

Stefano Bellomo

Tutela costituzionale dei diritti previdenziali e retributivi e riforma dell'art. 81 della Costituzione*

Sommario: **1.** Gli accordi transnazionali di contrasto alla crisi economica, le conseguenti trasformazioni ordinamentali e la loro incidenza sulle decisioni della Corte costituzionale in materia di diritti sociali. **2.** La dimensione previdenzial-lavoristica come naturale terreno di confronto fra le istanze di protezione sociale e il vincolo di finanza pubblica scaturente dal nuovo art. 81 Cost. **3.** La sentenza n. 10 del 2015 e l'iniziale avallo alla tesi del pareggio di bilancio come "superprincipio". **4.** I differenti approcci della Corte alla tematica del raffronto tra vincoli di bilancio e diritti sociali: le sentenze n. 70 del 2015 e 250 del 2017. **5.** (*Segue*) Le tecniche decisorie sperimentate nella giurisprudenza costituzionale del triennio 2015-2017: gradualità, considerazione dei costi, effetti temporali della declaratoria di incostituzionalità. **6.** La ridefinizione dei termini del bilanciamento nella sentenza n. 275 del 2016: la salvaguardia del "nucleo invalicabile" dei diritti sociali come controlimite rispetto al vincolo dell'equilibrio di bilancio.

- I. *Gli accordi transnazionali di contrasto alla crisi economica, le conseguenti trasformazioni ordinamentali e la loro incidenza sulle decisioni della Corte costituzionale in materia di diritti sociali*

La ragione che ha indotto gli organizzatori di questo convegno, dedicato ma dovrebbe forse dirsi (anche se il termine rischia di apparire enfatico) consacrato – anche simbolicamente, considerata la data in cui è stato organizzato il nostro incontro – al patrimonio ideale e al complesso di valori etici e giuridici condensati nella nostra Costituzione, a rivolgere lo sguardo verso i recenti apporti della Corte costituzionale volti all'armonizzazione tra

*Testo rielaborato dalla relazione svolta nell'ambito dell'incontro di studio in Attuazione della Carta e giurisprudenza della Corte costituzionale – quattro casi esemplari, organizzato presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro il 22 dicembre 2017, nel quadro delle celebrazioni per il 70° anniversario dell'approvazione della Costituzione.

i due generali predicati di senso, formale e materiale, della Carta, è facilmente intuibile.

Questo perché appare del tutto evidente come chiunque intenda approcciare i temi dell'attualità e della vitalità dei valori costituzionali con lo sguardo della contemporaneità non possa esimersi dal prendere in considerazione il contributo fondamentale costantemente apportato dalla Corte costituzionale come primo interprete ed insostituibile fautore della modernità di una Costituzione la cui contestualizzazione storica (circoscritta o meno che sia al fatidico pomeriggio del 22 dicembre di settant'anni fa) continua ad apparire per molti versi come una possibile *deminutio* di significato, stante la ben più marcata vocazione della nostra Carta fondamentale a connettersi alla "cultura del futuro"¹ anche grazie alla sua spiccata elasticità testuale². Si tornerà tra poco sul punto, con riferimento alle generali connessioni tra giurisprudenza costituzionale ed evoluzione (sia interpretativa sia normativa) del diritto del lavoro.

Ciò che, al momento, appare più utile rimarcare, al fine di rendere manifeste da subito le linee generali lungo le quali ci si indirizzerà nello sviluppo di questo contributo, è la crescente importanza del ruolo attualmente svolto dalla Corte Costituzionale, più ancora che come garante della conformità delle leggi a singole e specifiche disposizioni costituzionali, quale principale artefice del corretto bilanciamento, da parte del legislatore, tra diversi principi e valori costituzionali, in primo luogo di quelli espressi dall'ordinamento interno e che in esso dovrebbero trovare un'armonica ed equilibrata composizione.

La puntualizzazione non appare pleonastica. Come rammentato da Luigi Mengoni nella relazione al Convegno organizzato dall'Accademia dei Lincei per un precedente anniversario, il cinquantesimo, della Carta costituzionale, "costituzionalizzare un catalogo organico e dettagliato di diritti sociali significa trasformare la realizzazione dello Stato sociale, per la quale è prioritaria la decisione circa le risorse finanziarie disponibili, da questione di valutazione politica in una questione di interpretazione costituzionale e di bilanciamento di interessi costituzionalmente protetti, tra loro in concreto

¹ Per usare le parole di BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, 1984, p. 7; cfr. anche, in argomento, OCCHIOCUPO, *Costituzione e Corte Costituzionale. Percorsi di un rapporto "genetico" dinamico e indissolubile*, Giuffrè, 2010, sul punto, p. 41 ss.

² Evidenziata, recentemente, da PASTORE, *Costituzione e tempo*, in DPE, gennaio 2015, www.edizioniesi.it/dperonline/data/uploads/articoli/costituzione-pastore.pdf.

collidenti; significa, dunque, spostare in parte la competenza dal Parlamento al potere giudiziario e, in definitiva, al giudice delle leggi”³.

Il quadro ordinamentale preso a riferimento da Mengoni, rispondente nei suoi principali tratti strutturali a quello attuale, ha tuttavia subito alcuni significativi cambiamenti⁴ soprattutto laddove, nei periodi più recenti, la Corte ha finito nella sostanza per operare anche, in via mediata, come stanza di compensazione delle tensioni ordinamentali generate dall’assoggettamento del nostro Paese ai condizionamenti della discrezionalità legislativa in tema di spesa pubblica derivanti dalle limitazioni pattizie intervenute a livello sovranazionale al fine di fronteggiare gli effetti della crisi economica globale; mi riferisco ovviamente alle restrizioni derivanti dal *Fiscal Compact* del 2012. Strumenti che trovano la loro dimensione applicativa nell’ancor imperfetta e non pienamente allineata giustapposizione di piani riscontrabile nella struttura multilivello dello spazio giuridico europeo⁵.

Questo perché, per venire al risvolto più immediato e rispondente agli schemi operativi consueti di tale influenza, la Corte è stata ripetutamente chiamata negli ultimi anni a tener conto dell’impatto di questi vincoli, oggi ben più stringenti che nel passato, sui tradizionali impianti argomentativi sperimentati nel corso degli anni.

L’estensione dei *significant* giuridicamente rilevanti, il cui più visibile punto di intersezione, nella prospettiva del giudizio di costituzionalità, trova il suo punto di confluenza nell’attuale testo dell’art. 81 Cost. ed in particolare nel principio dell’equilibrio di bilancio sancito nei commi primo, secondo e sesto di tale articolo e più circostanziatamente declinato dalla legge “rinforzata” n. 243 del 24 dicembre 2012, ha inciso in maniera particolarmente profonda sul bilanciamento sottostante al riconoscimento di quelle posizioni giuridiche riconducibili alla vasta area dei diritti sociali⁶ e soprattutto a quelle

³ La relazione è stata pubblicata in *ADL*, 1998/1, p. 1 ss., con il titolo *I diritti sociali*. La citazione riportata nel testo è a p. 40.

⁴ Cfr. in argomento, LIETO, PASQUINO, *Metamorfosi della giustizia costituzionale in Italia*, in *QC*, n. 2/2015, p. 351 ss.

⁵ Sulle problematiche connesse alla tutela multilivello dei diritti fondamentali “alla prova della crisi” cfr., da ultimo, SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, relazione al XXVIII Convegno annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, in *RAIC*, n. 4/2013, www.rivistaaic.it/relazione-al-xxviii-convegno-annuale-dell-aic-crisi-economica-e-diritti-fondamentali.html, spec. par. n. 6. V. anche la ricerca elaborata nel 2015 dal Servizio Studi della Corte Costituzionale su *Diritti sociali e vincoli di bilancio* ed ivi l’introduzione di MARCHESE, in www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_272.pdf.

⁶ Per un primo quadro generale dei contenuti e delle problematiche scaturenti dalla mo-

collocabili all'interno della più circoscritta sottocategoria dei diritti finanziariamente condizionati – come vengono denominati a partire dalla sentenza n. 455 del 16 ottobre 1990: ossia di quei diritti, prevalentemente ma non esclusivamente connessi ai sistemi di *Welfare*, il cui “costo” ed in particolare il cui impatto sulle finanze pubbliche è ineludibilmente non solo suscettibile, ma fisiologicamente bisognoso di misurazione *a priori* ed il cui esercizio e la cui promozione sono più direttamente connessi all'effettivo e per così dire proattivo allestimento della relativa e concreta “strumentazione” attuativa⁷; la quale a sua volta, per il proprio funzionamento, necessita dell'appostamento delle relative risorse, prevalentemente poste a carico del bilancio statale e di quello degli enti locali⁸.

2. *La dimensione previdenzial-lavoristica come naturale terreno di confronto fra le istanze di protezione sociale e il vincolo di finanza pubblica scaturente dal nuovo art. 81 Cost.*

Le ricadute di questa necessaria ridefinizione da parte della Corte delle generali coordinate del bilanciamento tra diritti sociali e vincoli di bilancio appaiono a maggior ragione significative in un settore dell'ordinamento quale quello delle norme lavoristiche e previdenziali, nel quale la giurisprudenza costituzionale, così come quella ordinaria, hanno storicamente ed in-

difica costituzionale v. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *LD*, 2013, p. 357 ss., spec. p. 377 ss. nonché, ancor più differenziato, CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Aracne, 2012, spec. pp. 95 ss.

⁷ In senso conforme BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, in *EGT*, 1989, vol. XI, p. 30 ss.

⁸ Sull'autonomia concettuale, nell'ambito della categoria generale dei diritti sociali, dei diritti a prestazione, cfr., in particolare, LUCIANI M., *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazzioni di Celso*, Cedam, 1995, p. 97 ss., sul punto, pp. 118-121. La tematica è stata recentemente ripresa dall'autore nello scritto su *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte Costituzionale*, rielaborazione della relazione svolta al Convegno “Per i sessant'anni della Corte costituzionale”, in *RAIC*, 2016, n. 3, www.rivistaaic.it/diritti-sociali-e-livelli-essenziali-delle-prestazioni-pubbliche-nei-sessant-anni-della-corte-costituzionale-631.html, sul punto, p. 6. Sulla connessione tra diritti sociali a prestazione e principio di necessaria copertura della spesa derivante dall'art. 81 nella formulazione anteriore alla riforma del 2012, PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte Costituzionale*, Giappichelli, 1994, p. 548 ss.

cisivamente operato, seguendo l'ormai classica impostazione teorica di Rodolfo Sacco, come formanti dotati di un pronunciato carattere di prevalenza, alle cui manifestazioni è stato costantemente attribuito valore determinante non solo in chiave risolutiva di cruciali contrasti interpretativi, ma anche ai fini della stessa costruzione dei relativi istituti giuridici.

Considerazione a conferma della quale possono essere richiamati molteplici e significativi esempi, i quali spaziano dalle numerose pronunce volte alla definizione dei connotati giuridici dello sciopero succedutesi nel tempo a partire dai primi anni sessanta del secolo scorso⁹ alle fondamentali sentenze additive in tema di salvaguardia dei crediti retributivi mediante l'applicazione di un regime speciale di prescrizione dei relativi diritti (problematica, per inciso, tornata prepotentemente in auge dopo le modifiche introdotte dalle riforme del 2012-2015 ed in particolare con il ridimensionamento dell'area di stabilità "reale" e sulla quale, a seguito di tali novità legislative, la Corte potrebbe essere di qui a poco nuovamente chiamata a pronunciarsi¹⁰), di imprescindibili garanzie procedurali da riconoscere nell'ipotesi di licenziamento causalmente ricollegato a mancanze disciplinari¹¹; per giungere, più recentemente, al decisivo intervento del 2013 sulla valorizzazione dell'oggettivo potenziale di rappresentatività espresso dai soggetti sindacali ai fini dell'accesso alle prerogative accordate dallo Statuto dei lavoratori anche nei casi in cui l'attività di promozione degli interessi collettivi, pur tradottasi in oggettive dimostrazioni del possesso di un'adeguata capacità negoziale, non sia culminata nella stipulazione di un accordo, non potendo la meritevolezza dell'azione sindacale dipendere dall'elemento in parte esogeno del consenso datoriale¹².

⁹ Pionieristica, in questa prospettiva, la trattazione di CARINCI F., *Il conflitto collettivo nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, 1971.

¹⁰ Per lo stato attuale di tale problematica si veda, da ultimo, GADALETA, *La prescrizione dei crediti retributivi del lavoratore subordinato e gli "equivoci" della giurisprudenza*, in *DRI*, 2017, p. 851 ss. e, in precedenza, MAIO, *Stabilità e prescrizione nel lavoro c.d. a tutele crescenti*, in *ADL*, 2015, I, p. 546 ss.

¹¹ Per un quadro d'insieme v. AMBROSO, FALCUCCI (a cura di), *Lavoro - la Giurisprudenza costituzionale*, Ediz. Poligrafico e Zecca dello Stato, nelle due edizioni del 1986 (aggiornata poi al 1989) e del 2006.

¹² Il riferimento è rivolto alla nota e commentatissima sentenza additiva che ha dichiarato parzialmente incostituzionale per contrasto con gli artt. 2, 3 e 39 Cost. l'art. 19 della legge 20 maggio 1970 n. 300, "nella parte in cui non prevede che la rappresentanza sindacale aziendale possa essere costituita anche nell'ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negozia-

La specificità, definizione che risulta più appropriata potendo apparire eccessivo parlare di una vera e propria originalità prospettica, della dimensione giuslavoristica, ha trovato diverse occasioni di conferma, come si avrà modo di evidenziare nel prosieguo, anche e proprio nella giurisprudenza costituzionale che nell'ultimo triennio ha iniziato a confrontarsi con le ricadute sistematiche dell'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio nell'art. 81 Cost. ed alla rilevanza di tale principio nei giudizi di costituzionalità, tanto di quelli proposti in via principale quanto di quelli introdotti in via incidentale (con l'avvertenza che in questa sede si assumerà quale punto di osservazione esclusivamente il secondo di questi due versanti).

Non pare revocabile in dubbio, infatti, che con riferimento a tali ricadute e con particolare riguardo all'incidenza di questo principio sulle motivazioni della Corte, soprattutto nell'ambito del sindacato di ragionevolezza delle misure di contenimento dei costi derivanti dall'esercizio di determinati diritti sociali, la "valutazione di impatto" di questa innovazione legislativa si sia considerevolmente arricchita di risvolti e contenuti, in buona misura problematici, nel momento in cui i giudizi di costituzionalità hanno riguardato disposizioni legislative vertenti su diritti previdenziali e retributivi dei lavoratori subordinati; sicché le relative pronunce, a partire dalla sentenza n. 70 del 30 aprile 2015, rappresentano indubbiamente il momento di svolta di un dibattito che al momento ha trovato il suo momento conclusivo, per una singolare circolarità, proprio con la pronuncia che si è espressa in merito al provvedimento legislativo emanato per fronteggiare gli effetti della pronuncia del 2015, ossia la sentenza n. 250 del 2017, la cui motivazione è stata depositata lo scorso 1 dicembre.

3. *La sentenza n. 10 del 2015 e l'iniziale avallo alla tesi del pareggio di bilancio come "superprincipio"*

Faccio personalmente ammenda se, per economia espositiva e mercé la mia posizione di osservatore esterno del dibattito giuscostituzionalista, ricorro all'espedito di riassumere a mò di antefatto la fase iniziale di un itinerario assai complesso ed ancora ben lontano da un approdo finale. Pur

zione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda" (C. Cost. 23 luglio 2013 n. 231).

considerando la strutturale e fisiologica inidoneità dell'art. 81 Cost., in linea generale, ad assumere una connotazione di immediata giustiziabilità, ad operare cioè in via diretta come parametro dei giudizi di legittimità costituzionale (ipotesi che in ipotesi assolutamente astratta potrebbe concretizzarsi con assoluta certezza solo con riferimento alla legge di approvazione del bilancio previsionale)¹³, all'indomani della modifica del 2012 molti interpreti¹⁴ hanno posto in evidenza la gravidanza potenzialmente assai più elevata che nel passato del principio dell'equilibrio (non del pareggio) di bilancio, configurandone una sorta di *upgrade* al livello di "elemento attivo del bilanciamento"¹⁵ e non più di limite esterno dello stesso¹⁶, con conseguenti e significativi riflessi limitativi dei concreti poteri di intervento della Corte; ciò con particolare riguardo all'eventuale pronuncia di sentenze additive di prestazione, peraltro da sempre al centro di un intenso dibattito tra gli studiosi di giustizia costituzionale proprio in ragione della loro incidenza sulla spesa pubblica.

Ha iniziato, in termini più espliciti, a farsi strada l'idea e per alcuni la preoccupazione che rispetto ad un passato anche recente nel quale il tema dell'incidenza delle decisioni di accoglimento sul fabbisogno dello Stato veniva sì avvertito dalla Corte costituzionale, ma sul piano ed a livello di valutazioni generali e di una complessiva "attenzione"¹⁷, la costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio potesse venire a tradursi in un vincolo ordinamentale e quindi motivazionale maggiormente cogente/stringente rispetto ai consolidati trascorsi di giurisprudenza costituzionale.

Pur in assenza di dirette connessioni che non siano quelle della comune

¹³ In argomento, MADAU, *L'incidenza del nuovo articolo 81 Cost. sui giudizi di legittimità costituzionale: prime osservazioni*, in <http://www.contabilita-pubblica.it>.

¹⁴ In particolare v. AA.VV., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Atti del Seminario svolto in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, Giuffrè, 2014, con contributi di Silvestri, Luciani M., Mare e Sarcinelli, Tosato, Onida, nonché AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, Quaderno de *Il Filangieri*, 2011 (edito a fine 2012), con contributi di Brancasi, Perna, De Ioanna, Tosato, Lupo, Salerno, Cabras, Goretti, Scaccia, Bifulco, Decaro.

¹⁵ CIOILLI, *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in FQC, n. 5/2015, www.forumcostituzionale.it.

¹⁶ Sebbene la qualificazione di tale vincolo come limite esterno al bilanciamento non fosse generalmente condivisa anche prima della riforma del 2012. In argomento, si veda CHESSA, *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento*, in GCost, 1998, p. 1170 ss. (spec. p. 1178 ss.).

¹⁷ Come ricordato da POLITI, *Il "costo" delle sentenze della Corte costituzionale nella recente riflessione dottrinale*, in AA.VV., *Scritti in memoria di L. Paladin*, Jovene, 2004, IV, p. 1753 ss., sul punto, p. 1757.

matrice europea delle rispettive dinamiche di riforma¹⁸, nondimeno appare significativa, quanto meno sul piano delle generali linee evolutive dei rispettivi sistemi giuridici, la simultaneità tra l'introduzione di tale principio e l'avvio di un ciclo di riforma della legislazione del lavoro che, a partire dalla legge 28 giugno 2012 n. 92 ed ancor più incisivamente con la legge 10 dicembre 2014 n. 183 e la sua copiosa legislazione attuativa, ha assunto le sembianze di una profonda rivisitazione di alcuni componenti e tratti fondamentali del diritto del lavoro (alla quale alcuni interpreti hanno ritenuto di annettere il significato di un vero e proprio cambio di paradigma¹⁹ ovvero di mutamento genetico²⁰ di questo settore dell'ordinamento). Una sostanziosa riscrittura che ha comportato una decisa riparametrazione del preesistente apparato di tutele con l'obiettivo, per usare il lessico del *Jobs Act*, di renderlo maggiormente coerente con il tessuto occupazionale e con il contesto produttivo nazionale e internazionale ed in ultima analisi con l'accresciuta rilevanza delle caratteristiche e delle tendenze del substrato economico quali necessarie premesse di ogni sviluppo quali-quantitativo dell'occupazione²¹.

Tornando alle conseguenze della modifica costituzionale, è stata prospettata, quale conseguenza ultima e concreta di questa elevazione del principio bilancistico a "limite attuativo" di qualsivoglia pronuncia della Corte costituzionale, quella della sua ascesa al rango di super principio²² o super-norma costituzionale, per usare le parole di Gustavo Zagrebelsky²³. Espres-

¹⁸ Da un lato tali impulsi si sono concretizzati negli obblighi promananti dal *Fiscal Compact*, dall'altro nell'implementazione delle riforme indicate dai vertici della Banca Centrale Europea, Jean-Claude Trichet e Mario Draghi, nella nota lettera riservata inviata il 5 agosto 2011 al Governo italiano al fine di arginare l'allora preoccupante perdita di valore sui mercati dei titoli di Stato italiani.

¹⁹ PERULLI, *L'idea di diritto del lavoro, oggi*, in *LD*, 2016, p. 17 ss.

²⁰ Cfr. SPEZIALE, *La mutazione genetica del diritto del lavoro*, in *WP C.S.D.L.E.* "Massimo D'Antona".IT - 322/2017.

²¹ Per indicazioni puntuali sull'attuale congiuntura occupazionale favorevole (senza entrare nel merito dell'acceso dibattito sul più o meno intenso collegamento eziologico tra l'odierna fase di crescita e le recenti riforme), cfr., da ultimo, la Nota trimestrale sulle tendenze dell'occupazione redatta in forma congiunta dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istat, Inps, Inail ed Anpal riferita al III trimestre 2017, pubblicata lo scorso 19 dicembre.

²² CIOLLI, *op. cit.*, alla nota n. 9. In argomento cfr. anche BRANCASI, voce *Bilancio (equilibrio di)*, in *ED*, Annali VII, 2014, p. 167 ss., spec. p. 178 ss.

²³ *Dalla Corte scelta difficile ma l'equilibrio di bilancio non può essere lasciata all'arbitrio della politica*, intervista a *La Repubblica* del 9 maggio 2015.

sioni, queste ultime, con le quali si è voluto alludere, si può aver ragione di ritenere, ad una sopravvenuta attribuzione di priorità se non ancor più recisamente di decisività, da parte dell'ordinamento, a quei "limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione [dei diritti costituzionali condizionati] in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento" (così la sentenza n. 455 del 1990). Laddove, viceversa, con riferimento ai percorsi argomentativi seguiti dalla Corte sino alla riscrittura della disposizione costituzionale, era stato acutamente osservato come "proprio nel momento in cui vi si è richiamata, la Corte ha in realtà escluso che le disponibilità di bilancio configurino un argomento insuperabile in sede di giurisdizione costituzionale"²⁴.

Un primo e profondamente innovativo intervento della Corte in materia tributaria, la sentenza n. 10 dell'11 febbraio 2015, aveva in larga parte dato corpo e sostanza a tali predizioni, nella parte in cui, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che sancivano un appesantimento del prelievo fiscale nei confronti delle imprese petrolifere (ossia della c.d. *Robin tax* introdotta dall'art. 81, co. 16, 17 e 18 del d.l. n. 112 del 25 giugno 2008, convertito dalla legge 6 agosto 2008 n. 133) per contrasto con il principio di ragionevolezza e con quello di progressività, la Corte costituzionale ha tuttavia statuito l'irretroattività degli effetti della propria decisione: l'adozione di questa soluzione è stata giustificata con la considerazione secondo la quale l'adozione di una decorrenza temporale diversa avrebbe dato luogo ad "una grave violazione dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 81 Cost.", determinando "uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva, anche per non venire meno al rispetto dei parametri cui l'Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.) e, in particolare, delle previsioni annuali e pluriennali indicate nelle leggi di stabilità in cui tale entrata è stata considerata a regime" (paragrafo 8 del "Considerato in diritto")²⁵.

²⁴ PINELLI, *op. cit.*, p. 552.

²⁵ I commenti a questa sentenza sono stati innumerevoli, sicché il corredo dei richiami non può che essere parziale. Dato atto di tale incompletezza, possono essere richiamati gli scritti di CIOILLI, *op. cit.*; POLESE, *L'equilibrio di bilancio come limite alla retroattività della sentenza di accoglimento*, in www.osservatorioaic.it, aprile 2015; LANZAFAME, *La limitazione degli effetti retroattivi delle sentenze di illegittimità costituzionale tra tutela sistemica dei principi costituzionali e bilanciamenti impossibili. A margine di Corte costituzionale n. 10/2015*, in *RAIC*, n. 2/2015; MASSA PINTO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015 tra irragionevolezza come conflitto logico interno alla legge*

Ora, è facile intuire che la prospettata anteposizione di tale limite anche con riferimento alla tematica dei diritti sociali darebbe luogo alla duplice, inedita conseguenza, da un lato, di un forte irrigidimento della graduazione, almeno a livello di vertice, del complesso di principi e valori costituzionali di cui la Corte è chiamata a tener conto nello scrutinio di legittimità costituzionale; laddove la fissità di tale graduazione è stata tradizionalmente ritenuta non plausibile, stante “la non predeterminabilità in assoluto, una volta per tutte, dei loro rapporti reciproci di sovra o sotto ordinazione” (così C. Cost. 1 aprile 1992 n. 149).

Come rimarcato, del resto, dalla stessa sentenza n. 10 del 2015, “la Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi”; così come sono numerose ed ancor più ampio il loro seguito, le tesi argomentate in sede scientifica a dimostrazione della improponibilità di distinzioni tra i diritti enunciati dalla Costituzione che non si limitino al piano descrittivo della loro diversa origine storica²⁶; impostazione che riecheggia per alcuni versi l’insegnamento di Norberto Bobbio, da taluni ritenuto definibile come espressione di “relativismo sociologico”²⁷, sull’impossibilità di rinvenire un fondamento assoluto dei diritti umani (inclusi alcuni diritti sociali quali quelli riconducibili all’area della previdenza sociale) diverso da quello della loro contingente sostenibilità sociale, politica, tecnico/tecnologica ed economica²⁸.

Ed ancora, come evidenziato in un importante precedente della Corte frequentemente richiamato nelle motivazioni delle sentenze più recenti, nella vigenza del precedente testo dell’art. 81 e con riguardo alla sua valenza di

e irragionevolezza come eccessivo sacrificio di un principio costituzionale: ancora un caso di ipergiu-risidionalismo costituzionale, in *www.costituzionalismo.it*, 2015, n. 1; 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 *CO*, n. 1/2015, p. 220 ss.; SCAGLIARINI, *La Corte tra Robin Hood Tax e legislatore “Senzaterra”*, *ivi*, 2015, n. 1, p. 232 ss.

²⁶ Per tutti, LUCIANI M., *Sui diritti sociali*, cit., p. 116; RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Giappichelli, 1997, spec. p. 54 ss.; per l’affermazione, nella giurisprudenza costituzionale, dell’inesistenza di una rigida gerarchia tra diritti fondamentali, la recente quanto nota sentenza sul “caso Ilva” (Corte cost. n. 85 del 2013, paragrafo 9 del *Considerato in diritto*).

²⁷ Cfr. la recente rassegna critica di ZEZZA, *Il fondamento dei diritti umani nel pensiero di Norberto Bobbio*, in *www.dialetticafilosofia.it*.

²⁸ BOBBIO, *L’età dei diritti*, Einaudi, 1997, III ed., pp. XVIII-XXIV.

tendenziale principio di equilibrio finanziario, “ritenere che quel principio sia riconosciuto in Costituzione non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento di questa Corte. In altri termini, non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio dello Stato o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale” (C. Cost. 25 maggio 1990 n. 260 e si veda altresì l’altrettanto importante C. Cost. 9 maggio 2013 n. 85, entrambe richiamate dalla sentenza n. 10 del 2015)²⁹.

Per altro verso e in termini ancor più dirompenti, il conferimento del rango di argomento principe al principio dell’equilibrio di bilancio, della conseguente (relativa? Sino a che punto?) intangibilità di quest’ultimo, abbinato al già consolidato argomento della temporanea comprimibilità dei diritti sociali in ragione della contingente situazione di crisi, frequentemente utilizzato dalla Corte a supporto della valutazione di ragionevolezza delle relative misure (cfr. tra le altre C. Cost. 18 luglio 2014 n. 219; C. Cost. 17 dicembre 2013 n. 310) avrebbe potuto implicare delle generali ricadute sistematiche ben più ampie, sostanzialmente legittimando la sostanziale traslazione (parziale ma tendenzialmente illimitata e potenzialmente inarrestabile) dei diritti finanziariamente condizionati nell’area delle norme programmatiche, la cui effettiva attuazione finirebbe per dipendere esclusivamente dalla discrezionalità del legislatore esercitabile nella allocazione delle poste di bilancio³⁰.

²⁹ Evidente l’assonanza con il pensiero di Pinelli riportato in precedenza nel testo e alla nota 23. Sull’importanza di tale richiamo alla sentenza n. 260/90, da ultimo, RIVOSECCHI, *L’equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *RAIC*, n. 3/2016, sul punto, p. 22.

³⁰ Sul punto, recentemente, il contributo, sul quale si tornerà, di CIOLLI, *I diritti sociali “condizionati” di fronte alla Corte Costituzionale*, in *RGL*, 2017, II, p. 353 ss., sul punto, p. 357. Più in generale, per l’incompatibilità con il disegno costituzionale di un riconoscimento di diritti “che sono diritti fondamentali solo se e quando le risorse disponibili o la situazione economica lo consente”, CARLASSARE, *Diritto di prestazione e vincoli di bilancio*, in *COS*, n. 3/2015, p. 139, www.costituzionalismo.it.

4. *I differenti approcci della Corte alla tematica del raffronto tra vincoli di bilancio e diritti sociali: le sentenze n. 70 del 2015 e 250 del 2017*

Rispetto al descritto quadro di argomenti, tutti convergenti verso il primato del principio dell'equilibrio di bilancio, tuttavia, la successiva giurisprudenza costituzionale che è stata direttamente chiamata, entrando nello specifico previdenzial-lavoristico, a pronunciarsi su leggi limitative delle risorse destinate al finanziamento di prestazioni ricollegabili a diritti sociali non ha proseguito lungo linee di così radicale discontinuità rispetto al passato come quelle che erano state ritenute ricavabili dalla sentenza n. 10 del 2015.

Al contrario e come si dirà meglio più avanti, si è registrato un graduale incremento di attenzione e di sensibilità verso l'impostazione favorevole alla salvaguardia di quello che, mutuando l'espressione usata dalla Corte costituzionale nel più significativo di questi recenti interventi ossia la sentenza n. 275 del 16 dicembre 2016, appare definibile come il "nucleo invalicabile" dei diritti sociali, inteso come soglia intangibile di prestazioni che in ossequio alle distinte previsioni costituzionali che li riconoscono, l'ordinamento deve in ogni caso garantire ai rispettivi titolari.

Questa sequenza di pronunce ha avuto inizio, come è noto, con la sentenza n. 70 del 2015, che ha dichiarato incostituzionale la norma di legge del 2011 (art. 24, co. 25, del d.l. 6 dicembre 2011 n. 201, conv. dalla l. 22 dicembre 2011 n. 214) che aveva disposto il blocco dei meccanismi di rivalutazione automatica delle pensioni, anche di quelle di importo significativamente ridotto (a partire da 1.405 euro lordi mensili nel 2011) per gli anni 2012 e 2013 per irragionevole contrasto con il principio di proporzionalità e sufficienza retributiva e soprattutto con l'altro principio costituzionale di adeguatezza delle prestazioni previdenziali.

La sentenza n. 70 si colloca in posizione eccentrica entro un filone che aveva sempre visto respinte le impugnazioni sollevate verso precedenti provvedimenti di contenuto analogo³¹, anche perché o proprio perché si trattava, va evidenziato, di provvedimenti meno o per nulla incisivi, per così dire, sui trattamenti pensionistici di più ridotto importo; aspetto, quest'ultimo, che ha assunto rilevanza decisiva nella valutazione della Corte e che ha indotto

³¹ Per una completa ed attenta disamina dei trascorsi della giurisprudenza costituzionale con riferimento all'intero spettro delle tematiche previdenziali, D'ONGHIA, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Cacucci, 2013, spec. cap. II, p. 79 ss.

un autorevole studioso di diritto previdenziale a parlare di una decisione annunciata³².

Il riferimento è rivolto principalmente al raffronto con la motivazione della precedente sentenza n. 316 dell'11 novembre 2010, nella quale era stato formulato il monito, a mente del quale "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"³³. Notazione, quest'ultima, significativa ma non risolutiva ed anzi rivelatrice di un limite argomentativo della sentenza del 2015, laddove nel precedente del 2010, appena prima del capo di sentenza evocato a supporto della declaratoria di incostituzionalità, la Corte precisava che "la garanzia costituzionale della adeguatezza e della proporzionalità del trattamento pensionistico, cui lo strumento della perequazione automatica è certamente finalizzato, incontra il limite delle risorse disponibili. A tale limite il Governo e il Parlamento devono uniformare la legislazione di spesa, con particolare rigore a presidio degli equilibri del sistema previdenziale". Ma ogni valutazione relativa a questo "controlimite" è stata omessa dalla Corte nella motivazione della sentenza n. 70 grazie al *non liquet* di cui si dirà di qui a poco.

Al di là della contrapposizione con la precedente sentenza n. 10, secondo molti più apparente che reale (stante la profonda eterogeneità tra le posizioni giuridiche coinvolte nelle due differenti fattispecie), la sentenza n. 70 ha suscitato reazioni contrastanti ed in particolare è stata sottoposta a critica sotto diversi aspetti: oltre ai profili già richiamati, sono stati ritenuti non condivi-

³² SANDULLI, *La "telenovela" costituzionale della perequazione pensionistica (Corte cost. n. 70/2015)*, in www.mefop.it; per un diffuso e puntuale commento alla sentenza si vedano altresì gli articoli di BOZZAO, *L' "adeguatezza retributiva" delle pensioni: meccanismi perequativi e contenimento della spesa nella recente lettura della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 10/2015; D'ONGHIA, *Sostenibilità economica versus sostenibilità sociale. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 70/2015, passa dalle parole (i moniti) ai fatti*, in *RDSS*, 2015, p. 319 ss.; si veda, altresì, il volume collettivo BARBIERI, D'ONGHIA (a cura di), *La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, pubblicato tra i *Collective volumes* (n. 4/2015) dei *Working Papers CSDLE "Massimo D'Antona"*, consultabile in <http://csdle.lex.unict.it>, con interventi di Balboni, Bozzao, Cinelli, De Ioanna, Pessi, Sandulli, Sgroi.

³³ L'assunto della consequenzialità tra le motivazioni della sentenza n. 316 del 2010 e la n. 70 del 2015 viene sottoposto a serrate critiche da MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, anch'esso apparso in *Federalismi.it*, n. 10/2015.

sibili, tra gli altri, il mancato esame della questione di costituzionalità della norma scrutinata in rapporto agli artt. 2, 3 23 e 53 Cost., in contrasto con diversi precedenti in tema di natura tributaria delle decurtazioni dei trattamenti pensionistici³⁴, così come è apparsa a vari commentatori non troppo solidamente argomentata la tesi della “necessarietà costituzionale”³⁵ dei meccanismi di adeguamento automatico delle pensioni come implicazione inevitabilmente discendente dalla connessione tra gli artt. 36 e 38 Cost.; tesi che da un lato sorvola sulla differenziazione strutturale tra la retribuzione-corrispettivo e la natura pubblicistica, permeata di venature solidaristiche, dei trattamenti previdenziali, dall’altra mal si concilia con il riconoscimento da parte della stessa Corte costituzionale della modificabilità *pro futuro* della disciplina pensionistica a salvaguardia dell’equilibrio di bilancio³⁶.

Non è andata esente da critiche nemmeno la posizione assunta dalla sentenza con riferimento alla questione qui esaminata del rapporto tra i diritti previdenziali e la loro incidenza sul bilancio pubblico.

Su questo punto la Corte costituzionale ha molto perentoriamente ritenuto non meritevole di esame il profilo connesso alle esigenze di bilancio sottostanti al provvedimento di temporanea limitazione del meccanismo perequativo muovendo al legislatore, potrebbe dirsi, un addebito non di merito ma di metodo: rilevando, cioè, come il generico riferimento della legge alla “contingente situazione finanziaria” quale ragione determinante della misura contenitiva non consentisse di trarre con chiarezza dal suo “disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento”.

Affermazione, quest’ultima, che già di per sé non si concilia agevolmente con il precedente *iter* argomentativo della sentenza, in apparenza più radicalmente orientato in direzione dell’inammissibilità di interventi di forte contenimento della perequazione. Questo perché, pur non reputando di addentrarsi in un esame di merito, la Corte ha lasciato intravedere margini per l’ipotetico raggiungimento di conclusioni di segno contrario (cioè nel senso

³⁴ Da ultimo C. Cost. 5 giugno 2013 n. 116 e 11 ottobre 2012 n. 223; in argomento cfr., in particolare, ZUCCHELLI, *Corte costituzionale 10 marzo 2015, n. 70 - Illegittimità costituzionale dell’articolo 24, comma 25 del decreto legge 6 giugno 2011, n. 201, convertito con modificazioni dall’articolo 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214*, in *Federalismi.it*, n. 21/2015.

³⁵ Per l’esclusione dell’avvenuta “costituzionalizzazione” della perequazione automatica si veda, invece, Cass. 9 agosto 2003 n. 12055.

³⁶ Cfr. C. Cost. 27 dicembre 1996 n. 417, 2 luglio 1997 n. 211 e, sulle medesime posizioni, Cass. 12 agosto 2014 n. 17892.

della legittimità costituzionale della compressione dei diritti pensionistici) laddove tale prevalenza fosse stata “argomentativamente” corroborata da una più circostanziata “giustificazione contabile”³⁷.

Ma va soprattutto osservato come su questo versante il ragionamento svolto dalla Corte è parso caratterizzato da una certa incompiutezza. Ciò in quanto la sentenza si è limitata a considerare il *prius*, ossia la formulazione della norma scrutinata, ma ha omissso ogni considerazione e valutazione in merito al *posterius*, ossia alle conseguenze della sua declaratoria di incostituzionalità sul versante delle finanze pubbliche, con particolare riferimento alla sua potenziale incidenza sul saldo di bilancio.

In merito a questo aspetto e nella scia di numerose opinioni espresse in tal senso negli ultimi anni, è stato osservato, proprio con riferimento a tale sentenza, come “l’introduzione in Costituzione del principio dell’equilibrio di bilancio e la scelta di tener conto dei costi delle sentenze (non già al fine dell’applicazione alle stesse dell’art. 81 Cost., che sarebbe un grave errore bensì) al fine di conciliare al meglio multiple esigenze di protezione di beni costituzionali impone non solo che si abbia certezza sui dati economico-finanziari, ma anche che questa emerga in modo trasparente nella motivazione delle pronunce”³⁸.

Nel recente passato, del resto, la Corte si era rivelata maggiormente sensibile a questa esigenza, dapprima attraverso l’emanazione di ordinanze istruttorie aventi lo scopo di acquisire informazioni sugli oneri finanziari conseguenti ad eventuali pronunce di accoglimento e successivamente con l’istituzione nel 1995 di un ufficio apposito, che è stato però successivamente soppresso³⁹.

Con riferimento alla tematica dei costi è altresì necessario svolgere un’altra considerazione, sempre connessa alla problematica dell’impatto di questa pronuncia sulle finanze pubbliche.

³⁷ Coglie il punto ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell’ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *DLRI*, 2015, p. 458 ss., quando evidenzia che “nel caso in cui un provvedimento di ridimensionamento (in riallocazione) della spesa pubblica risultasse razionale ovvero coerente rispetto a un disegno complessivo, il legislatore tornerebbe padrone di determinare, all’esito del processo democratico parlamentare, la propria razionalità, nel merito sottratta al giudizio della Corte” (*ivi*, p. 471).

³⁸ LUCIANI M., *Diritti sociali*, cit., p. 11.

³⁹ PINELLI, *op. cit.*, p. 552; cfr. anche, sul punto, SCAGLIARINI, *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi tra Governo, parlamento e corte costituzionale*, Giuffrè, 2006, p. 250. Per l’ammissione che anche nel caso esaminato dalla Corte e deciso con la sentenza n. 70/15 sarebbe apparso opportuno l’utilizzo dello strumento dell’ordinanza istruttoria, SGROI, *La perequazione automatica delle pensioni e i vincoli di bilancio: il legislatore e la Corte costituzionale*, in *CO*, n. 2/2015, p. 516 ss., sul punto, p. 521.

Anche a prescindere dal sostanziale agnosticismo espresso dalla Corte in merito alla giustificazione della misura di contenimento che è stata dichiarata incostituzionale, la constatazione dell'irragionevole, ad avviso della Corte, sacrificio imposto ai titolari di pensioni di importo più ridotto avrebbe imposto, secondo alcune opinioni, l'adozione di un provvedimento decisorio di tipo diverso, come un'additiva di principio.

Si è, invece, addivenuti ad una generale declaratoria di incostituzionalità dei provvedimenti limitativi mediante l'emanazione di una sentenza di spesa che, azzerando per tutti i potenziali destinatari gli effetti del provvedimento legislativo di contenimento della perequazione, ha non solo generato un onere potenziale di 21 miliardi di euro a fronte del quale il Governo si è comunque trovato a dover immediatamente predisporre delle contromisure, ma che per di più, sul piano sistematico, si è risolta nella fagocitazione della rilevanza accordata al principio di uguaglianza sostanziale nel profilo dell'uguaglianza formale⁴⁰, stante la generale estensione, a *tutti* i trattamenti pensionistici ed indipendentemente dal loro importo, della rimozione del blocco perequativo (estensione scongiurata solo *a posteriori* giusta l'assunzione di responsabilità "riparatrice" da parte del legislatore).

Una ulteriore conseguenza pratica di questo appiattimento degli effetti della pronuncia di incostituzionalità è stata scorta nell'assoluta marginalizzazione di un profilo come quello della solidarietà intergenerazionale (posto che gli oneri aggiuntivi derivanti dalla sentenza non avrebbero potuto che essere posti a carico dei futuri esercizi e dunque, soprattutto, delle nuove generazioni⁴¹ di lavoratori ancora non pensionati); profilo il cui carico di responsabilità è stato integralmente posto a carico di un legislatore "dell'emergenza finanziaria" che è stato peraltro lasciato esposto alle critiche di chi ha ritenuto inaccettabile il tentativo di recupero *ex post* di tale coerenza solidaristica, assumendo che qualunque intervento di contenimento degli effetti della sentenza si sarebbe tradotto in una "deliberata elusione" della decisione della Corte costituzionale⁴².

I motivi dominanti della sentenza n. 70 sono stati ripresi, necessaria-

⁴⁰ Nello stesso senso i rilievi critici di FERRANTE, *Incostituionale il blocco della perequazione delle pensioni*, in *DRI*, 2015, p. 840 ss. (sul punto, p. 843).

⁴¹ Tra gli altri, per questa notazione, STERPA, *Una "lettura intergenerazionale" della sent. n. 70 del 2015*, in *Federalismi.it*, n. 10/2015.

⁴² Così ESPOSITO, *Il decreto-legge in-attuativo della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *www.osservatorioaic.it*, maggio 2015.

mente, nella motivazione della recentissima sentenza n. 250/17, depositata lo scorso 1 dicembre, nella quale la Corte ha esaminato le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti del provvedimento “rimediante” (ossia dell’art. 1 del d.l. 21 maggio 2015 n. 65, conv., con modificazioni, dalla l. 17 luglio 2015 n. 109) che, proprio al fine di fronteggiare le conseguenze economiche della sentenza n. 70, aveva operato una riscrittura delle disposizioni dichiarate incostituzionali con lo specifico intento di rendere maggiormente graduale il sacrificio economico della limitazione dei meccanismi di adeguamento, introducendo una sua conservazione parziale per i trattamenti pensionistici fino a sei volte il trattamento minimo. Gradualità che è stata oggi considerata favorevolmente dalla Corte costituzionale con una motivazione che riflette in termini speculari e ribalta l’addebito di opacità (a sua volta tutt’altro che limpido, per le ragioni già illustrate), mosso al legislatore nella sentenza del 2015, proprio facendo leva sulla ragionevole giustificazione dell’intervento contenitivo ricavabile dalle relazioni contabili allegate al disegno di legge, soprattutto al fine di comprovare il contemporaneo con i principi dell’equilibrio di bilancio e con gli obiettivi di finanza pubblica⁴³.

⁴³ Nella motivazione della sentenza n. 250 del 2017 si legge, in particolare “lo scopo dell’intervento è di ‘dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, nel rispetto del principio dell’equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale’ (alinea dell’art. 1, comma 1, del d.l. n. 65 del 2015). Le disposizioni citate trovano dettagliata illustrazione nella ‘Relazione’, nella ‘Relazione tecnica’ e nella ‘Verifica delle quantificazioni’ relative al disegno di legge di conversione di tale decreto (A.C. n. 3134). In tali atti parlamentari sono riferiti i dati contabili che confermano l’impostazione seguita dal legislatore, nel quadro delle regole nazionali e europee. Alla luce di tali elementi, deve ritenersi che, diversamente dalla disciplina oggetto della sentenza n. 70 del 2015, dal disegno complessivo dei denunciati commi 25 e 25-bis emergono con evidenza le esigenze finanziarie di cui il legislatore ha tenuto conto nell’esercizio della sua discrezionalità. Nell’attuazione dei principi di adeguatezza e di proporzionalità dei trattamenti pensionistici tali esigenze sono preservate attraverso un sacrificio parziale e temporaneo dell’interesse dei pensionati a tutelare il potere di acquisto dei propri trattamenti. L’osservanza di tali principi trova conferma nella scelta non irragionevole di riconoscere la perequazione in misure percentuali decrescenti all’aumentare dell’importo complessivo del trattamento pensionistico, sino a escluderla per i trattamenti superiori a sei volte il minimo INPS. Il legislatore ha dunque destinato le limitate risorse finanziarie disponibili in via prioritaria alle categorie di pensionati con i trattamenti pensionistici più bassi”.

5. (Segue) *Le tecniche decisorie sperimentate nella giurisprudenza costituzionale del triennio 2015-2017: gradualità, considerazione dei costi, effetti temporali della declaratoria di incostituzionalità*

Gradualità e considerazione dei costi, per riprendere la tassonomia recentemente sviluppata proprio con riferimento alla giurisprudenza costituzionale in materia di diritti sociali⁴⁴, vanno quindi profilandosi, almeno a livello tendenziale e come si è veduto non senza seri incidenti di percorso, come le tecniche decisorie mediante le quali la Corte sta procedendo ad assimilare il nuovo art. 81 Cost. nel sistema dei valori costituzionali e conseguentemente nell'insieme dei parametri di giudizio: tecniche che hanno trovato nuove e diverse occasioni di applicazione, ad esempio, nella pronuncia che è pervenuta al riconoscimento della legittimità costituzionale dell'ulteriore misura contenitiva del contributo di solidarietà introdotta dalla legge di stabilità 2014 a carico dei titolari di trattamenti pensionistici di importo più elevato. Tale misura è stata ritenuta, da un lato, rispettosa dei criteri di progressività e proporzionalità⁴⁵, dall'altro, è stata valutata come ragionevole in considerazione della sua giustificatazza, stante l'effettività delle condizioni di crisi del sistema previdenziale (sentenza n. 173 del 13 luglio 2016⁴⁶).

Appare espressione della medesima logica anche la più recente sentenza n. 124 del 26 maggio 2017 che collocandosi sul crinale tra diritti retributivi e tutele previdenziali e nella prospettiva della "tutela sistemica" delle esigenze di vita del lavoratore approntata dall'ordinamento attraverso la disciplina del cumulo tra pensione e retribuzione, ha dichiarato la legittimità costituzionale del limite massimo di cumulo tra pensioni e retribuzioni a carico di enti pubblici al di sopra del tetto annuo di 240.000 euro, corrispondente alla retribuzione del Primo Presidente della Corte di Cassazione.

Accanto a queste tecniche ha continuato ad essere coltivata quella che,

⁴⁴ LUCIANI M., *Diritti sociali*, cit., p. 9 ss.

⁴⁵ Per un'applicazione di tali criteri nella giurisprudenza costituzionale portoghese, con la sentenza n. 187/2013 che ha dichiarato la parziale incostituzionalità (con riferimento alle norme di riduzione dei salari per i dipendenti pubblici e di sospensione delle mensilità aggiuntive per i titolari di pensioni) MONTEIRO FERNANDES, *L'austerità e l'“uguaglianza proporzionale”*. Una sentenza della Corte costituzionale portoghese, in *LD*, 2013, p. 339 ss.

⁴⁶ Anche in questo caso la Corte ha omissso l'esame dell'eccezione di costituzionalità della norma impugnata per contrasto con l'art. 81 Cost. sulla base dell'inconferenza di tale parametro, "disciplinando la disposizione censurata non già una nuova spesa o maggiori oneri, ma un'entrata".

come già visto, era stata utilizzata in via esclusiva e con valenza determinante nella sentenza n. 10 del 2015, incentrata sugli effetti temporali dell'eventuale accoglimento delle questioni di costituzionalità. Tecnica nuovamente sperimentata nella pronuncia del 2015 che ha dichiarato l'incostituzionalità per contrasto con l'art. 39 Cost. delle norme che a partire dal 2010 avevano determinato la sospensione delle procedure di contrattazione collettiva per i lavoratori dipendenti dalle pubbliche amministrazioni elencate nell'art. 1 del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, con un conseguente blocco protrattosi *ex lege* per cinque anni e destinato nei fatti a prolungarsi sino ai nostri giorni (sino, in particolare, alla sottoscrizione il 23 dicembre 2017 del nuovo CCNL del personale del comparto funzioni centrali).

Il *vulnus* delle prerogative sindacali ha costituito l'unico, decisivo, motivo di accoglimento, mentre con riguardo alla lamentata violazione dell'art. 36 Cost. la Corte ha ritenuto non persuasive le ordinanze di rimessione, soprattutto in considerazione della durata temporale comunque delimitata della sospensione, nonché alla luce della "pregressa dinamica delle retribuzioni nel lavoro pubblico, che, attestandosi su valori più elevati di quelli riscontrati in altri settori, ha poi richiesto misure di contenimento della spesa pubblica" (valutazione che a questo fine la Corte ha ritenuto di poter operare autonomamente, a differenza di quella relativa all'incidenza del "blocco", ovvero della sua rimozione, sui conti pubblici, come si dirà meglio tra poco).

Nel qualificare come irragionevole il bilanciamento tra le esigenze di contenimento della spesa retributiva a carico del bilancio statale⁴⁷ e la compressione eccessivamente prolungata del diritto fondamentale all'esercizio dell'autonomia collettiva quale fisiologica concretizzazione della libertà di organizzazione sindacale garantita dall'art. 39 Cost. oltre che dalle numerose convenzioni e dai trattati internazionali richiamati dalla sentenza, la Corte è infatti addivenuta ad una declaratoria di incostituzionalità *ex nunc*, ossia con effetto a partire dalla data di pubblicazione della stessa sentenza. Rispetto alla decisione n. 10 del 2015.

Tale posticipazione degli effetti non è stata motivata, questa volta, dall'esigenza di rispetto degli equilibri di bilancio: diversamente, la Corte si è

⁴⁷ Esigenza che pur potrebbe in astratto giustificare provvedimenti di temporanea sospensione delle procedure contrattuali e dei connessi incrementi retributivi, come puntualizzato dalla Corte nella sentenza n. 178 del 23 luglio 2015 e già ammesso nella precedente sentenza n. 189 del 16 luglio 2012, relativa ad analogo provvedimento di contenimento della spesa pubblica adottato dalla Provincia autonoma di Bolzano con riferimento al proprio personale.

limitata a statuire laconicamente come tale illegittimità costituzionale si fosse “palesata appieno” solo al momento della decisione, senza esplicitare il fondamento logico-giuridico di tale asserzione.

La relativa imperscrutabilità di tale passaggio della motivazione non è stata considerata dai commentatori come un passaggio marginale del complessivo impianto argomentativo della sentenza. È stato, al contrario rilevato che la Corte, avendo ritenuto di qualificare incostituzionale solo *pro futuro* il blocco della contrattazione collettiva avendo constatato un ridimensionamento dell'intensità della crisi economica tale da non giustificarne più la protrazione, avrebbe dovuto quanto meno esplicitare gli elementi e gli argomenti posti a fondamento di tale constatazione così come gli elementi a sostegno della stessa, sulla base della stessa logica seguita nella sentenza n. 70 del 2015⁴⁸.

Non è mancato però chi, come Sabino Cassese, ha ritenuto pragmaticamente condivisibile questa soluzione offrendone una lettura “orientata alle conseguenze”⁴⁹, ossia reinterpremandola proprio alla luce del “sottotesto” ricavabile dal principio dell'equilibrio di bilancio; una rilettura che ha indotto questo autore, si diceva, a valutare favorevolmente la pronuncia “perché mostra che la Corte è consapevole dei limiti degli effetti distributivi delle proprie decisioni. Se la Corte, con sentenze che hanno grande impatto sulla spesa pubblica, obbliga il Parlamento a riallocare grandi quantità di risorse, non solo produce squilibri di bilancio, ma priva di tutela altri titolari di diritti”⁵⁰.

Per altro verso e sempre privilegiando la prospettiva degli effetti sostanziali della pronuncia, occorre anche considerare come – avendo la Corte escluso, come già rammentato, che la pur prolungata sospensione delle procedure contrattuali abbia determinato una discesa dei trattamenti retributivi al di sotto della soglia di sufficienza e proporzionalità qualificata come invalicabile dall'art. 36⁵¹, primo comma, Cost. – qualunque ipotetica decorrenza

⁴⁸ Cfr. RUGGERI, *La Corte costituzionale e la gestione sempre più “sregolata” dei suoi processi. Nota minima alla sentenza della Consulta n. 178 del 2015*, in QG, 27 luglio 2015; PINARDI, *La Consulta ed il blocco degli stipendi pubblici: una sentenza di «incostituzionalità sopravvenuta?»*, in FQC, n. 8/2015; MOCCHEGGIANI, *La tecnica decisoria della sentenza 178 del 2015: dubbi e perplessità*, ibidem.

⁴⁹ Sull'argomento consequenzialista è doveroso, di nuovo, il richiamo a MENGONI, *L'argomentazione orientata alle conseguenze*, ora in *Ermeneutica e dogmatica giuridica – Saggi*, Giuffrè, 1996, p. 91 ss.

⁵⁰ CASSESE, *Una corte che rispetta i vincoli di bilancio*, commento pubblicato dal Corriere della sera del 25 giugno 2015.

⁵¹ Nello stesso senso si è espresso recentemente il Tribunale di Roma con una sentenza

retroattiva avrebbe potuto avere un'incidenza pratica ridotta se non nulla. Ciò tanto sul fronte dei trattamenti economici, dal momento che dall'inizio del "blocco" fino al 2016 nessuno stanziamento è stato a tal fine previsto nelle leggi di stabilità (come previsto, a regime, dall'art. 48, co. 1, del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165) e che, quindi, la relativa contrattazione non avrebbe potuto riguardare, come di fatto è stato, gli esercizi successivi al 2015, quanto sul versante dei trattamenti normativi, riferiti a prestazioni del resto già svolte (e comunque, per le ragioni già illustrate, non suscettibili di "riapprezzamento" economico neppure in via retroattiva, dal momento che la sentenza n. 178 non ha riscontrato alcun pregiudizio di danno dei lavoratori pubblici sul fronte della garanzia costituzionale di sufficienza e proporzionalità della retribuzione)⁵².

Di qui l'ineludibile operatività *pro futuro* dello "sblocco" della contrattazione, i cui effetti concreti hanno iniziato a manifestarsi solo dal 1 gennaio 2016, a seguito dell'inserimento in bilancio delle relative poste economiche, successivamente incrementate per l'anno 2017⁵³.

depositata lo scorso 24 luglio, a fronte di analoga contestazione sollevata anche con riferimento al periodo successivo all'emanazione della sentenza ed alla luce del successivo lungo intervallo di tempo intercorso prima della sottoscrizione del primo contratto collettivo successivo alla declaratoria di incostituzionalità (intervenuta, per il personale dello Stato, ossia del comparto funzioni centrali, solo il 23 dicembre 2017).

⁵² A conferma, la recente sentenza del Tribunale di Roma, Sezione lavoro, n. 6577 del 24 luglio 2017, pronunciandosi tra l'altro sulla domanda di adeguamento del trattamento economico e normativo dei dipendenti dei comparti pubblici anche con riferimento al periodo intercorrente tra il deposito della sentenza n. 178/15 ed il 31 dicembre 2015, ha respinto in blocco tale domanda rilevando come in ogni caso il *dies a quo* della riattivazione delle procedure di contrattazione collettiva e della decorrenza dei relativi avrebbe necessariamente dovuto essere fissato al 1 gennaio 2016, in conseguenza dell'avvenuto stanziamento delle risorse destinate al rinnovo dei contratti collettivi nazionali dei comparti pubblici per il triennio 2016-2018.

⁵³ È stata a tal proposito osservato come "la Corte ha sollecitato il legislatore statale a svolgere il suo compito di dare nuovo impulso all'ordinaria dialettica contrattuale...in quanto il carattere essenzialmente dinamico e procedurale della contrattazione collettiva non può che essere ridefinito dal legislatore, nel rispetto dei vincoli di spesa, lasciando impregiudicati, per il periodo già trascorso, gli effetti economici derivanti dalla disciplina esaminata": così TROISI, *Diritto alla retribuzione (e alla contrattazione collettiva) ed esigenze di finanza pubblica*, in AA.VV., *Lavoro, diritti fondamentali e vincoli economico-finanziari nell'ordinamento multilivello*, Atti delle giornate di studio AIDLASS di diritto del lavoro, Foggia, 28-30 maggio 2015, Giuffrè, 2016, p. 332 ss., sul punto, p. 340.

6. *La ridefinizione dei termini del bilanciamento nella sentenza n. 275 del 2016: la salvaguardia del “nucleo invalicabile” dei diritti sociali come controlimite rispetto al vincolo dell’equilibrio di bilancio*

Come già evidenziato, la motivazione della sentenza n. 178 del 2015, prescindendo del tutto dalla tematica della valutazione dei costi e dall’incidenza delle limitazioni bilancistiche, si incanala con decisione sul versante delle tecniche di bilanciamento, terreno sul quale, anche alla luce dei successivi sviluppi giurisprudenziali, occorre orientarsi nella parte conclusiva di questa disamina.

È probabilmente questo, infatti, il terreno sul quale, quasi per un naturale moto oscillatorio del pendolo interpretativo che vede posizionato ad un estremo il limite finanziario ricavabile dall’art. 81 e su quello opposto i controlimiti riconducibili alla necessaria effettività dei diritti sociali, si sono registrate nel periodo più recente le novità di maggiore interesse.

La metafora può essere sviluppata esplicitando le questioni corrispondenti ai due moti opposti del pendolo, così traducibili. Nella conduzione di questo bilanciamento, a quali condizioni e soprattutto in quale misura può essere riconosciuta la prevalenza dei diritti sociali (riconosciuta dalle sentenze nn. 70 e 178 del 2015) sulle esigenze di stabilità finanziaria? Ovvero, rovesciando il quesito e assumendo il punto di vista di chi obietta come le generali ricadute finanziarie delle sentenze additive di prestazione finiscano per penalizzare la generalità dei cittadini a vantaggio di gruppi più circoscritti di beneficiari delle prestazioni medesime, sino a che punto l’esigenza di rispetto dei vincoli di stabilità di bilancio può autorizzare interventi riduttivi del contenuto dei diritti sociali senza sconfinare nell’irragionevolezza per violazione delle singole disposizioni costituzionali che li riconoscono, oltre che per lesione del principio di uguaglianza sostanziale?

Su questi interrogativi e in particolare sul secondo di essi è tornata la recente sentenza n. 275 del 2016 che ha esaminato per così dire *in vitro* una fattispecie esemplare con riferimento ai temi qui trattati, ossia quella di una legge (più specificamente una legge regionale) la quale aveva previsto che il cofinanziamento di un servizio sociale quale il servizio di trasporto degli studenti disabili potesse essere attribuito all’ente locale diretto erogatore del servizio solo “nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio”.

Prendendo le mosse dalla natura fondamentale del diritto all’istruzione

del disabile sancito dal terzo e dal quarto comma dell'art. 38 Cost., la Corte ha rilevato la contraddittorietà tra l'inclusione di tale servizio nel nucleo invalicabile di garanzie minime correlate al diritto allo studio dei disabili e l'irrimediabile pregiudizio all'effettività dello stesso scaturente dall'incertezza delle disponibilità finanziarie destinare all'erogazione di tale servizio.

Né tale contraddittorietà appare superabile dal richiamo al principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio. A tal proposito la Corte rileva che "sebbene il legislatore goda di discrezionalità nell'individuazione delle misure per la tutela dei diritti delle persone disabili, detto potere discrezionale trova un limite invalicabile nella necessità di coerenza intrinseca della stessa legge regionale contenente la disposizione impugnata, con la quale viene specificato il nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati. Dunque il livello delle prestazioni dovute, mentre appare salvaguardato dalla legge regionale nel suo complesso... risulta poi vanificato dalla prescrizione contraddittoria che subordina il finanziamento da parte regionale degli interventi alle politiche ed alle gestioni ordinarie del bilancio dell'ente".

Nel punto centrale della motivazione, conseguentemente, viene evidenziato come "una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, è di tutta evidenza che la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio.. [in quanto] È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione".

Al di là dell'efficace ed icastica formulazione, non si tratta di principi argomentativi completamente nuovi, essendo già stata evidenziata in passato dalla Corte, anche con riferimento alla specifica materia del diritto all'istruzione dei disabili, la necessaria ed irrinunciabile salvaguardia del "nucleo indefettibile" di garanzie degli interessati (sentenze n. 80 del 26 febbraio 2010, n. 251 del 4 luglio 2008 e n. 226 del 22 giugno 2000).

Ad essere inedito è, piuttosto, il contesto, contrassegnato da una maggiore rigidità formale dell'elemento condizionale di natura economica conseguente alla riscrittura dell'art. 81 Cost. e dalla conseguente incertezza sull'attuale assetto del bilanciamento.

Con riferimento a questa problematica, le conclusioni ai cui la Corte è approdata nella sentenza n. 275/16 sono state lette da vari interpreti come

un sostanziale accoglimento della tesi del c.d. bilanciamento ineguale che implica la prevalenza, in caso di contrasto, delle ragioni dei diritti sociali su quelle giustificative delle misure di contenimento finanziario⁵⁴.

Per chiarire più puntualmente la portata effettiva di questa affermazione occorre tuttavia sottolineare nuovamente come in numerosi passaggi la sentenza specifichi come tale prevalenza sia necessariamente circoscritta al nucleo incompressibile del diritto, soglia al di sopra della quale, per riprendere l'immagine, il bilanciamento con il limite delle risorse disponibili da ineguale potrebbe (il condizionale è d'obbligo) tornare paritario.

Protagonista e motivo ricorrente della giurisprudenza passata in rassegna ed autentico deuteragonista del principio dell'equilibrio di bilancio diviene, quindi, l'idea (*rectius*, il limite) del nucleo essenziale del diritto a prestazione, quale irrinunciabile punto di equilibrio tra il formale riconoscimento e la concreta attuazione dei diritti di prestazione sociale. Più che un concetto unitario⁵⁵, forse, una direttrice ermeneutica, posto che la sua concretizzazione non sembra realizzabile se non in forma empirica, dovendosene desumere i connotati da ciascuno specifico contesto normativo non potendosi escludere influenze valutative promananti dalla coscienza sociale.

È quindi, dunque, quest'idea di nucleo essenziale dei diritti, così sfidante sul piano teorico, che si posiziona il più delicato e decisivo snodo della dialettica ordinamentale di cui sono stati sin qui descritti alcuni recenti episodi e le cui materializzazioni giuridiche, da declinare necessariamente al plurale, si pongono indubbiamente come uno dei più gravosi carichi di responsabilità dai quali la Corte costituzionale è attualmente gravata.

Ciò in quanto tale idea evoca il confronto, che la Corte appare ineludibilmente chiamata a comporre, tra le posizioni che scorgono nella valorizzazione di tale nucleo “una licenza per il legislatore ad attestare le prestazioni sul livello più basso”⁵⁶, con implicito depotenziamento della stessa

⁵⁴ In particolare, si vedano i commenti di CIOLLI, *I diritti sociali “condizionati”*, cit., p. 359; FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini della recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in CO, n. 1/2017, pp. 105 ss., sul punto, p. 122. Per la compiuta formulazione dell'impostazione del bilanciamento ineguale, cfr. LUCIANI M., *Sui diritti sociali*, cit., pp. 126 ss.; ID., *Diritti sociali*, cit., p. 13. Cfr. anche, in argomento, MESSINEO, *La garanzia del “contenuto essenziale” dei diritti fondamentali*, Giappichelli, 2012, spec. p. 150 ss.

⁵⁵ La cui essenza come tale, stante l'eterogeneità delle situazioni in cui appare suscettibile di applicazione, non potrebbe che apparire “sfuggente” e “inafferrabile”, come la definisce SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., p. 10.

⁵⁶ CIOLLI, *I diritti sociali “condizionati”*, cit., p. 360. In precedenza, per critiche di segno

idea di uguaglianza sostanziale, e l'altra impostazione che, facendo salva la non negoziabilità di "ciò che s'impone al legislatore, a qualsiasi maggioranza"⁵⁷, attribuisce al principio dell'equilibrio di bilancio una funzione di promozione dei diritti di cittadinanza inclusiva nel momento in cui permette (e nella misura in cui, soggiungerei, effettivamente realizzi) una riallocazione in chiave solidaristica di risorse anche a coloro che sono fuori o ai margini del rapporto di lavoro o del sistema di protezione sociale.

Una tensione, questa, costante e ineliminabile che induce a collocare il concetto (dinamico) di nucleo essenziale non nel perimetro della dogmatica costituzionale, quanto piuttosto nella più animata arena della dialettica tra i valori (alcuni eterogenei tra loro) espressi dalla stessa Costituzione. Vero, in quest'ottica, che la realizzazione degli interventi sociali previsti dalla Carta non può che soggiacere alla "misura" (e al limite) del "possibile", anche suscettibile di aggiustamenti in senso riduttivo che appaiano corroborati da adeguate giustificazioni congiunturali o redistributive. Ma il necessario raccordo tra dimensionamento quantitativo e corrispondenza qualitativa sconta imprescindibilmente il limite deontico della salvaguardia di tale nucleo (connesso alle finalità perseguite dalle rispettive previsioni costituzionali), al di fuori, ossia al di sotto del quale appare radicalmente esclusa ogni possibilità di bilanciamento, con conseguente sconfinamento nella patologia dell'incostituzionalità⁵⁸.

Questo certamente importante sviluppo argomentativo segna, quindi, l'odierno "stato dell'arte", il punto di avanzamento (non certo quello di arrivo) nell'interminabile tragitto verso la realizzazione dei valori enunciati e degli obiettivi fissati dalla Carta in un ambito come quello dei diritti sociali che rappresenta il più importante tratto caratterizzante delle costituzioni democratiche ed il più sostanzioso elemento differenziale rispetto ai modelli

analogo, GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Jovene, 1999, spec. p. 171 ss.

⁵⁷ MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio*, cit., p. 8.

⁵⁸ In senso conforme, da ultimo, ANDREONI, *Diritti sociali fondamentali ed equilibrio di bilancio*, in *RGL*, 2017, II, p. 207 ss., sul punto, p. 211, con rinvio di questo autore a BIN, *Diritti e argomenti*, Giuffrè, 1992, p. 64. Si veda anche, a tal proposito, la recente C. Cost. 29 gennaio 2016 n. 10, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del complesso di leggi della Regione Piemonte che hanno provveduto alla quantificazione delle risorse attribuite per l'anno 2014 alle province in misura palesemente insufficiente (non essendo tali somme nemmeno necessaria alla copertura dei costi retributivi del personale) rispetto al complesso di servizi sociali tuttora rientranti nella competenza di tali enti territoriali, così da determinarne il sostanziale azzeramento.

del costituzionalismo liberale, soprattutto in ragione dell'intima connessione del riconoscimento di tali diritti con il principio di uguaglianza sostanziale e con la dinamica progressivo/progressista che tale principio evoca⁵⁹.

Come rimarcato (con spiccati accenti lirici certo giustificati dalla solennità della ricorrenza) da Michele Ainis nell'articolo dedicato a questo anniversario apparso su *Repubblica* dello scorso 18 dicembre, "nessuna società umana sarà mai davvero giusta, davvero libera ed eguale. È impossibile, perché la vita stessa propone ogni minuto nuove costrizioni, nuove disuguaglianze cui occorre rimediare. Perciò la nostra condizione riecheggia la fatica di Sifiso, ciascuno con un masso sulle spalle che rotola giù quando l'hai portato in cima. E allora devi ricominciare daccapo la salita. Conta lo sforzo, insomma, non il risultato. Conta la tensione verso i valori indicati dalla Carta costituzionale. E a sua volta quest'ultima è come l'orizzonte che ci sovrasta: nessuno può toccarlo con le dita, però nessuno può fare a meno di guardarlo".

E, dunque, l'odierno omaggio alla Costituzione non può che includere un tributo alla prima vedetta puntata verso questo orizzonte, quella Corte che attraverso gli impegni e gli sforzi di cui si è cercato in termini veramente sommari di dar conto, profusi nelle sempre più frequenti occasione in cui è chiamata a sperimentare nuove tecniche di composizione di sempre più intense tensioni giuridiche e sociali, continua ad assolvere il proprio ruolo di garante essenziale del complesso di valori espressi dalla Carta che oggi torniamo a celebrare.

⁵⁹ Ovviamente, ogni tentativo di sintesi della sterminata letteratura in argomento risulterebbe approssimativo ed incompleto: cfr., recentemente, anche per richiami, il contributo di GAMBINO, *I diritti sociali fra costituzioni nazionali e costituzionalismo europeo*, in *Federalismi.it*, n. 24/2012.

Abstract

L'articolo, redatto in occasione della celebrazione dei settanta anni dall'approvazione e dall'entrata in vigore della Costituzione, esamina i più recenti interventi della Corte Costituzionale riguardanti le tematiche dei diritti previdenziali e retributivi dei lavoratori (con riferimento alla seconda categoria di diritti, prendendo in considerazione in particolare la situazione dei lavoratori pubblici); ciò con particolare riferimento alla valutazione di costituzionalità in rapporto al parametro offerto dall'art. 81 Cost. nella sua attuale formulazione e più specificamente con riguardo all'incidenza del principio dell'equilibrio di bilancio sulla concreta attuazione dei diritti sociali finanziariamente condizionati.

Vengono evidenziati diversi punti di discontinuità nell'applicazione delle tecniche di bilanciamento fra tali diritti ed il generale vincolo di bilancio, con il conseguente avvicinarsi di pronunce e soluzioni di segno divergente. Viene, infine, analizzato uno dei più interessanti momenti di avanzamento di questa giurisprudenza costituzionale, caratterizzato dalla valorizzazione del concetto del nucleo essenziale e incompressibile dei diritti a prestazione quale linea di confine oltre la quale le politiche e gli interventi di contenimento della spesa pubblica non possono giustificare, ad avviso della Corte Costituzionale, la compressione sproporzionata o il sostanziale svuotamento di tali diritti.

The essay, which has been prepared within the celebrations of 70th anniversary of the approval and of the entry in force of the Italian Constitution, examines some recent rulings of the Constitutional Court regarding the issues of social security entitlements and wage rights (the latter with reference to the category of civil servants). More specifically, the author focuses on the aspect of the constitutional review of the laws concerning such rights with respect to the current wording of art. 81 of Constitution, where is laid down the principle of the balanced State budget, and on the impact of such principle on the implementation of social rights which effectiveness is conditional upon the availability of financial resources.

The article outlines some discontinuities in carrying out the balancing test by the Constitutional Court, which result is the oscillation between opposite solutions and verdict. A recent and interesting advancement of such jurisprudence is the enhancing of the concept of the essential and irreducible "core" of social rights which in itself appears as uncompromising: then, this core represents the border that cannot be crossed by any public expenditure restraint, because otherwise would mean admitting each level of compression, up to the complete emptying, of such rights.

Key words

Costituzione, diritti sociali, principio dell'equilibrio di bilancio, Corte Costituzionale, bilanciamento, nucleo incompressibile.

Constitution, social rights, balanced State budget principle, Constitutional Tribunal, balancing test, irreducible core.