (v. sentt. nn. 266 del 1988 e 50 del 1989). Nondimeno, come puntualmente rilevato in PINARDI R., *La modulazione degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità e la logica del giudizio in via incidentale in una decisione di accoglimento con clausola di irretroattività*, in questa *Rivista* 2015, 1, mai prima della sent. n. 10 del 2015 "la Corte costituzionale aveva avvertito l'esigenza o semplicemente colto l'opportunità di soffermarsi sul fondamento e sui limiti del potere in concreto esercitato nel modulare gli effetti caducatori determinati da una pronuncia di accoglimento sui rapporti tuttora pendenti".

Soffermandoci sul presupposto indicato *sub a)*, è indubbio che nel caso della sent. n. 10 del 2015 esso poteva ritenersi sussistente. Come puntualmente indicato in quella sede, infatti, “*l’impatto macroeconomico delle restituzioni dei versamenti tributari*” avrebbe determinato “*uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva*”<sup>37</sup>.

Conseguentemente, la rimozione con effetto retroattivo della normativa impugnata avrebbe finito “*per richiedere, in un periodo di perdurante crisi economica e finanziaria che pesa sulle fasce più deboli, una irragionevole redistribuzione della ricchezza a vantaggio di quegli operatori economici che possono avere invece beneficiato di una congiuntura favorevole*”, con conseguente “*irrimediabile pregiudizio delle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost.*”.

Il ragionamento – al di là delle valutazioni sul merito delle affermazioni<sup>38</sup> – risulta assolutamente lineare nella parte in cui connette l’opzione per l’accoglimento con efficacia *ex nunc* alla necessità di evitare non tanto (o, almeno, non solo) un significativo esborso, suscettibile di contrastare con l’art. 81 Cost., ma soprattutto un irrimediabile pregiudizio alle esigenze di solidarietà sociale – che da quell’esborso sarebbe conseguito – in violazione degli artt. 2 e 3 Cost.

Sono questi, in ultima analisi, i due principi costituzionali che, in quel caso, sarebbero stati “*irrimediabilmente compromessi da una decisione di mero accoglimento*”.

Lo schema proposto nel 2015 dal Giudice delle leggi, peraltro, pare a chi scrive compatibile anche con gli approdi della migliore dottrina che – ben prima degli anni Duemila – si era interrogata sui limiti all’efficacia retroattiva delle pronunce di accoglimento. Già in tempi non sospetti, infatti, tra i casi in cui la limitazione della rigidità degli effetti delle pronunce di incostituzionalità appariva “necessaria e [...] praticabile” era stata indicata proprio l’ipotesi in cui “la retroazione degli effetti dell’accoglimento produce un *vulnus* per un valore costituzionale primario”. Tanto, sul presupposto che dalla Costituzione emerga “una tavola di valori fondamentali che non potrebbero essere arrischiati neppure a seguito di una pronuncia della Corte”<sup>39</sup>. E tra di essi rientrano senz’altro i principi di eguaglianza e di solidarietà.

---

<sup>37</sup> Par. 8 del *Considerato in diritto*.

<sup>38</sup> Per le quali si rinvia alla sterminata dottrina in materia. Senza pretesa d’eshaustività: L. ANTONINI, *Forzatura dei principi versus modulazione temporale degli effetti della sentenza*, in *Quad. cost.* 2015, 3; I. CIOLLI, *L’art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in *Forumcost.* 2015; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale torna a derogare al principio di retroattività delle proprie pronunce di accoglimento per evitare “effetti ancor più incompatibili con la Costituzione”*. Nota a *Corte cost.* 11 febbraio 2015, n. 10, in *Federalismi.it*; R. PINARDI, *La modulazione degli effetti temporali delle sentenze d’incostituzionalità e la logica del giudizio in via incidentale in una decisione di accoglimento con clausola di irretroattività*, in *ConsultaOnline*, 2015, 1.

<sup>39</sup> M. LUCIANI, *La modulazione degli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento: primi spunti per una discussione sulla Corte costituzionale degli anni Novanta*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere (Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, il 23 e 24 novembre 1988)*, Milano 1989, 112. Tale posizione è stata ribadita, a quasi trent’anni di distanza, in M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant’anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2016 n. 3, 12.

Venendo ora alla pronuncia in commento, emerge anzitutto una patente eterogeneità della disciplina oggetto dello scrutinio di costituzionalità rispetto a quella vagliata nella sent. n. 10 del 2015.

Lì si trattava di una maggiorazione dell'IRES applicata a imprese con ricavi superiori a 25 milioni di euro, mentre qui si discorre dell'idoneità di un assegno mensile in godimento a invalidi civili totalmente privi di capacità lavorativa a garantire loro il soddisfacimento delle esigenze minime vitali.

Ora, nessuno potrebbe negare che il bilanciamento tra principi e diritti coinvolti si atteggi in modo non esattamente identico nell'una e nell'altra situazione. E difatti nella pronuncia in commento si fatica a rintracciare, a sostegno della necessità di modulazione degli effetti nel tempo, la sussistenza del presupposto già indicato *sub lett. a)*, ossia "*l'impellente necessità di tutelare uno o più principi costituzionali i quali, altrimenti, risulterebbero irrimediabilmente compromessi da una decisione di mero accoglimento*". A ben vedere, infatti, l'unico principio che nel caso di accoglimento "secco" della *quaestio* sarebbe stato irrimediabilmente compromesso è qui l'art. 81 Cost.

Non pare quindi sufficiente il mero rinvio – effettuato nella pronuncia in commento senza un autonomo apparato motivazionale – alle affermazioni contenute nella sent. n. 10 del 2015, per sostenere la necessità di una pronuncia di accoglimento con efficacia *ex nunc*.

Qui, infatti, il Giudice delle leggi si limita ad asserire – citando testualmente la sent. n. 10 del 2015 – che la tecnica decisoria là utilizzata risulterebbe "*costituzionalmente necessaria allo scopo di contemperare tutti i principi e i diritti in gioco, [...] garantendo il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali (sentenza n. 264 del 2012)*"<sup>40</sup>.

Ora, è fuor di dubbio che l'eventuale esborso che nel caso in esame sarebbe derivato dall'efficacia retroattiva della decisione avrebbe, semmai, dato concreta realizzazione alle esigenze di eguaglianza e solidarietà sociale, anziché pregiudicarle.

Stupisce, anzi, che i principi di eguaglianza e solidarietà siano espressamente menzionati, nella pronuncia in commento, solo nel passaggio appena citato e, per giunta, a (preteso) sostegno della necessità di escludere l'efficacia retroattiva della decisione di accoglimento.

Tutt'al contrario, una compiuta valorizzazione dei principi di solidarietà ed eguaglianza (nella specie, sostanziale) avrebbe dovuto spostare, semmai, l'ago della bilancia a favore della retroattività della pronuncia. Come visto, la *ratio* sottesa all'art. 38, comma 1, Cost., infatti, consiste proprio nel farsi carico, da parte della collettività tutta – e quindi con la leva della fiscalità generale – del mantenimento di coloro che siano, al contempo, inabili al lavoro e privi dei mezzi necessari per vivere.

---

<sup>40</sup> Così la sent. n. 10 del 2015, per come riprodotta testualmente al par. 7 del Considerato in diritto della pronuncia in commento.

Svelato dunque che il richiamo ai principi di eguaglianza e solidarietà – per come effettuato al par. 7 del *Considerato in diritto* della pronuncia in esame – è da ritenersi inconfidente, se non addirittura contraddittorio, risulta confermato che il solo principio costituzionale che sarebbe risultato irrimediabilmente compromesso da una decisione di mero accoglimento era quello di equilibrio di bilancio.

L'art. 81 Cost., infatti, qui non si limita a condizionare il bilanciamento effettuato dalla Corte tra principi, facendo “pendere il piatto” da una parte o dall'altra, ma costituisce *ex se* oggetto di bilanciamento (seppur nella fase successiva allo scrutinio e dedicata alla modulazione degli effetti<sup>41</sup>).

Da un lato, infatti, stanno l'art. 38, comma 1, Cost. e gli artt. 2 e 3, comma 2, Cost. e, dall'altro, sta il solo art. 81 Cost. La netta prevalenza di quest'ultimo – non supportata da una distesa e autonoma motivazione – non può salutarsi con favore, tanto più ove si consideri che nella pronuncia non v'è traccia di una puntuale quantificazione delle risorse pubbliche necessarie a dare esecuzione a un'eventuale sentenza d'illegittimità costituzionale con efficacia retroattiva. La Corte costituzionale, infatti, sembra dare per scontato che si tratterebbe di un esborso insostenibile per il bilancio dello Stato. Nondimeno, tale fatto non risulta accertato tramite una formale istruttoria, che pure la Corte avrebbe potuto avviare<sup>42</sup>.

Conseguentemente, delle due l'una: o tale accertamento non è stato effettuato o è stato svolto tramite un'istruttoria “informale”. E in entrambi i casi la decisione si esporrebbe a critiche, poiché l'accertamento sarebbe dovuto avvenire all'interno del processo e quindi una formale istruttoria sarebbe stata non solo opportuna, ma doverosa.

Tanto, per almeno tre ordini di ragioni. In primo luogo, per consentire a ciascun cittadino di vagliare la solidità e la ragionevolezza della scelta della Corte di modulare gli effetti temporali della sentenza. In seconda battuta, per porre il legislatore nelle condizioni di sapere quale sia, in concreto, il limite oltre il quale una spesa sia da ritenersi eccessiva e, quindi, insostenibile. Da ultimo, per mettere la Corte stessa al riparo da critiche in ordine all'eventuale contraddittorietà tra decisioni<sup>43</sup>.

Va da sé, infatti, che la modulazione degli effetti temporali di una pronuncia in tanto corrisponde all'esigenza di bilanciare valori costituzionali antagonisti in quanto sia dato chia-

---

<sup>41</sup> Questo lo precisa la Corte al par. 7 del *Considerato in diritto*.

<sup>42</sup> In forza dell'art. 13 della l. 11 marzo 1953, n. 87, e degli artt. 12 e 13 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. Con specifico riferimento al rapporto tra attività istruttoria, modulazione degli effetti temporali e sentenze “di spesa”, v. M. TROISI, *Attività istruttoria, conseguenze finanziarie e modulazione degli effetti temporali delle decisioni*, in M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: Istruttoria ed effetti delle decisioni*, Napoli 2018, 35 ss.

<sup>43</sup> Come accaduto in passato, a proposito delle opposte conclusioni raggiunte, in tema di modulazione degli effetti temporali, nella sent. n. 10 del 2015 e nella sent. n. 70 del 2015. Si v., sul punto, A. ANZON, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in questa *Rivista* 2015, 551 ss., ove la sent. n. 70 del 2015, che non contemplava alcuna modulazione degli effetti temporali, è definita “sorprendente per l'assenza di qualsiasi considerazione della poderosa e ampiamente dibattuta problematica degli effetti della dichiarazione di incostituzionalità delle leggi sull'equilibrio di bilancio”, nonché “per avere ignorato, proprio a tal proposito, numerosi precedenti giurisprudenziali e soprattutto la notissima sentenza «Cartabia» n.10 di poco anteriore, la quale invece riprende e ampiamente teorizza la necessità di un bilanciamento tra esigenze di protezione dei diritti o interessi oggetto della singola *quaestio* e il principio costituzionale ricavabile dall'art.81 Cost. (ultima formulazione)”.

ramente ad intendere quale sia, nella concreta fattispecie in esame, il peso di ciascuno degli interessi in gioco.

Si badi: chi scrive non intende negare che una pronuncia retroattiva avrebbe avuto verosimilmente un qualche rilievo sul piano economico-finanziario. Nondimeno, il particolare rango dei diritti coinvolti avrebbe richiesto un maggiore sforzo sia sul piano dell'accertamento istruttorio che sul piano motivazionale a supporto della scelta di far prevalere le ragioni sottese all'art. 81 Cost.

È stato autorevolmente osservato che “una giurisprudenza intesa a limitare, quando occorre, l'impatto temporale delle sentenze può essere costruita coi materiali del giudizio di ragionevolezza”, nel senso ch'essa “postula [...] la formazione di *standard* di comportamento, o di *test*, che consentano di evitare la frantumazione del canone nella casistica”<sup>44</sup>. Ed è proprio in quest'ottica, dunque, che nella modulazione degli effetti delle pronunce di accoglimento riveste un'importanza decisiva il profilo motivazionale, non solo per scongiurare il rischio della frantumazione del canone nella casistica, ma anche per evitare che un canone manchi del tutto e che il “velo” della sentenza n. 10 del 2015 sia utilizzato per ammantare (quasi) ogni tipo di decisione.

Il fatto che la Corte non abbia adeguatamente segnalato la problematicità – e, anzi, la drammaticità – del bilanciamento che effettuava rischia di far passare sotto silenzio una circostanza che è, invero, decisiva. Dalla lettura degli ultimi paragrafi della sentenza, infatti, parrebbe non solo che il principio dell'equilibrio di bilancio debba avere un posto entro la “tavola di valori fondamentali che non potrebbero essere arrischiati neppure a seguito di una pronuncia della Corte”<sup>45</sup>, ma – per di più – ch'esso ben possa prevalere anche su principi, quali l'art. 2 e l'art. 3, comma 2, Cost., che “*appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana*”<sup>46</sup>.

Se neppure in un caso-limite come quello qui esaminato può valere la regola della retroattività e addirittura la tutela del minimo vitale deve *de plano* cedere il passo alle esigenze di bilancio, verrebbe da chiedersi quand'è che le sentenze “che costano” possano aspirare a produrre effetti anche per il passato.

E questo la sentenza in commento non lo spiega.

---

<sup>44</sup> C. MEZZANOTTE, *Il contenimento della retroattività degli effetti delle sentenze di accoglimento come questione di diritto costituzionale sostanziale*, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., 46.

<sup>45</sup> Per utilizzare nuovamente l'espressione contenuta in M. LUCIANI, *La modulazione degli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento: primi spunti per una discussione sulla Corte costituzionale degli anni novanta*, cit., 112.

<sup>46</sup> Così nella sent. n. 1146 del 1988 la Corte costituzionale ha definito i “*principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali*”. A buon diritto – a parere di chi scrive – tra di essi vanno annoverati il principio di eguaglianza sostanziale e quello di solidarietà. Non anche l'art. 81 Cost.