

Il complesso dibattito in materia di diritti previdenziali e vincoli di bilancio: un commento alla sentenza n. 70/2015

di **Elena Monticelli** – Dottoranda di ricerca in “Diritto pubblico, comparato, internazionale”, presso l’Università di Roma Sapienza

SOMMARIO: 1. *Premessa.* – 2. *La sentenza 70/2015.* – 3. *In particolare: il bilanciamento dei valori dei valori costituzionali e i criteri di ragionevolezza e gradualità* – 4. *Il concetto di adeguatezza della prestazione previdenziale nel dibattito giurisprudenziale (Cenni).* – 5. *Profili problematici della sentenza in ordine alle conseguenze pratiche dell’accoglimento e il mancato rispetto dell’art. 81 Cost.* – 6. *Conclusioni: I diritti sociali nella dialettica tra legislatore e Corte costituzionale.*

1. Premessa

Con la sentenza n. 70/2015¹, la Corte Costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 24, co. 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, co. 1, legge 22 dicembre 2011, n. 214, c.d. “Riforma Fornero”².

Tale pronuncia, che risponde alle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Palermo e dalla Corte dei conti, ha assunto in queste settimane centralità nel dibattito pubblico del nostro Paese, in quanto si presta a letture contrastanti: per alcuni si è trattato dell’ennesimo sconfinamento dei giudici nella sfera riservata al legislatore, per altri si è di fronte ad una decisione

¹ C. Cost. 30 aprile 2015, n. 70.

²La c.d. *Riforma Fornero* dal nome del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del governo Monti, Elsa Fornero che ne fu promotore, è contenuta nell’art. 24 d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, detto “Salva Italia”, ha attuato la riforma Monti del sistema pensionistico pubblico italiano. Il decreto è chiamato “Salva Italia” perché le misure introdotte, secondo lo stesso Monti, erano finalizzate al risparmio di spesa pubblica volta ad evitare il default finanziario dello Stato Italiano nell’ambito della crisi del debito sovrano europeo. La disposizione come si ricorderà “in considerazione della contingente situazione finanziaria” limitava il riconoscimento della intergale rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, limitatamente agli anni 2012-2013, per i trattamenti di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS. Pertanto negli ultimi anni indicati, le pensioni superiori a detta soglia non hanno goduto di alcuna rivalutazione. Il blocco integrale della perequazione opera, quindi, per le pensioni di importo superiore a euro 1.217,00 netti. Quindi per esemplificare, nel 2012 le pensioni fino a 1.405,5 euro (pari a tre volte il trattamento minimo Inps) hanno goduto di una rivalutazione del 2,7% (fino a 1443 euro). Per gli importi compresi tra 1405,5 e 1443,00 euro veniva garantito l’aumento a scalare, fino al raggiungimento dell’importo massimo di 1443,00 euro. Per le pensioni superiori a tale ultimo importo non veniva garantita alcuna indicizzazione.

coerente col primato dei diritti sulle esigenze di equilibrio economico-finanziario, in linea con un'opinione molto accreditata in dottrina³.

Per questa ragione nel presente contributo sarà analizzato uno dei temi certamente più dibattuti della materia previdenziale: quello del bilanciamento tra l'interesse, costituzionalmente protetto, all'adeguatezza dei trattamenti e le scelte di finanza pubblica richieste per la garanzia della tenuta finanziaria del Paese, in particolare in relazione alla lesione del principio dell'equilibrio di bilancio, previsto dall'art. 81 Cost. Si cercherà di motivare le ragioni della scelta, da parte della Corte, di procedere attraverso questa tipologia decisionale, rispetto ad altre ugualmente valide e di analizzare le ripercussioni di questa sentenza nella dialettica tra legislatore e Corte Costituzionale.

2. La sentenza n. 70/2015

La pronuncia risponde a distinte questioni di legittimità costituzionale: la prima sollevata dal Tribunale ordinario di Palermo, sezione lavoro (ordinanza del 6 novembre 2013), che premette di essere stato adito per la condanna dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) a corrispondere al ricorrente i ratei di pensione maturati e non percepiti nel biennio 2012-2013, maggiorati di interessi e rivalutazione monetaria fino all'effettivo soddisfacimento, previa dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'azzeramento della perequazione automatica delle

³ In queste settimane molti sono stati commenti pubblicati in merito alla sentenza 70/2015: S. CASSESE, *Pensioni, le strade possibili della Corte Costituzionale*, edizione del 15 maggio 2015 del *Corriere delle Sera*; E. BALBONI, *Il Caso Pensioni tra Corte e Governo: da valanga a palombella*, in www.forumcostituzionale.it, 23 maggio 2015; G. PEPE, *Necessità di un'adeguata motivazione della legge restrittivamente incidente nella sfera giuridica dei cittadini? Commento a sentenza Corte cost. n. 70/2015*, in www.forumcostituzionale.it, 24 maggio 2015; G. NORI, *La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale: qualche osservazione*, in www.forumcostituzionale.it, 26 maggio 2015; E. MORANDO, *La sentenza n. 70 del 2015 sulle pensioni*, in www.federalismi.it, 20 maggio 2015; A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio. L'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 20 maggio 2015; P. BOZZAO, *L'adeguatezza retributiva' delle pensioni: meccanismi perequativi e contenimento della spesa nella recente lettura della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 20 maggio 2015; G. PALMIERI SANDULLI, *La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 20 maggio 2015; G. M. SALERNO, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in www.federalismi.it, 20 maggio 2015; A. STERPA, *Una 'lettura intergenerazionale' della sent. n. 70 del 2015*, in www.federalismi.it, 20 maggio 2015; D. PORENA, *Sostenibilità, diritti acquisiti ed irretroattività della legge. Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015*, in www.federalismi.it, 20 maggio 2015; S. CECCANTI, *Una sentenza che lascia due seri motivi di perplessità*, in www.federalismi.it, 20 maggio 2015; M. D'ONGHIA, *Sostenibilità economica versus sostenibilità sociale nella legislazione previdenziale*, in *Riv.dir.sic.soc.* anno XV, n. 2, 2015, p. 319 - 352; S. GIUBBONI, *Le pensioni nello Stato costituzionale*, in *Menabò etica ed economia*, 4 giugno 2015; A. C. SCACCO, *Finalità solidaristica endo-previdenziale: questa sconosciuta (nota a sent. 70/2015)*, in problemidellavoro.org, 2 maggio 2015; S. NICCOLAI, *Pensioni, la Corte vale per tutti*, in *il Manifesto*, 15 maggio 2015; M. CINELLI, *Illegittima la reiterazione del blocco della perequazione delle pensioni: Le ragioni*, in *Riv.dir.sic.soc.*, anno XV, n. 2, 2015, p. 429- 446 ; P. SANDULLI, *La telenovela costituzionale della perequazione pensionistica*, 10 maggio 2015; M. ESPOSITO, *Il decreto-legge in-attuativo della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 27 maggio 2015; S. LIETO, *Trattare in modo eguale i diseguali? Nota alla sentenza n. 70/2015*, per g. c. del www.forumcostituzionale.it; A. SGROI, *La perequazione automatica delle pensioni e i vincoli di bilancio: il legislatore e la Corte costituzionale*, in *Cons. Online II fasc.*, 2015, 516 ss.; G. GRASSO, *Alle radici del costituzionalismo: la Corte, il Governo e la sentenza n. 70/2015*, in *Menabò etica ed economia*, 2 luglio 2015; R. PESSI, *Ripensando al salario previdenziale: la sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Massim.Giur.lav.*, 2015, n. 6, p. 400 ss. ; G. PROSPERETTI, *Alla ricerca di una ratio del sistema pensionistico italiano*, in *Massim.Giur.lav.*, 2015, n. 6, p. 419 ss.; G. CAZZOLA, *Pensioni: se la Consulta bombarda il quartier generale*, in www.bollettinoadapt.it, 7 maggio 2015; F. R. PIZZUTI, *La fedeltà di Renzi all' "Agenda Monti"*, in www.dirittisocialie cittadinanza.org; R. ROMBOLI, *Il problema delle sentenze costituzionali «che costano» e il segreto della camera di consiglio (Nota a Corte cost. 30 aprile 2015, n. 70)*, in *Foro Italiano*, I, c. 1867.

pensioni superiori a tre volte il trattamento minimo INPS introdotto dalla norma censurata. La seconda questione di legittimità costituzionale del co. 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 è stata sollevata dalla Corte dei conti, con due distinte ordinanze, in quanto il ricorrente nel giudizio principale lamentava la mancata rivalutazione automatica del proprio trattamento pensionistico in applicazione della norma oggetto di censura, per effetto della esclusione del meccanismo di perequazione per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS.

Procediamo dunque nell'analisi delle argomentazioni della sentenza.

Nella parte iniziale la Corte si concentra sul dimostrare come la mancata perequazione automatica del trattamento pensionistico non sia una prestazione patrimoniale di natura tributaria⁴. A tal proposito la Corte ricorda le caratteristiche del prelievo tributario, ovvero: *“la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, devono essere destinate a sovvenire pubbliche spese”*⁵. In base ai seguenti criteri la Corte rileva che il blocco del meccanismo di rivalutazione dei trattamenti pensionistici superiori a tre volte il trattamento minimo INPS non riveste natura tributaria, in quanto non prevede una decurtazione o un prelievo a carico del titolare di un trattamento pensionistico e pertanto *“in assenza di una decurtazione patrimoniale o di un prelievo della stessa natura a carico del soggetto passivo, viene meno in radice il presupposto per affermare la natura tributaria della disposizione. Inoltre, viene a mancare il requisito che consente l'acquisizione delle risorse al bilancio dello Stato, poiché la disposizione non fornisce, neppure in via indiretta, una copertura a pubbliche spese, ma determina esclusivamente un risparmio di spesa”*⁶. Per questi motivi non è possibile affermare la natura tributaria della disposizione e perciò vengono meno le argomentazioni basate sul mancato rispetto della progressività e della capacità contributiva⁷.

Per quanto riguarda la funzione di mantenere nel tempo il potere d'acquisto, dato dal meccanismo della rivalutazione automatica, la Corte ripercorre il susseguirsi di norme in materia nel corso del tempo concludendo che, *“la disciplina generale che si ricava dal complesso quadro storico-evolutivo della materia, prevede che soltanto le fasce più basse siano integralmente tutelate dall'erosione indotta dalle dinamiche inflazionistiche o, in generale, dal ridotto potere di acquisto delle pensioni”*⁸.

⁴ Considerato in diritto, §4.1.

⁵ Considerato in diritto, §4.5.

⁶ Considerato in diritto, §4.8.

⁷ In merito alla natura tributaria del meccanismo di perequazione automatica, la giurisprudenza della Corte non risulta sempre dello stesso avviso. Infatti in occasione della sentenza n. 116 del 5 giugno 2013, la Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale del c.d. "contributo di solidarietà", denominato "contributo di perequazione" sulle pensioni "d'oro". La questione di costituzionalità era stata proposta con ordinanza di rimessione della Corte dei Conti - Sez. Campania del 20 luglio 2012. Tale prelievo veniva effettuato sulle pensioni di ammontare lordo annuo di € 90.000, con differenti percentuali: meno al 5% per la parte compresa fra i 90mila euro ed i 150mila euro; al 10% per la parte compresa tra i 150 mila euro ed i 200mila euro; meno al 15% per la parte eccedente i 200mila euro. Il prelievo suddetto veniva versato poi direttamente al Bilancio dello Stato, senza restare nel patrimonio dell'INPS o del Fondo Pensione Complementare. In questo modo il prelievo non aveva più una finalità solidaristica all'interno della categoria dei pensionati, ma diventava una vera e propria imposta di natura fiscale. La Corte Costituzionale nella sent. 116 ha dichiarato la natura tributaria del c.d. "contributo di perequazione", accertando che il prelievo ricadeva solo sulla categoria dei pensionati, e non sugli altri percettori di reddito (lavoratori in servizio, lavoratori autonomi, imprenditori, ecc.); ha quindi dichiarato la illegittimità costituzionale della norma sotto il profilo della violazione del principio di uguaglianza (art. 3) e della capacità contributiva (art. 53).

⁸ Considerato in diritto, §5.8.

Dopo aver analizzato la mancata natura tributaria della perequazione automatica, la Corte si concentra sulla “singolarità” della norma introdotta dell’art. 24, co. 25 del d.l. n. 201 del 2011, in quanto rileva come essa si discosti “*in modo significativo dalla regolamentazione precedente, non solo la sospensione ha una durata biennale; essa incide anche sui trattamenti pensionistici di importo meno elevato*”⁹, in quanto “*Le modalità di funzionamento della disposizione censurata sono ideate per incidere sui trattamenti complessivamente intesi e non sulle fasce di importo*”¹⁰.

La norma, secondo la Corte, si discosta anche dalla regolamentazione successiva (legge 147 del 2013), in quanto “*il legislatore torna dunque a proporre un discrimen fra fasce d’importo e si ispira a criteri di progressività, parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e della adeguatezza dei trattamenti di quiescenza. Anche tale circostanza conferma la singolarità della norma oggetto di censura*”.

Ripercorrendo l’evoluzione normativa in materia¹¹, la Corte evince che “*la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici è uno strumento di natura tecnica, volto a garantire nel tempo il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all’art. 38, secondo comma, Cost. Tale strumento si presta contestualmente a innervare il principio di sufficienza della retribuzione di cui all’art. 36 Cost., principio applicato, per costante giurisprudenza di questa Corte, ai trattamenti di quiescenza, intesi quale retribuzione differita*”¹². Per “*le sue caratteristiche di neutralità e obiettività e per la sua strumentalità rispetto all’attuazione dei suddetti principi costituzionali, la tecnica della perequazione si impone, senza predefinirne le modalità, sulle scelte discrezionali del legislatore, cui spetta intervenire per determinare in concreto il quantum di tutela di volta in volta necessario*”¹³. In altre parole la Corte afferma che data la natura “tecnica” del meccanismo della perequazione, tale meccanismo è volto a garantire nel tempo tanto il rispetto del criterio di adeguatezza, di cui all’art. 38 secondo co. Cost., quanto il principio di sufficienza e proporzionalità della retribuzione, di cui all’art. 36 Cost.

La Corte considera quindi il trattamento di quiescenza al pari di una “retribuzione differita”¹⁴ e pertanto esso deve essere proporzionato alla qualità ed alla quantità del lavoro prestato e deve, in ogni caso, assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia i mezzi adeguati alle loro esigenze di vita. Tuttavia, il legislatore ha la possibilità di apportare dei correttivi che siano giustificati da esigenze meritevoli di considerazione, purché essi non intacchino i suddetti criteri ed infine operino un “*bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti, anche in relazione alle risorse finanziarie disponibili ed ai mezzi necessari per far fronte agli impegni di spesa*”. In altre parole la discrezionalità del legislatore deve essere circoscritta dalla ragionevolezza e tale principio deve inoltre vincolare le sue scelte¹⁵, in quanto “*La ragionevolezza di tali finalità consente di predisporre e perseguire un progetto di eguaglianza sostanziale, conforme al dettato dell’art. 3, secondo comma, Cost. così da evitare disparità di trattamento in danno dei destinatari dei trattamenti pensionistici*”¹⁶.

⁹ Considerato in diritto, §7.8.

¹⁰ Considerato in diritto, §7.5.

¹¹ Fra le altre, C. Cost. sentt. nn. 208/2014 e 116/2013.

¹² Considerato in diritto, §8.1.

¹³ Considerato in diritto, §8.2.

¹⁴ Fra le tante C. Cost. sentt. nn. 116/2013 e 208/2014.

¹⁵ Si legge più avanti in C. Cost. 70/2015: “Pertanto il criterio di ragionevolezza, così come delineato dalla giurisprudenza citata in relazione ad i principi contenuti negli artt. 36, co. 1, e 38, co. 2, Cost., circoscrive la discrezionalità del legislatore e vincola le sue scelte all’adozione di soluzioni coerenti con i parametri costituzionali” (Considerato in diritto, §8.7).

¹⁶ Considerato in diritto, §8.3.

La dimensione del principio di eguaglianza, infatti, è caratterizzata da contorni non sempre univoci, rappresentati dal principio di ragionevolezza, il cui ambito di applicazione riguarda la coerenza, la congruità o la congruenza del mezzo legislativo a perseguire il fine, lo scopo (la *ratio legis*)¹⁷. Nel caso della norma censurata la Corte considera i pensionati come una classe unitaria di soggetti e pertanto la scelta del legislatore, di distinguere tra coloro che continuano a godere dell'adeguamento (sotto la soglia del triplo del minimo vitale) e coloro che ne patiscono il taglio per due anni (tutti quelli sopra la soglia del triplo), risulterebbe contraddire l'art. 3 Cost. Questa affermazione della Corte risulterebbe discutibile, secondo alcuni autori¹⁸, perché equiparerebbe solo apparentemente situazioni eguali, in quanto all'interno dell'unitaria categoria, i beneficiari dei trattamenti pensionistici percepiscono importi differenti, attraverso una distinzione per fasce. Proprio alla ripartizione in fasce è legata una differente interpretazione del rispetto del principio di uguaglianza applicato al tema della perequazione delle pensioni¹⁹.

Fatta questa articolata premessa si procede con una prima schematizzazione delle ragioni che hanno portato la Corte Costituzionale a pronunciare l'illegittimità della norma censurata, che verranno approfondite nei paragrafi successivi.

La prima motivazione riguarda quanto esplicito precedentemente in merito alla *singolarità* della norma censurata. In secondo luogo si pone l'accento sulla sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo. La Corte ha ritenuto che ciò “*esporrebbe il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità*”, dal momento che ne risulterebbe incrinata la principale finalità di tutela, insita nel meccanismo della perequazione, ossia la difesa modulare del potere d'acquisto delle pensioni²⁰. Rispetto a questo tema i giudici costituzionali, con la sentenza n. 316/2010 avevano rivolto un chiaro monito al legislatore: “*Dev'essere, tuttavia, segnalato che la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbe il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di*

¹⁷ F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2007, p.14.

¹⁸ A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio. L'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 20 maggio 2015, p. 10.

¹⁹ Sul rapporto tra principio di uguaglianza e la perequazione la giurisprudenza in materia risulta complessa. Interessante, per esempio, la sentenza 349/1985, all'interno della quale la Corte ben specificava le ragioni dell'ingiustificata disuguaglianza fra pensionati con trattamento superiore al minimo: “Com'è noto, però, l'invocato principio di eguaglianza, sancito dall'art. 3 della Costituzione, presuppone che le situazioni poste a raffronto siano identiche ovvero, quanto meno, omogenee; mentre nell'ipotesi qui esaminata risulta evidente l'intrinseca eterogeneità, sia sotto il profilo sociale che sotto quello strettamente economico, delle due categorie di soggetti (titolari di una pensione minima oppure superiore al minimo), sicché non può considerarsi irrazionale una diversa disciplina di perequazione per ciascuna di esse. Senza dire che l'indicazione del cit. art. 9 come *tertium comparationis* non è convincente anche sotto altro profilo e precisamente per la sua inidoneità a costituire un elemento costante di raffronto, in quanto agisce variamente secondo l'importo delle pensioni: ed appunto perciò in altri giudizi la disciplina suddetta è stata denunciata in senso inverso, reclamandosi l'applicazione della disposizione dell'art. 10, più favorevole nei singoli casi di quella dell'art. 9 ult. cit. B). Del pari la censura non regge sotto l'altro profilo dedotto, concernente la diversità fra sistema di perequazione per il trattamento pensionistico, da un lato, e sistema di retribuzione dei lavoratori in servizio, dall'altro: sono invero palesemente diverse le posizioni dei pensionati e dei lavoratori in servizio (si veda sul punto anche la ricordata sent. n. 26 del 1980), sicché non può ritenersi arbitrario un differente ordinamento anche in tema di perequazione”. Particolarmente importante risulta poi quanto affermato dalla Corte nella sentenza 316/2010 (su cui si tornerà più avanti): “neppure può ritenersi violato il principio di eguaglianza, perché il blocco della perequazione automatica per l'anno 2008, [è] operato esclusivamente sulle pensioni superiori ad un limite d'importo di sicura rilevanza [8 volte il trattamento minimo, cioè 3.548,48 al mese] realizza un trattamento differenziato di situazione obiettivamente diverse”.

²⁰ C. Cost. sent. del 17 dicembre 1985, n. 349.

*ragionevolezza e proporzionalità (su cui nella materia dei trattamenti di quiescenza, v.sent. n. 372 del 1998 e n. 349 del 1985), perché le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ad i mutamenti del potere d'acquisto della moneta*²¹.

In relazione a quanto esposto, secondo la Corte mancherebbe nella norma la chiara finalità solidaristica dell'intervento, ovvero il corretto bilanciamento, dal momento che la disposizione concernente l'azzeramento del meccanismo perequativo *“si limita a richiamare genericamente la «contingente situazione finanziaria», senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto del bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi*²²”. Rispetto a questo contesto la Corte specifica ancora che *“su questo terreno si deve esercitare il legislatore nel proporre un corretto bilanciamento, ogni qualvolta si profili l'esigenza di un risparmio di spesa, nel rispetto di un ineludibile vincolo di scopo «al fine di evitare che esso possa pervenire a valori critici, tali che potrebbero rendere inevitabile l'intervento correttivo della Corte»*²³. E ancora *“L'interesse dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, è teso alla conservazione del potere d'acquisto delle somme percepite, da cui deriva in modo consequenziale il diritto ad una prestazione previdenziale adeguata. Tale diritto, costituzionalmente fondato, risulta irragionevolmente sacrificato nel nome delle esigenze finanziarie illustrate in dettaglio*”²⁴.

In altre parole la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma in esame, poiché il legislatore non ha esplicitato in modo chiaro l' *ineludibile vincolo di scopo* ovvero la *finalità endosolidaristica* dell'intervento legislativo²⁵, requisito, secondo la Corte, essenziale nel momento in cui si voglia operare un intervento sui trattamenti pensionistici che interessa anche le pensioni medio - basse e non esclusivamente le pensioni alte, come nelle norma oggetto della

²¹ In merito a questo lavoro risulta fondamentale la ricostruzione della vicenda relativa alla già citata sentenza n. 316/2010. In quell'occasione era stata sollevata la questione di legittimità costituzionale sull'art. 1, co. 19, della legge 247/2007, il quale disponeva il blocco della perequazione automatica per il solo anno 2008, per le sole pensioni con importo superiore ad otto volte il trattamento minimo INPS, con lo scopo dichiarato di contribuire al finanziamento solidale degli interventi sulle pensioni di anzianità, contestualmente adottati con l'art. 1, co. 1 e 2, della medesima legge. La Corte giudicò infondata la questione per diversi motivi. Innanzitutto nella sentenza la Corte ritenne che la norma risponda al principio di proporzionalità *ex art. 36 Cost.*, in ragione della mancata perequazione per un solo anno della pensione, ma soprattutto perché *“ove si consideri che le pensioni incise dalla norma impugnata, per il loro importo piuttosto elevato, presentano margini di resistenza all'erosione determinata dal fenomeno inflattivo. L'esigenza di una rivalutazione sistematica del correlativo valore monetario è, dunque, per esse meno pressante di quanto non sia per quelle di più basso importo”*. In secondo luogo secondo la Corte la norma rispondeva al principio della ragionevolezza/eguaglianza *ex art. 3 Cost.* perché *“il blocco della perequazione automatica per l'anno 2008, operato esclusivamente sulle pensioni superiori ad un limite d'importo di sicura rilevanza, realizza un trattamento differenziato di situazioni obiettivamente diverse rispetto a quelle, non incise dalla norma impugnata, dei titolari di pensioni più modeste. E che si tratti di situazioni disomogenee trova conferma nella stessa disciplina “a regime” della perequazione automatica, la quale prevede una copertura decrescente, a mano a mano che aumenta il valore della prestazione”*. Infine la Corte riafferma il principio della c.d. *solidarietà endo-previdenziale*: *“la chiara finalità solidaristica dell'intervento, in contrappeso all'espansione della spesa pensionistica dovuta alla graduazione dell'entrata in vigore di nuovi più rigorosi criteri di accesso al pensionamento di anzianità, offre una giustificazione ragionevole alla soppressione annuale della rivalutazione automatica prevista a scapito dei titolari dei trattamenti medio - alti. Il loro sacrificio, infatti, serve ad attuare la scelta non arbitraria del legislatore di soddisfare – cancellando la brusca elevazione dell'età minima pensionabile – le aspettative maturate dai lavoratori, i quali, in base alla più favorevole disciplina previgente, erano prossimi al raggiungimento del prescrito requisito anagrafico”*.

²² Considerato in diritto, §10.4.

²³ C. Cost. sent. n. 226/1993.

²⁴ Considerato in diritto, §10.5.

²⁵ A. C. SCACCO, *Finalità solidaristica endo-previdenziale: questa sconosciuta (nota a sent. 70/2015)*, in *problemidellavoro.org*, 2 maggio 2015, p. 8.

sentenza n. 316 del 2010, un tema che secondo la Corte non potrebbe semplicemente rispecchiarsi in un generico richiamo alla «contingente condizione finanziaria», ma dovrebbe essere approfondito meglio nella norma censurata.

Proprio su questo tema, come altri appena elencati ritorneremo nei paragrafi successivi con una riflessione più approfondita.

3. *In particolare: il bilanciamento dei valori costituzionali e i criteri di ragionevolezza e gradualità*

Come evidenziato precedentemente la sentenza in esame pone l'accento sui giudizi di ragionevolezza e proporzionalità. Le tecniche decisorie, rispetto a questi principi, si sono caratterizzate per una molteplicità di modalità con una scelta flessibile rispetto a quella che, di volta in volta, meglio si prestava a risolvere il caso sottoposto all'esame della Corte. Per tali motivi *“il test di ragionevolezza costituisce un criterio composito ed eterogeneo, il nucleo centrale (una vera pietra miliare) intorno a cui la Corte elabora la ricca e complessa tipologia delle sue decisioni e che, specie in materia previdenziale, ha trovato un'intensa applicazione allorquando, per valutare l'esistenza di una razionale discrezionalità, non si è mancato di tener conto anche delle possibilità concrete offerte o negate al legislatore dalla contingenza del sistema economico”*²⁶.

Il principio di “ragionevolezza” nasce come metodo di giudizio legato al principio di eguaglianza. La Corte Costituzionale, fin dagli inizi degli anni sessanta, ha affermato che *“il principio di eguaglianza risulta violato anche quando la legge, senza ragionevole motivo, faccia un trattamento diverso a tutti i cittadini che si trovino in situazione eguale”*²⁷. In altre parole il principio di ragionevolezza viene assunto come criterio con il quale sindacare le scelte del legislatore; esso non implica un sindacato sulla giustizia o sull'opportunità di una certa disciplina, ma è considerato piuttosto un esame sulla coerenza della norma in esame rispetto alle norme poste dallo stesso legislatore in fattispecie analoghe. Per questo la dottrina ha rilevato il carattere ternario del principio di ragionevolezza in quanto *“si presuppone che il giudizio della Corte non si svolga entro uno schema binario, esaurendosi nel consueto confronto fra la norma impugnata ed il parametro o la pluralità dei parametri costituzionali richiamati; bensì richiede che il giudizio stesso comprenda almeno altri tre termini, vale a dire la norma impugnata, il principio costituzionale d'eguaglianza ed un tertium comparationis, in vista del quale possa dirsi che la differenziazione o la classificazione in esame sia ragionevole oppure arbitraria, provvista o carente di un adeguato fondamento giustificativo, e quindi conforme o difforme rispetto al generale imperativo dell'art. 3”*²⁸.

Successivamente però, con l'evoluzione della giurisprudenza, il giudizio di ragionevolezza è passato da un confronto con il *tertium comparationis* ad un esame della “razionalità” della norma, nei termini in cui la Corte Costituzionale deve esaminare la norma verificandone l'eventuale contraddittorietà rispetto alla sua *ratio* o rispetto al sistema normativo nel suo complesso,

²⁶ M. D'ONGHIA, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Bari, 2013, p. 117.

²⁷ C. Cost. 29 marzo 1960, n. 15, in cui ha fatto la prima apparizione il criterio di ragionevolezza, che successivamente ha assunto una portata più generale per cui anche le distinzioni fondate su sesso, razza, sono state ritenute possibili “ove ragionevolmente giustificate”.

²⁸ L. PALADIN, *Corte Costituzionale e principio generale d'eguaglianza ecc.*, in *Scritti su La giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, p. 609.

valutandone la pertinenza allo scopo che il legislatore si è prefisso di raggiungere attraverso la norma stessa²⁹.

“La legge ragionevole è, dunque, quella che tiene conto dell’ambiente giuridico entro il quale deve muoversi: deve, nel senso che le è presupposto dominante. (...) Di fronte alla Corte si tratta di un controllo, per così dire estrinseco e tangenziale, che si esprime nell’espressione manifesta irragionevolezza. Si tratta cioè di valutare se la legge effettivamente opera all’interno di quell’«ambiente giuridico» senza contraddirlo o alterarlo. Il legislatore fa valere «la sua ragionevolezza»; la Corte, la manifesta irragionevolezza”³⁰.

Pertanto, tornando all’esame della sentenza 70 del 2015 si può affermare che quando la Corte fa riferimento al fatto che siano stati valicati i limiti di ragionevolezza e della proporzionalità della norma sindacata, il giudizio si riferisce alla corrispondenza delle norme stesse agli scopi perseguiti dal legislatore. Seguendo tale ragionamento la Corte ha rilevato in questo caso tanto un mancato rispetto del monito indirizzato al legislatore con la sentenza n. 316 del 2010, quanto la non precisata ed illustrata motivazione di «*contingente situazione finanziaria*»³¹.

Proprio sul tema del vincolo di motivazione da parte della Corte, diversi autori si sono espressi formulando aspre critiche³² ritenendo, ad esempio, che il giudice delle leggi avrebbe dovuto porre attenzione alla distinzione tra *ratio legis* e motivazione, in quanto la prima riguarda gli interessi che l’atto intende regolare ed è quindi ricavabile dal contesto normativo, mentre la motivazione va intesa come “*un’esternazione eventuale dei motivi della legge*”, tradizionalmente non necessario ai fini della validità dell’atto legislativo. Sembrerebbe pertanto che la Corte, con la sentenza 70 del 2015, sancisca la necessità di una congrua e pertinente motivazione dell’atto legislativo, come ineludibile ai fini della valutazione comparativa degli interessi su cui è costruito il sindacato di legittimità costituzionale. Si sostiene addirittura che la Corte abbia utilizzato un principio di ragionevolezza “*al contrario*”³³, così come si ritiene che la motivazione non possa essere al centro della decisione, definita addirittura “*una brutta pagina per la Corte*”³⁴, accentuandone il contrasto con l’art. 81 Cost., di cui si parlerà successivamente.

Si può presupporre, però, che la Corte abbia posto l’accento sulla necessità che il legislatore rafforzasse le proprie motivazioni rispetto al provvedimento in quanto, come si illustrerà successivamente, il giudice delle leggi aveva lanciato un monito al legislatore rispetto alla materia in questione.

Prima di analizzare il concetto di adeguatezza della prestazione previdenziale, non si può non accennare ad un altro importante criterio di giudizio, ovvero quello che attiene al c.d. *test di*

²⁹ Ibidem, p.635.

³⁰ G. ZAGREVELSKY, V. MARCENO’, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 203.

³¹ Il tema della crisi economica è stata al centro di numerose decisioni della Corte Costituzionale: fra le altre, C. Cost., sentt. n. 10/2010, n. 16/2010, n. 121/2010, n. 182/2010, n. 148/2012, n. 151/2012, n. 62/2013, n. 310/2013, n. 219/2014; in dottrina, cfr. M. BENVENUTI, “La Corte costituzionale”, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del Convegno di Roma 26-27 aprile 2012*, Napoli, 2012, pp. 375ss.; ID., *Brevi considerazioni intorno al ricorso all’argomento della crisi economica nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2013, n. 2, pp. 969 ss.

³² G. PEPE, *Necessità di un’adeguata motivazione della legge restrittivamente incidente nella sfera giuridica dei cittadini? Commento a sentenza Corte cost. n. 70/2015*, in www.giuristidiamministrazione.com, 15 maggio 2015, p. 2.

³³ A. MORRONE, *op. cit.*, p. 10.

³⁴ A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista AIC*, 15 maggio 2015, p. 1.

gradualità. Secondo quanto scritto dalla stessa Corte, la gradualità inizialmente corrispondeva “*ad un momento di sviluppo della politica legislativa di solidarietà sociale*”³⁵.

Risulta importante sottolineare, però, sempre in riferimento agli anni sessanta e settanta che “*l’argomento della gradualità nell’attuazione dei diritti sociali, adoperato in quel frangente dal giudice costituzionale, lungi dal configurarsi come «naturale» appare invece storicamente bene determinato ed orientamento. Con ciò s’intende dire che se in una fase di espansione economica esso accompagna, ulteriori sviluppi attuativi dei diritti in questione, affidati alle determinazioni del legislatore ordinario, esso invece cambia volto in presenza di «difficoltà finanziarie da superare»*”³⁶. In altre parole la Corte concepisce la gradualità come un vero e proprio bilanciamento tra due interessi “paritari”, che lo stesso giudice delle leggi ha definito «*esigenze parimenti apprezzabili*»³⁷, ovvero il diritto alle prestazioni sociali e l’interesse al bilancio. La domanda importante alla quale è complesso oggi dare una risposta univoca riguarda l’applicabilità del principio di gradualità in ogni fase del sistema economico. Sebbene infatti si possa considerare la gradualità un principio scontato, in una fase di politica economica espansiva, nella odierna fase di crisi economica è necessario chiedersi se tale principio possa ancora essere considerato acquisito ed in quale maniera esso possa essere ugualmente applicabile.

Questo quesito è fondamentale proprio perché l’argomento della gradualità nell’attuazione dei diritti sociali è stato utilizzato in maniera ben determinata ed orientata in quel preciso periodo storico (anni sessanta e settanta) dal giudice delle leggi, mentre si può rilevare come esso, in presenza di difficoltà finanziarie da superare, divenga una mera giustificazione delle limitazioni apportate al contenuto degli stessi diritti sociali³⁸, determinando un giudizio di irragionevolezza quando le esigenze di equilibrio della finanza pubblica rischiano di comprimere il nucleo essenziale del diritto³⁹.

4. Il concetto di adeguatezza della prestazione previdenziale nel dibattito giurisprudenziale (Cenni).

La congruità della prestazione pensionistica, in termini di garanzia costituzionale è identificata con il concetto di “*adeguatezza*” il quale implica, sicuramente inglobandolo, il medesimo concetto di sufficienza che alla base della garanzia sociale dettata dalla Costituzione per la retribuzione⁴⁰. All’interno della giurisprudenza costituzionale il concetto di “*adeguatezza*” della prestazione previdenziale ha subito un’evoluzione legata all’elasticità del modello delineato dell’art. 38⁴¹. Tale elasticità, infatti, ha determinato che non si stabilissero dei criteri generali di riferimento sulle sue modalità di attuazione, lasciando arbitrarietà al legislatore. La Corte, ad esempio, nella sentenza n. 34 del 1960 stabiliva che qualunque fosse la funzione specifica da attribuire alla pensione d’invalidità o vecchiaia, essa era certamente da collegare «*allo stato di bisogno del lavoratore*», parificando in tale maniera le prestazioni previdenziali e le prestazioni assistenziali. Nella sentenza n. 22 del 1969 i giudici esplicitano in maniera più specifica il carattere alimentare dei mezzi da

³⁵ C. Cost. sent. n. 187/1976.

³⁶ M. BENVENUTI, *Diritti Sociali*, Torino, 2013, p. 102.

³⁷ C. Cost. sent. 3 aprile 1987, n. 101.

³⁸ M. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 102.

³⁹ Cfr. I. CIOLLI, *I Diritti Sociali* in F. ANGELINI e M. BENVENUTI, a cura di, *op. cit.*, p. 101.

⁴⁰ M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Roma, 2013, p. 543.

⁴¹ Secondo autori come M. Cinelli l’art. 38 Cost. è una norma dal carattere aperto, ovvero non esclude, per la realizzazione dei medesimi fini, che il legislatore possa delineare modelli atipici in ampia libertà. Cfr. M. CINELLI, *Op. cit.*, p. 88.

garantire per fronteggiare lo stato di bisogno, «*destinati alle primarie necessità degli assistiti mediante corresponsione di un minimum vitale*» fermo restando il «*valore di principio fondamentale del diritto dei lavoratori a che siano preveduti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita*».

A partire dagli anni settanta è emerso, invece, un diverso orientamento per il quale si abbandonò l'ottica di prestazione previdenziale quale mezzo di sussistenza, con il prevalere del riconoscimento della natura retributiva della prestazione previdenziale⁴². Il concetto di retribuzione differita, applicato alle prestazioni previdenziali, si fondava sulla stretta correlazione tra garanzia di "proporzionalità" della retribuzione e "adeguatezza" della pensione, si muoveva, quindi, l'assunto che l'art. 38, co. 2, Cost., dovesse leggersi in stretta correlazione logica e funzionale con l'art. 36, co. 1, Cost.⁴³. Pertanto il concetto di prestazione previdenziale adeguata è da ricercarsi nel collegamento tra le due norme costituzionali richiamate.

Successivamente l'evoluzione della giurisprudenza appare altalenante⁴⁴, fino ad affermare l'orientamento abbastanza diffuso che sia compito del legislatore, nell'ambito della sua discrezionalità e nei limiti della ragionevolezza, individuare e stabilire quale sia il livello di effettività della tutela, anche tenendo conto delle esigenze finanziarie e di bilancio, ma senza arrivare alla totale elisione del diritto fondamentale.

Ed è proprio rispetto a questo orientamento prevalente che è possibile analizzare come sia evoluto il dibattito giurisprudenziale in materia dei provvedimenti di blocco delle perequazioni, che hanno alla base le ragioni finanziarie.

Volendo dare solo qualche cenno si riscontra facilmente come il legislatore abbia negli anni limitato o escluso temporaneamente la perequazione automatica in ragione dei limiti della spesa pubblica. In primo luogo si ricorda la sentenza n. 348/1985, di grande importanza per il principio enunciato dalla Corte in ordine alla possibilità per il legislatore di emanare disposizioni le quali modificano sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, come nel caso delle pensioni. La Corte, nel riconoscere al legislatore questa possibilità, tuttavia precisò che gli interventi legislativi "non possono trasmodare in un regolamento irrazionale ed arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica che costituisce elemento fondamentale e indispensabile dello stato di diritto."⁴⁵

⁴² «L'equiparazione sostanziale tra pensione e retribuzione maturò originariamente nell'ambito del pubblico impiego, da quelle concezioni che a causa della posizione di supremazia dell'ente datore di lavoro, ritenevano che la pensione del pubblico impiego fosse anche essa al pari della retribuzione, il compenso della dedizione esclusiva, perdurante anche dopo la cessazione del rapporto» in M. CINELLI, *L'apporto della Corte Costituzionale all'evoluzione del sistema delle pensioni*, in *Inf. Prev.*, n. 4, suppl., 1987, p. 23.

⁴³ M. D'ONGHIA, *op. cit.*, 2013, p. 137.

⁴⁴ In particolare si approfondisca la C. Cost., sent. n. 21/1986, con la quale si svalutò il collegamento tra artt. 36 e 38 Cost., al fine di giungere ad una revisione problematica della pensione come retribuzione differita e di converso considerare l'effetto combinato dell'art. 38 e dell'art. 81, realizzando, così, più ampi spazi di discrezionalità a favore del legislatore, pur sempre nei limiti della ragionevolezza. Per un maggiore approfondimento si consiglia M. D'ONGHIA, *op. cit.*, 2013, p. 138-139.

⁴⁵ Si legge nella sentenza: «Nel nostro sistema costituzionale non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modificano sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti (...) Dette disposizioni però, al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale e indispensabile dello stato di diritto». C. Cost. sent. 17 dicembre 1985, n. 349.

Si ricordano, inoltre, sia il contenzioso dinanzi alla Corte Costituzionale del blocco perequativo disposto per il 1998 sia quello del 2008. Rispetto al caso del 1998 la sentenza si risolse con una decisione di inammissibilità⁴⁶, nel caso del 2008 i giudici hanno respinto le censure attraverso una sentenza monito maggiormente esplicativa⁴⁷.

Come già ribadito più volte, infatti, è nella sentenza 316/2010 che è contenuto il monito che la sentenza 70 del 2015 riprende per avvalorare la sua decisione.

Nella sentenza n. 316/2010, infatti, la Corte aveva già fatto presente al legislatore che “*la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità (...), perché le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d’acquisto della moneta*”⁴⁸. Queste parole lasciavano trasparire che l’adeguatezza della prestazione previdenziale, non poteva più essere aggravata in futuro, in quanto un’ulteriore riduzione del trattamento pensionistico dei soggetti titolari di pensioni medio alte avrebbe violato il dovere di solidarietà, apparendo non più ragionevole.

5. *Profili problematici della sentenza in relazione alle conseguenze pratiche dell’accoglimento della questione di costituzionalità in ordine all’art. 81 Cost.*

L’acceso dibattito sollevatosi intorno alla sentenza 70 del 2015 si concentra principalmente intorno alla critica rivolta alla Corte di aver determinato, con la propria decisione, delle conseguenze gravose per il bilancio dello Stato, tali da non rispettare il vincolo del novellato art. 81 Cost. (così come modificato dalla l. cost. n. 1/2012). Prima di entrare nel merito di tale questione, è importante dare qualche cenno sulle quattro fasi differenti che caratterizzano la giurisprudenza costituzionale in tema di diritti sociali⁴⁹.

La prima fase comprende gli anni sessanta e settanta, durante la quale è prevalso un orientamento della Corte teso ad ampliare gli strumenti di garanzia e di effettività dei diritti previdenziali⁵⁰. Negli anni settanta, in particolare, si fa strada nella giurisprudenza costituzionale

⁴⁶ C. Cost. sent. 17 luglio 2001, n. 256.

⁴⁷ La Corte Costituzionale si è espressa in numerosi casi in merito al tema del blocco della perequazione, con una distinzione tra le pensioni del personale soggetto alla contrattazione e quello che invece per legge ne rimane escluso (dirigenti civili e militari e personale della magistratura), v. tra le altre, C. Cost. sent. n. 3 del 13 gennaio 1966, C. Cost. sent. n. 124 del 9 dicembre 1968, C. Cost. sent. n. 176 del 3 luglio 1975, C. Cost. sent. n. 46 del 18 giugno 1979; fra le più recenti C. Cost. sent. n. 96 del 2 marzo 1991, C. Cost. sent. n. 106 del 4 aprile 1996, C. Cost. sent. n. 383 del 14 dicembre 2014, in www.cortecostituzionale.it; si rinvia per approfondimenti e richiami ulteriori a C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996., p. 272.

⁴⁸ C. Cost., sent. 316/2010.

⁴⁹ Per un maggiore approfondimento si faccia riferimento M. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 98, e M. D’ONGHIA, *op. cit.*, 2013, p. 92.

⁵⁰ “È con l’aprirsi e l’avanzare del decennio successivo (rif. anni sessanta) che gli enunciati relativi ad alcuni diritti sociali assurgono ad oggetti d’interesse da parte del giudice costituzionale, il quale ne riconosce la portata fondamentalmente soggettiva” M. BENVENUTI, *op. cit.*, p.99. In riferimento alla giurisprudenza di questa prima fase si veda, tra le altre : in tema di retribuzione C. Cost., sentt. nn. 30/1960 e 34/1960; in tema di previdenza sociale C. Cost., sentt. n. 78/1963, n. 105/1963, n. 112/1963, n. 18/1964.

l'*argumentum* della gradualità, così come analizzato precedentemente⁵¹ e ciò sembra tradursi in un vero e proprio divieto di *reformatio in peius* in tema di diritti sociali⁵².

Nella seconda fase, che interessa gli anni ottanta, si registra un indirizzo di particolare cautela tenuto dal giudice costituzionale in merito alle scelte di politica economica e sociale, che si riflette in una tecnica decisoria legata principalmente alle sentenze additive di prestazione⁵³ e alle sentenze monito⁵⁴.

Nella terza fase, che inizia in realtà con il biennio 1987-1988, si evidenzia un'inversione di tendenza da parte del giudice costituzionale in tema di diritti sociali, in quanto si consolida, sino a diventare egemonico, un approccio della Corte volto maggiormente alla tutela del principio di equilibrio finanziario, in cui, la precedente formulazione dell'art. 81, sembra assurgere al rango di «supernorma costituzionale»⁵⁵. Per questa ragione si riscontra in questa fase il ricorso a tecniche decisorie diversificate tra le quali si possono annoverare alcune ipotesi di declaratorie di inammissibilità o rigetto con accertamento di incostituzionalità, di doppie pronunce, di sentenze cc.dd. additive di principio e di interventi bifasici di auto rimessione⁵⁶.

In ultimo, la quarta fase è quella che ha inizio nel 2010, nel pieno della crisi economica ed attraversata anche dalla riforma che ha segnato l' "introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione". Nel corso della seconda parte della XVI legislatura, infatti, in concomitanza con l'acuirsi delle tensioni sui debiti sovrani dell'area dell'Euro, è emersa a livello euromondiale l'esigenza di prevedere negli ordinamenti nazionali ulteriori e più stringenti regole per il consolidamento fiscale e, in particolare, di introdurre, preferibilmente con norme di rango costituzionale, la regola del pareggio di bilancio. Pertanto, in coerenza con quanto disposto da accordi internazionali quali il Trattato *sulla stabilità, il coordinamento e la governante nell'Unione economica e monetaria* (c.d. *Fiscal compact*) è stato introdotto il pareggio di bilancio nella Costituzione, attraverso la l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, ovvero il principio dell'equilibrio strutturale delle entrate e delle spese del bilancio.

In un contesto politico e istituzionale generalmente segnato da un processo di «progressiva autolimitazione» e di crescente «disintermediazione dello Stato», sembrano consolidarsi nella giurisprudenza costituzionale di quest'ultimo decennio, rispetto a quanto verificatosi negli anni

⁵¹ Si veda par. 3

⁵² C.Cost. sentt. 112/1963. In riferimento alla giurisprudenza degli anni settanta si veda inoltre, tra le altre: C. Cost., sentt. nn. 187/1976 e 128/1973.

⁵³ Cfr. M. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 109.

⁵⁴ "Gli anni qui in esame appaiono contrassegnati da vere e proprie "catene monitorie", le quali si aprono in molti casi, con decisioni negative, ma nondimeno corredate da ammonimenti anche particolarmente accorati - ad esempio nella sent. n. 534/1989, in tema di contributi obbligatori di malattia - rivolti al legislatore ordinario; e, poi, nel perdurante silenzio di quest'ultimo, si chiudono con pronunce di accoglimento." M. BENVENUTI, *op. cit.*, p.110. In riferimento alla giurisprudenza di questa fase si veda, tra le altre il susseguirsi di moniti attraverso C. Cost., sentt. nn. 52/1985 e 1088/1988, che si concludono con una sentenza di accoglimento, la sent. n. 50/1990.

⁵⁵ In riferimento alla giurisprudenza di questa fase si veda, tra le altre: C. Cost. sentt. n. 217/1988, n. 404/1988, n. 169/1994, n. 121/1996. In particolare nella sent. n. 99/1995, in materia di perequazione dei trattamenti di previdenza sociale, si legge: "esiste il limite delle risorse disponibili, e che in sede di manovra finanziaria di fine anno spetta al Governo e Parlamento introdurre modifiche alla legislazione di spesa, ove ciò sia necessario a salvaguardare l'equilibrio del bilancio dello Stato e a perseguire gli obiettivi di programmazione finanziaria. Spetta al legislatore, nell'equilibrato esercizio della sua discrezionalità e tenendo conto anche delle esigenze fondamentali di politica economica (...) bilanciare tutti i fattori costituzionalmente rilevanti."

⁵⁶ Cfr. M. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 129. In riferimento alla giurisprudenza, si vedano: per quanto riguarda le declaratorie di illegittimità costituzionale C.Cost. sentt. nn. 1/1991 e 57/1993; per le declamazioni di inammissibilità C. Cost. sentt. nn. 42/1993 e 226/1993; per le additive di principio C.Cost. sentt. nn. 560/1987 e 497/1988; per l'intervento di interventi bifasici di auto rimessione C.Cost., ord. n. 95/1980 e sent. n. 20/1982.

immediatamente precedenti, la dimensione della «garanzia della tutela apprestata dalle disposizioni costituzionali» in *subjecta materia*, ma allo stesso tempo, la consapevolezza del ruolo del giudice costituzionale di «garante del livello minimo delle prestazioni concernente i diritti sociali, e degli organi titolari del potere d'indirizzo politico come dei poteri costituzionalmente competenti a realizzare una maggiore espansione di quelle prestazioni»⁵⁷.

Pertanto, in questa fase, la modifica dell'art. 81 ha sollevato una duplice questione: da un lato le ripercussioni che le decisioni della Corte possono avere sull'equilibrio finanziario, in secondo luogo in che modalità il bilanciamento operato dalla Corte debba tener conto del novellato art. 81⁵⁸.

Risulta utile, pertanto, focalizzare l'attenzione su un'altra sentenza della Corte, la n.10/2015 sulla c.d. Robin Tax⁵⁹.

Come è noto infatti in quella occasione, nel pronunciare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, la Corte, considerando gli impatti concreti della pronuncia in materia di bilancio pubblico, ha ritenuto di dover modulare le proprie decisioni, anche sotto il profilo temporale, in modo da scongiurare che l'affermazione di un principio costituzionale determinasse il sacrificio di un altro (art. 81 Cost). La Consulta ha quindi ritenuto opportuno sancire la cessazione degli effetti delle norme dichiarate illegittime dal solo giorno della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della sentenza n. 10 del 2015, allo scopo di contemperare tutti i principi e i diritti in gioco, così da impedire *“alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti ed a vantaggio di altri [...] 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”*.

Parte della dottrina⁶⁰ ritiene che la differenza sostanziale tra la sent.10 del 2015 e la sent. 70 del 2015 risiede nella materia in oggetto: nel caso della prima, infatti, si trattava di materia tributaria e di libertà d'iniziativa economica, dove ricorrono principi e tradizioni normative ben diversi da

⁵⁷ M. BENVENUTI, *op. cit.*, p.137. In riferimento alla giurisprudenza, tra le diverse sentenze, si vedano, C. Cost., sentt. n. 49/2000, n. 36/2000 e sent. 42/2000, per quanto riguarda il primo profilo del giudice delineato nel paragrafo; C.Cost. sentt. n. 27/1998, n. 45/200, n. 226/2000, n. 180/2001, n. 342/2006, n. 293/2011, per quanto riguarda la C.Cost. come garante del solo contenuto minimo C.Cost. sentt. n. 27/1998, n. 45/200, n. 226/2000, n. 180/2001, n. 342/2006, n. 293/2011.

⁵⁸ Sul piano della dottrina l'art. 81 Cost. è sempre stato al centro di un dibattito che subito un'evoluzione nel corso del tempo. Una delle sentenze più rilevanti in materia è la sentenza n. 1/1966 della Corte Costituzionale, all'interno della quale si legge: *“La Corte ritiene che l'interpretazione cosiddetta estensiva dell'obbligo imposto dall'ultimo co. dell'art. 81 sia quella conforme alla lettera e allo spirito della Costituzione. Che la limitazione dell'obbligo della “copertura” al solo esercizio in corso si riduca in una vanificazione dell'obbligo stesso è di tutta evidenza ed è dimostrata dalla prassi sopra ricordata e dall'esempio della legge impugnata, nei confronti della quale il problema fu dibattuto in sede parlamentare e risolto spostando il termine a quo di efficacia della norma autorizzativa della spesa dall'esercizio in corso all'esercizio successivo”*. L'alternarsi di visioni differenti in materia ha visto prevalere negli anni Sessanta, la tesi di V. Onida (V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969), per il quale l'art. 81 Cost. non intendeva incorporare il principio del pareggio di bilancio e nemmeno quello della tendenza al pareggio, ma bensì una logica volta a permettere una gestione della politica finanziaria statale, impostata dal governo e consentita dal parlamento, ma condotta in maniera ordinata secondo un piano prestabilito..

⁵⁹ Cfr. I. MASSA PINTO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015 tra irragionevolezza come conflitto logico interno alla legge e irragionevolezza come eccessivo sacrificio di un principio costituzionale: ancora un caso di ipergiusdizionalismo costituzionale*, in Costituzionalismo.it, fasc.1, 30 marzo 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 e tutela dei diritti*, per www.forumcostituzionale.it, 6 aprile 2015; M. POLESE, *L'equilibrio di bilancio come limite alla retroattività della sentenza di accoglimento (Commento alla sentenza della Corte costituzionale n. 10/2015)*, Osservatorio AIC, 29/04/2015.

⁶⁰ S. NICCOLAI, *Pensioni, la Corte vale per tutti*, in *il Manifesto*, 15 maggio 2015.

quelli che vigono sul campo del diritto alla retribuzione, su cui invece incide il decreto delle pensioni.

Secondo questa visione la Corte vorrebbe evitare un possibile paradosso per cui il legislatore decida di non rispettare la Costituzione in alcuni casi, in quanto, se le conseguenze dell'incostituzionalità di tale provvedimento risultassero costose, potrebbero essere ad ogni modo irreversibili, poiché il legislatore potrebbe decidere di ignorare sistematicamente i moniti della Corte Costituzionale.

Pertanto, rispondendo così alla critica mossa nei confronti della Corte Costituzionale rispetto all'*an*, è necessario ora analizzare la critica posta alla Corte rispetto al *quomodo*, ovvero alla facoltà del giudice delle leggi di utilizzare un'altra tecnica decisionale.

In particolare si è sostenuto che la Corte avrebbe potuto utilizzare una sentenza additiva di principio. Lo stesso Cassese ha sostenuto questa ipotesi, affermando che la Corte avrebbe così lasciato al Parlamento il compito di scegliere come provvedere. Questa soluzione, secondo Cassese, avrebbe potuto agganciarsi ad altre norme che stabiliscono soglie e scaglioni diversi, graduando gli effetti concreti della propria pronuncia⁶¹.

Secondo alcuni autori, però, tale soluzione non si sarebbe potuta adottare, in quanto le disposizioni censurate non riguardano alcuna omissione da parte del legislatore, rispetto alla quale l'intervento del giudice costituzionale avrebbe potuto porsi in funzione additiva. Si tratta invece di un provvedimento legislativo che specifica gli anni a cui si rivolge e la platea di destinatari interessata⁶². Inoltre, bisogna tener conto del rischio che una sentenza additiva di principio, a seguito di una sentenza monito, si sarebbe potuta trasformare in un nuovo monito inascoltato da parte del legislatore.

Come sostenuto da alcuni la funzione additiva avrebbe inoltre gravato la Corte del compito di graduare il meccanismo perequativo mentre tale compito spetta al legislatore⁶³.

Per quanto riguarda il possibile uso di una sentenza monito si può facilmente comprendere come la Corte, avendo già utilizzato tale strumento nella sent. n. 316 del 2010 non poteva procedere con un secondo monito di fronte alla perdurante inerzia del legislatore.

Alla luce di questo, una pronuncia di illegittimità costituzionale appare, a parere di chi scrive, la scelta più coerente da parte della Corte.

Si può sottolineare, però, che la Corte abbia lasciato al legislatore margini di discrezionalità nell'attuazione della sua pronuncia⁶⁴, pertanto il legislatore ha approvato durante la riunione del

⁶¹ S. CASSESE, *Pensioni, le strade possibili della Corte costituzionale*, nell'edizione del 12 maggio 2015 del *Corriere della Sera*.

⁶² M. D'ONGHIA, *Sostenibilità economica versus sostenibilità sociale nella legislazione previdenziale*, in *Riv.dir.sic.soc. anno XV, n. 2, 2015*, p. 319-352, p. 23.

⁶³ Secondo S. Giubboni "Una siffatta tecnica decisoria avrebbe infatti spinto la Corte dentro quel terreno di concreta graduazione della proporzionalità del meccanismo perequativo, che deve essere invece propriamente riservato alle scelte politiche del legislatore. La Corte si è correttamente limitata a indicare nella motivazione della sentenza, prelevandoli dalle stesse previsioni di legge via via succedutesi in materia, possibili modelli di graduazione della perequazione dei trattamenti pensionistici compatibili con i parametri costituzionali violati invece dall'art. 24, co. 25, del decreto «Salva Italia». Ed il Governo, con il decreto-legge n. 65 del 2015, si è espressamente rifatto a tali indicazioni della Corte, esercitando così la propria discrezionalità per rimodulare il meccanismo perequativo anche per il biennio di blocco dichiarato illegittimo dalla sentenza" (S. GIUBBONI, *Le pensioni nello Stato Costituzionale*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 4 giugno 2015).

⁶⁴ Nella sentenza 70/2015 si legge: "Su questo terreno si deve esercitare il legislatore nel proporre un corretto bilanciamento, ogniquale volta si profili l'esigenza di un risparmio di spesa, nel rispetto di un ineludibile vincolo di scopo «al fine di evitare che esso possa pervenire a valori critici, tali che potrebbero rendere inevitabile l'intervento correttivo della Corte» (sentenza n. 226 del 1993)". Considerato in diritto §10.3.

Consiglio dei Ministri dello scorso 18 maggio il d.l. n. 65/2015 (*c.d. decreto Pensioni*), sulla conformità del quale alle indicazioni che la Corte ha fornito si è però già aperta una discussione in sede dottrinale⁶⁵. Da un lato, infatti, si prevede un meccanismo di gradazione delle percentuali rispetto a cui riconoscere la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, riguardo agli anni 2012-2013, che risulta iniquo per i beneficiari di pensioni non elevate, come cinque-sei volte il minimo⁶⁶, da altro lato si registra una mancanza di equità da un punto di vista generazionale e di genere⁶⁷.

Rispetto al tema della poca equità intergenerazionale risulta riduttivo però riferirsi soltanto alla sentenza in esame, in quanto proprio le ultime riforme hanno aperto differenze generazionali profonde⁶⁸, pertanto bisognerebbe ipotizzare una riforma complessiva del sistema previdenziale, la cui complessità esula dalle riflessioni del presente lavoro.

L'ultima riguarda, infine, la portata di questa sentenza in merito alla effettività dei diritti sociali nel dibattito che vede contrapporsi la sostenibilità economica alla sostenibilità sociale.

⁶⁵ Il 15 luglio il Parlamento ha approvato in via definitiva, la conversione in legge del Decreto Legge n. 65/2015 (*c.d. decreto Pensioni*), senza modifiche rispetto al testo già approvato dalla Camera lo scorso 30 giugno. Il d.l. n. 65/2015 per attuare la sentenza costituzionale n. 70/15, nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale, si dispone che la rivalutazione automatica delle pensioni per il biennio 2012/2013 è riconosciuta: a) al 100 % per le pensioni di importo complessivo fino a 3 volte il trattamento minimo INPS; b) al 40% per le pensioni complessivamente superiori a 3 volte la minima INPS e pari o inferiori a 4 volte tale trattamento; c) al 20% per le pensioni complessivamente superiori a 4 volte la minima INPS e pari o inferiori a 5 volte tale trattamento; d) al 10% per cento per le pensioni complessivamente superiori a cinque volte la minima INPS e pari o inferiori a 6 volte tale trattamento. La rivalutazione non viene riconosciuta per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a 6 volte il trattamento minimo INPS. Posto il criterio di computo, il co. 2 dell'articolo prevede il seguente abbattimento. La rivalutazione come sopra computata riconosciuta: a) negli anni 2014 e 2015 nella misura del 20 per cento; b) a decorrere dall'anno 2016 nella misura del 50 per cento. L'articolo chiarisce che le disposizioni si riferiscono ad ogni singolo beneficiario in funzione dell'importo complessivo di tutti i trattamenti pensionistici in godimento, inclusi gli assegni vitalizi derivanti da uffici elettivi. Si noti però come il suddetto meccanismo, diversamente da quanto discende dalla sent. n. 70/2015, sia riconosciuto in via decrescente soltanto ad alcune fasce di titolari di pensione, sino al limite massimo del quintuplo del trattamento minimo INPS, individuate, peraltro, "in funzione dell'importo complessivo di tutti i trattamenti pensionistici in godimento, inclusi gli assegni vitalizi derivanti da uffici elettivi". La sentenza invece ha individuato due profili di illegittimità costituzionale proprio nella suddetta limitazione ad alcune fasce di pensionati, individuati in base al trattamento complessivo e non invece, alla fascia d'importo. Per maggiori approfondimenti M. ESPOSITO, *Il decreto-legge in-attuativo della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 27 maggio 2015, *passim*.

⁶⁶ G. GRASSO, *Alle radici del costituzionalismo: la Corte, il Governo e la sentenza n. 70/2015*, in *Menabò etica ed economia*, 2 luglio 2015.

⁶⁷ Alcuni economisti hanno rilevato alcune possibili violazioni dell'equità di genere ed intergenerazionale all'interno del meccanismo contenuto nel d.l. 65/2015: se la mancata indicizzazione fosse rimborsata a chi riceve pensioni tra i 1.500 e i 3.000 euro lordi, infatti, la platea dei beneficiari sarebbe maschile al 61%, (anche se gli uomini sono un po' meno della metà dei pensionati: dunque, molti più uomini che donne godranno del bonus-Consulta), con un aumento del *gender gap* pensionistico (già superiore al 30% nel nostro paese). Allo stesso modo se si fa un raffronto per generazioni si riscontra che i giovani tra i 25 ei 35 anni che dovrebbero mettere su famiglia e guadagnano tra i 900 e i 1300 euro netti al mese, il rischio di cadere in povertà nel 13% dei casi, raffrontato con il rischio di povertà delle famiglie in cui vivono i pensionati potenziali beneficiari del provvedimento della consulta si riscontra che esso è pari all'1, 4% per coloro che percepiscono pensioni nette tra i 1200 e i 1900 euro netti al mese (1500-2500 lordi); 0% per chi percepisce pensioni tra i 1900 euro e i 2300 euro (2500-3000 lordi). Per un maggiore approfondimento F. BETTIO, R. CARLINI, *Pensioni: è questa l'equità che vogliamo?*, in *www.ingegnere.it*, 19 maggio 2015.

⁶⁸ Per un maggiore approfondimento si legga M. RAITANO, *Criticità e problemi irrisolti della riforma previdenziale*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, n. 1-2, 2013, p.41.

6. *Conclusioni: i diritti sociali nella dialettica tra legislatore e tra Corte costituzionale.*

Attraverso il quadro che si è provato a tracciare è possibile affermare che la sent. n. 70 del 2015 segna senza dubbio un momento importante nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, in quanto rende ormai improcrastinabile l'apertura di una profonda riflessione sugli equilibri tra legislatore e giudice delle leggi.

La vera sfida riguarda la capacità di mantenere complessivamente in equilibrio il sistema di giustizia costituzionale tra le ragioni dei diritti sociali e la politica, in un contesto di evidente complessità economica e di riduzione delle risorse pubbliche disponibili, a causa dei vincoli internazionali. La Corte Costituzionale ha correttamente operato un bilanciamento, su cui si tornerà a breve, tra esigenze sociali e ragioni economiche, ma tale bilanciamento mal si concilia con l'orientamento prevalente in materia di politica economica, che guarda all'austerità come soluzione per l'uscita dalla crisi, piuttosto che a politiche espansive e keynesiane⁶⁹.

Questo complesso nodo, che difficilmente potrà sciogliersi nel breve periodo, o semplicemente a seguito della sentenza in esame, rappresenta senza dubbio una conseguenza diretta dell'assetto *multi level* all'interno del quale il nostro ordinamento è inserito; assetto che fa emergere con forza la contraddizione tra la permanenza delle competenze in materia di politiche sociali e previdenziali nelle mani degli Stati membri e il trasferimento della politica monetaria ad un livello sovranazionale.

In questo contesto verrebbe da chiedersi se il novellato art. 81 Cost. non possa essere considerato più un mezzo che un fine, per raggiungere quei parametri fissati attraverso il *Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria* (cd. *Fiscal Compact*), un trattato internazionale nato al di fuori della cornice giuridica dell'UE⁷⁰.

Pertanto, se la formulazione dei citati trattati internazionali appare una conseguenza del prevalere della teoria economica liberista su quella keynesiana, all'interno delle istituzioni della *c.d. Troika*⁷¹ e dei governi degli Stati membri, è importante domandarsi quali strumenti sono ancora a disposizione del diritto costituzionale per garantire i diritti sociali, in coerenza con la Costituzione, a prescindere dalle fasi del ciclo economico.

In altre parole secondo quali modalità, tanto la Corte Costituzionale, quanto il legislatore, possano tutelare la garanzia effettiva dei diritti qui affrontati, qualora la presente fase avversa del ciclo economico da congiunturale si trasformasse in strutturale⁷².

Secondo una parte della dottrina, la risposta al precedente interrogativo è già contenuta nella nostra Costituzione, giacché *“fra esigenze economico finanziarie ed esigenze sociali, il bilanciamento va comunque compiuto e la nostra Cost. impone che si tratti di un bilanciamento ineguale, o meglio ancora che non si tratti di un vero e proprio bilanciamento (che è sempre fra*

⁶⁹ Nella sentenza 70/2015 si legge: “L'interesse dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, è teso alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, da cui deriva in modo consequenziale il diritto a una prestazione previdenziale adeguata. Tale diritto, costituzionalmente fondato, risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio”. Considerato in diritto, §10.5.

⁷⁰ Per un maggiore approfondimento si legga P. BILANCIA, *La nuova Governance dell' Eurozona: alla ricerca del Demos*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 28.

⁷¹ In ambito europeo, il termine *Troika* è stato largamente utilizzato per indicare la delegazione tripartita formata dagli emissari di Banca centrale europea, Fondo Monetario Internazionale e Commissione Europea che si è occupata, dal 2011, della questione riguardante la crisi economica della Grecia e il possibile default.

⁷² Cfr. M. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 158

eguali), perché il fine (il soddisfacimento dei diritti della persona) non può essere posto sullo stesso piano del mezzo (l'efficacia economica)”⁷³.

I diritti sociali in questo contesto, però, assumono non solo la consistenza di «diritti condizionati», anche di «diritti finanziariamente condizionati», accentuando una distinzione tra «diritti condizionati» e «diritti incondizionati», costruita artificialmente per giustificare un atteggiamento di *self-restraint*, su cui di certo hanno influito le particolari condizioni di dissesto della finanza pubblica e le esigenze di integrazione europea⁷⁴.

Pertanto in che modo far sì che la garanzia ed il soddisfacimento dei diritti sociali costituisca “un antecedente non discusso rispetto alla politica”, esattamente come i diritti di libertà?⁷⁵

La questione sopra prospettata, sembra rimanere aperta in ordine alla possibilità ed alla capacità effettiva per il giudice delle leggi di intervenire in presenza di una perdurante inattuazione da parte del legislatore ordinario nei confronti dei diritti sociali, prospettando argomenti e tecniche decisorie con cui sanzionare leggi ordinarie indebitamente regressive⁷⁶.

Sembrerebbe spettare alla Corte Costituzionale far sì che i diritti sociali, “già compressi e sacrificati sull’altare della gradualità e del bilanciamento degli interessi” non restino del tutto senza difesa di fronte agli annunciati progetti di “reversibilità” dello Stato sociale, nei quali la logica del mercato sembra dominare come unica razionalità possibile. In questo contesto il ruolo del giudice costituzionale assume un ruolo nevralgico, in quanto appare oggi come uno degli ultimi baluardi rimasti a garanzia del valore costituzionale della solidarietà e, nel contempo, come il principale difensore istituzionale dello Stato Sociale.⁷⁷

D’altro canto è bene sottolineare come Governo e Parlamento, pur nel rispetto dell’art. 81, abbiano ancora a disposizione diversi strumenti per sottrarre i diritti sociali ad un «destino della subalternità»⁷⁸, a cominciare dal potere d’imposizione fiscale, che permette una redistribuzione del reddito e della ricchezza, fino ad una rimodulazione delle risorse all’interno dei diversi capitoli di spesa pubblica, che legano la funzione legislativa alla possibilità di scelta in tema di finanziamenti pubblici, sulla base della priorità politica. Spetta, quindi, al Governo e Parlamento, in quanto detentori della funzione di indirizzo politico assumere tali decisioni, nel riguardo dei rispettivi ruoli e, dunque, delle garanzie offerte da un ampio dibattito parlamentare; in particolare si auspica che sia il Parlamento a riappropriarsi delle scelte di politica legislativa - da ultimo troppo spesso soffocate da un uso spregiudicato della decretazione d’urgenza - e di attuazione della garanzia dei diritti sociali e della ineludibile (soprattutto in tempo di crisi economica) funzione redistributiva dei c.d. «diritti di prestazione»⁷⁹.

⁷³ M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, 1995, p. 126.

⁷⁴ Cfr M. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 119. In riferimento alla giurisprudenza si veda C.Cost. sent. n. 248/2011.

⁷⁵ C. COLAPIETRO, *op. cit.*, p. 400.

⁷⁶ Mentre il presente lavoro è ancora in corso di elaborazione, si sottolinea che la Corte Costituzionale, come si legge nel comunicato stampa avente oggetto il *Blocco dei trattamenti economici dei dipendenti pubblici*, in relazione alle questioni di legittimità costituzionale sollevate con le ordinanze R.O. n. 76/2014 e R.O. n. 125/2014, ha dichiarato, con decorrenza dalla pubblicazione della sentenza, l’illegittimità costituzionale sopravvenuta del regime del blocco della contrattazione collettiva per il lavoro pubblico, quale risultante dalle norme impugnate e da quelle che lo hanno prorogato. Pertanto nel caso di questa sentenza non vi sarà un effetto retroattivo, ma solo il vincolo per l’esecutivo a reperire le risorse necessarie per sbloccare a partire dal prossimo anno gli aumenti dei contratti.

⁷⁷ C. COLAPIETRO, *op. cit.*, p. 401.

⁷⁸ M. LUCIANI, *Sui diritti*, cit. nt. 18, p101.

⁷⁹ “Gli insiemi dei diritti sociali pretensivi (*id est* considerati strutturalmente) e dei diritti sociali redistributivi (*id est* considerati funzionalmente) sono coincidenti in larga parte, ma non del tutto, per cui ben possono esservi dei diritti di redistribuzione la cui struttura non è pretensiva e dei diritti di prestazione la cui funzione non è redistributiva”. Cfr M. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 11.