

**Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario\***

di **Adele Anzon Demmig** – Professore ordinario emerito di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata

1. La sentenza n.70 del 2015 mi sembra, a dir poco, sorprendente. Sorprendente per l'iter e le modalità della motivazione. Sorprendente per la formula del dispositivo. Sorprendente per l'assenza di qualsiasi considerazione della poderosa e ampiamente dibattuta problematica degli effetti della dichiarazione di incostituzionalità delle leggi sull'equilibrio di bilancio. Sorprendente per avere ignorato, proprio a tal proposito, numerosi precedenti giurisprudenziali e soprattutto la di notissima sentenza "Cartabia" n.10 di poco anteriore, la quale invece riprende e ampiamente teorizza la necessità di un bilanciamento tra esigenze di protezione dei diritti o interessi oggetto della singola *quaestio* e il principio costituzionale ricavabile dall'art.81 Cost. (ultima formulazione)<sup>1</sup>.

Peraltro, se si guarda al seguito della sentenza n.70, si può constatare come essa sia rimasta isolata anche nella giurisprudenza costituzionale successiva, che sembra invece avere ripreso – come mostrerebbe la decisione n.127, di poco posteriore - la via della valorizzazione delle esigenze scaturenti da quel principio e che, in particolare – stando ad un succinto comunicato-stampa della Corte e a notizie non ufficiali - avrebbe seguito a proposito di una questione analoga (concernente il

---

*\*di prossima pubblicazione in Giurisprudenza costituzionale fasc.2/2015*

<sup>1</sup> Questa sentenza è stata oggetto di numerosissimi e contrastanti commenti. Mi sia consentito rinviare qui soltanto, anche per ulteriori riferimenti e svolgimenti alla mia osservazione dal titolo *La Corte "esce allo scoperto" e limita l'efficacia retroattiva delle proprie pronunzie di accoglimento*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it) n.2/2015, e in questa *Rivista*, 2015, fasc. 1, nonché ai diversi contributi presentati nell' apposito Seminario organizzato dalla rivista *Quaderni costituzionali* e pubblicati in [www.forumcostituzionale.it/wordpress](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress) - *rassegna n.4/2015*<sup>o</sup>. Altri scritti saranno citati in luoghi specifici.

Sul diverso piano dell'opportunità e della prudenza nei rapporti istituzionali, un ulteriore motivo di perplessità a proposito della sentenza ora in esame consiste nel fatto che la Corte abbia deciso di procedere alla trattazione di una questione di tale portata pur in assenza di ben tre membri del collegio, con il rischio (poi verificatosi) di una decisione assunta con voto di parità e del doppio valore di quello del Presidente, mentre sarebbe stato consigliabile un rinvio della medesima, proprio per evitare di incrinare l'autorevolezza di una pronunzia di prevedibile forte impatto anche sul piano politico generale.

blocco della contrattazione nel pubblico impiego), la strada indicata dalla citata sentenza n.10 , addivenendo ad una dichiarazione di incostituzionalità con efficacia solo *pro-futuro*<sup>2</sup>.

Ma andiamo con ordine.

Nel caso attuale la Corte, affrontando nel merito le censure relative agli artt.3, 36, comma 1 e 38, comma 2 Cost., svolge un percorso argomentativo che si rivela tutt'altro che lineare, sovrapponendo una molteplicità di considerazioni e rendendo così assai problematica l'individuazione della *ratio decidendi* della pronunzia.

La prima fase di tale percorso consiste in un confronto delle modalità di blocco della perequazione automatica delle pensioni introdotte dalla normativa impugnata con quelle presenti nella legislazione precedente e successiva. Da tale quadro di riferimento risulta alla Corte “un orientamento che predilige la tutela delle fasce più deboli”, in cui cioè, “soltanto le fasce più basse”<sup>3</sup> sono “integralmente tutelate dall'erosione” del rispettivo potere di acquisto, che il vero e proprio azzeramento della rivalutazione è stato praticato solo temporaneamente e solo per le pensioni di importo “medio-alto”<sup>4</sup> o anche di importo “particolarmente elevato”<sup>5</sup> per i trattamenti di importo inferiore a questi tetti la rivalutazione è stata limitata percentualmente in modo inversamente proporzionale rispetto al crescere dell'importo.

Rispetto a tale quadro di interventi, secondo la Corte, la normativa impugnata “si discosta in modo significativo..[perché] non solo ha una durata biennale..[ma]incide anche sui trattamenti di importo meno elevato” e manifesta la sua “singolarità”anche nei confronti della successiva legge di stabilità per il 2014, reintroduce “un discrimen fra fasce di importo ispirato a criteri di progressività, parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e della adeguatezza dei trattamenti di quiescenza”.

Leggendo queste espressioni, era legittimo attendersi che gli aspetti di differenziazione della normativa censurata rispetto ai criteri praticati in passato e ritenuti conformi ai principi degli artt.36 e 38 Cost. potessero considerarsi sintomi di irragionevolezza rispetto agli stessi principi e condurre alla valutazione di incostituzionalità del decreto “salva Italia” nella parte in cui imponeva l'azzeramento a carico di pensioni già considerate - precedentemente e successivamente - al di sotto del livello medio-alto (e cioè comprese da tre a 5 volte il minimo). La vicenda insomma sembrava volta a concludersi con una sentenza che dichiarava illegittimo il blocco integrale soltanto per questa fascia di trattamenti di livello basso, e tutt'al più rimettendo alla discrezionalità del legislatore, con una formula “additiva di principio” o di “meccanismo”<sup>6</sup> anche la sola sorte delle fasce di diverso importo purchè inferiore ad un tetto massimo ricavabile dalle indicazioni tratte dalla legislazione richiamata a raffronto.

---

<sup>2</sup> Cfr. su questa vicenda i commenti di S.CASSESE pubblicati sul *Corriere della sera*, il primo fortemente critico sulla sentenza in commento (*Pensioni, le strade possibili della Corte costituzionale*, 12 maggio 2015), il secondo positivo sull'ultima svolta (*Una Corte che rispetta i vincoli*, 25 giugno).

<sup>3</sup> Cioè di ammontare corrispondente prima fino a tre volte (legge finanziaria 2001) , poi (per il periodo 2008-2010) anche da tre a cinque volte il minimo INPS.

<sup>4</sup> superiori cioè a 5 volte il minimo INPS per l'anno 1998

<sup>5</sup> superiori a 8 volte il minimo per l'anno 2008 e superiori a sei volte il minimo per l'anno 2014.

<sup>6</sup> Una soluzione analoga è stata ipotizzata da S.CASSESE, *Pensioni le strade possibili*, cit.

L'aspettativa di tale possibile esito del resto sembrava trovare conferma nel passo successivo della stessa sentenza, laddove, richiamando la decisione di non fondatezza n.316 del 2010, concernente il precedente blocco della perequazione automatica per l'anno 2008, individua le ragioni di simile dichiarazione con il fatto che si trattava di un blocco limitato a un solo anno e a pensioni di importo "piuttosto elevato", che perciò "presentavano margini di resistenza all'erosione determinata dal fenomeno inflattivo, che la differenza di trattamento delle pensioni di importo "di sicura rilevanza" realizzava un trattamento differenziato di situazioni obiettivamente diverse", e che simile blocco trovava una giustificazione ragionevole ne "le esigenze di bilancio, affiancate al dovere di solidarietà".

2. Un'interpretazione del genere dunque, nel senso cioè della prospettazione di un accoglimento limitato poteva apparire plausibile a questo punto della motivazione.

Senonchè immediatamente dopo l'iter del ragionamento compie una svolta inattesa ed eterogenea rispetto al precedente ordine di idee<sup>7</sup>, e si sposta inopinatamente e senza tenere più in alcun conto le linee di tendenza dell'evoluzione legislativa, su altri due argomenti già in sé discutibili e che, conducono invece alla diversa conclusione dell'annullamento integrale del blocco relativo a qualsiasi trattamento di importo superiore a tre volte il minimo, senza alcun tetto o limite.

Il primo di questi argomenti è quello del mancato rispetto da parte della legge censurata del monito contenuto nella sentenza n.316 del 2010. Per comprendere il significato del rinvio occorre ricordare che tale monito era così testualmente formulato: "Dev'essere, tuttavia, segnalato 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 (su cui, nella materia dei trattamenti di quiescenza, v. sentenze [n. 372 del 1998](#) e [n. 349 del 1985](#)), perché le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta".

Come si può vedere, si tratta di un monito cauto, espresso in forma ipotetica, certo non ultimativo, e non tale da prefigurare un sicuro accoglimento al ripresentarsi di questioni sul blocco della perequazione pensionistica<sup>8</sup>. Comunque, nonostante lo stile *soft* del monito, la Corte reputa la asserita disobbedienza ad esso come ragione determinante dell'incostituzionalità della nuova legge "salva Italia"<sup>9</sup>.

Oltre a questo forzato collegamento al monito della sentenza 316, egualmente disallineato rispetto alla impostazione della prima parte della motivazione sembra anche l'argomento per il quale la disposizione che dispone l'azzeramento del meccanismo perequativo "si limita a richiamare genericamente la 'contingente situazione finanziaria', senza che emerga dal disegno

---

<sup>7</sup> Su la scarsa compatibilità tra dispositivo e motivazioni si pronuncia, anche con diverse considerazioni, pure S.CECCANTI *Una sentenza che lascia due seri motivi di perplessità*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 10/2015

<sup>8</sup> Analogamente, mi pare, A.MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio*, cit., §4

<sup>9</sup> Resta dubbia la portata di tale disobbedienza: nel solo fatto della reiterazione di un blocco purchessia delle pensioni superiori al livello più basso?

complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento”, così che tali diritti risultano irragionevolmente sacrificati “nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio”.

Facendo leva sull’ inadempimento da parte del legislatore di un asserito obbligo di motivazione specifica ed analitica delle misure introdotte, la Corte introduce una ulteriore e diversa ragione di incostituzionalità tale da inficiare, anch’essa, l’intero meccanismo sul blocco perequativo di tutte le pensioni. Anche a parte ciò comunque, l’ argomento appare già di per sé criticabile perchè, da un lato, contraddice l’opinione ormai pacifica che nessun obbligo di tal fatta incombe sul legislatore; dall’altro, perchè, anche a non voler considerare che l’attuale drammatica situazione di crisi finanziaria del nostro Paese e l’incidenza dei vincoli europei erano da tempo di dominio pubblico e ben conosciuti anche dal più sprovveduto degli osservatori<sup>10</sup>, la Corte aveva eventualmente gli strumenti adatti per acquisire dati e informazioni anche presso le autorità Governative e per rimediare così alla scarsità dei dati forniti in giudizio – a quanto si dice – dall’avvocatura dello Stato.

Infine, occorre sottolineare che il ricorso ai due ultimi argomenti, conducendo all’incostituzionalità dell’intero meccanismo perequativo come previsto dalla legge “salva Italia”, comporterebbe la parificazione di tutti i trattamenti pensionistici ai fini della rimozione del blocco, la Corte finisce per introdurre un fattore di grave disegualianza sostanziale tra titolari di trattamenti bassi o meno elevati e titolari di pensioni elevate e anche molto elevate<sup>11</sup>

3. Da altro punto di vista, il maldestro richiamo all’assenza di analitica motivazione da parte del legislatore sulle ragioni finanziarie del blocco può suonare anche come un *escamotage* della Corte per evitare di misurarsi con il problema della portata economica della questione e quindi, di compiere essa stessa il necessario bilanciamento tra i diversi interessi in gioco, così coinvolgendo il principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio.

Si viene così alla critica centrale che si può muovere e che da più parti<sup>12</sup> è stata mossa alla decisione: quella, appunto del totale silenzio sulle possibili incidenze della dichiarazione di incostituzionalità – soprattutto se riferita senza distinzione alla generalità delle pensioni superiori a tre volte il minimo INPS – in danno del principio dell’art.81 Cost., che anzi non viene neppure menzionato.

Muovere questa critica, è appena il caso di precisare, non implica affatto necessariamente che tale principio debba essere considerato come un “lasciapassare al libero arbitrio della politica nello

---

<sup>10</sup> Come giustamente nota A.MORRONE, op.cit., § 6..

<sup>11</sup> Da tale punto di vista molto aspre sono le critiche di A.MORRONE, op.cit., spec.§ 5.

<sup>12</sup> Cfr. in tal senso A.BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico : una brutta pagina per la Corte*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it) n.2/2015; S.CECCANTI, *Una sentenza che lascia due seri motivi di perplessità*, cit.; A.MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio*, cit.§§ 1,2. Condividono l’impostazione della sentenza e giustificano l’omessa considerazione del principio ex art.81 Cost. e il dispositivo di annullamento integrale G.M. SALERNO, *La sentenza n.70 del 2015*, cit. e M.ESPOSITO, *Il decreto-legge in-attuativo della sentenza n.70 /2015 della Corte Costituzionale*, in [www.osservatoriocostituzionale.it](http://www.osservatoriocostituzionale.it) maggio 2015.

stabilire a chi fare pagare il prezzo<sup>13</sup>, né come uno strumento a servizio dei c.d. “poteri forti” anche operanti nelle istituzioni dell’Unione Europea. Al contrario, proprio il coinvolgimento dello stesso principio in un necessario giudizio di ragionevole bilanciamento di tutti i principi in gioco può essere uno strumento per garantire la gestione sorvegliata della spesa pubblica che, costituisce, a sua volta, un presupposto necessario (anche se non sufficiente) per garantire il rispetto degli art.2 e 3 Cost. anche a tutela delle fasce più deboli<sup>14</sup>.

Indubbiamente, l’interpretazione e l’applicazione delle norme costituzionali sulla gestione del bilancio, resta problematica e ciò tanto più da quando è stata introdotta la nuova formulazione dell’art.81 Cost. e le successive prescrizioni sulla gestione della spesa pubblica a garanzia dell’“equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito”, senza contare l’esigenza del rispetto di impegni assunti in sede europea<sup>15</sup>.

Tuttavia già da tempo, anche in presenza della formulazione originaria di questo articolo, la Corte ha considerato le prescrizioni costituzionali sul bilancio come principi giuridico-costituzionali, dotati di forza precettiva e come tali giustiziabili, e non come espressioni di valore solo politico, di mero rinvio in bianco alla discrezionalità illimitata degli organi politici<sup>16</sup>. Sensibilizzata, almeno a partire dagli anni ottanta dello scorso secolo, dalle pesanti critiche che avevano colpito le sentenze costituzionali “onerose” per le finanze pubbliche, e dalle considerazioni emerse dall’ampio dibattito sul tema, la Corte aveva infatti progressivamente preso le distanze dal facile ricorso delle sentenze manipolative o additive di prestazione, ricorso stimolato all’epoca dall’illusione della crescita illimitata dello “stato sociale” e dalla pratica della gestione in disavanzo del bilancio pubblico senza limiti di sorta. Aveva così iniziato, di regola, a tenere presenti i possibili effetti delle proprie decisioni sulla spesa pubblica, richiamandone testualmente le esigenze di salvaguardia<sup>17</sup>.

4. Questo orientamento è emerso chiaramente anche nella valutazione della legittimità di blocchi di trattamenti pensionistici o stipendiali, in cui si invocavano a parametro anche gli stessi art. 3, 36 e 38 Cost.. Così per esempio, a cominciare dalla sentenza n.349 del 1985 la Corte ha ritenuto non illegittimo il sacrificio delle pensioni perché “questo sacrificio, da un lato, è strettamente collegato, secondo una valutazione legislativa che non può ritenersi irrazionale, alla necessità economico- sociale di evitare in un momento di grave crisi economica notevoli disparità

<sup>13</sup> E’ il timore espresso, citando parole di G.Zagrebel'sky, da E.BALBONI, *Il caso pensioni tra Corte e Governo: da valanga a palombella*, in corso di pubblicazione in *Quaderni costituzionali*, che plaude alla sentenza n.70 per avere scongiurato tale eventualità.

<sup>14</sup> Come non manca di mettere in evidenza la sentenza n.10 di quest’anno (§8 mot.dir.)

<sup>15</sup> Sulla complessa problematica anche in riferimento al controllo di costituzionalità delle leggi mi limito a rinviare agli scritti di G.BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit*, in [www.archivio.rivistaaic.it](http://www.archivio.rivistaaic.it) (1 giugno 2010); M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in [www.cortecostituzionale.it/documenti](http://www.cortecostituzionale.it/documenti); A.MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it) 1/2014.

<sup>16</sup> Sul punto specifico cfr. M.Luciani, op.cit., 18 ss.

<sup>17</sup> V. una sintesi di tale discussione in A.ANZON DEMMIG, *La Corte “esce allo scoperto”*, cit.

fra le diverse categorie di pensionati, con le conseguenti tensioni sociali; mentre dall'altro..risulta sensibilmente contenuto nelle sue dimensioni quantitative e temporali". Per la successiva sentenza n.119 del 1991 "i principi di proporzionalità e di adeguatezza.. esigono piuttosto una commisurazione del trattamento di quiescenza al reddito percepito in costanza del rapporto di lavoro secondo determinazioni discrezionali del legislatore, le quali devono essere basate sul ragionevole bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti nell'attuazione graduale di quei principi, compresi quelli connessi alla concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa". La sentenza n.240 del 1994, anche se il suo dispositivo di accoglimento "additivo" è considerato uno dei più "costosi" della giurisprudenza costituzionale - non omette di dichiarare che l'attuazione dell'art.38 "richiede un bilanciamento, modificabile nel tempo a seconda delle circostanze, tra i valori personali inerenti alla tutela previdenziale e "i principi connessi alla concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa". Per la decisione n.245 del 1997 il blocco annuale di ogni automatismo stipendiale non può ritenersi illegittimo perchè "emanato in un momento delicato della vita nazionale, introduce disposizioni di diversa natura, tutte segnate dalla finalità di realizzare, con immediatezza, un contenimento della spesa pubblica per il 1993, nel rispetto degli obiettivi fondamentali di politica economica e dei vincoli derivanti dal processo di integrazione europea". Ancora più chiara è la pronuncia n. 256 del 2001 , per la quale "appartiene alla discrezionalità del legislatore, col solo limite della palese irrazionalità, stabilire la misura dei trattamenti di quiescenza e le variazioni dell'ammontare delle prestazioni, attraverso un bilanciamento dei valori contrapposti che tenga conto, accanto alle esigenze di vita dei beneficiari, anche delle concrete disponibilità finanziarie e delle esigenze di bilancio" . Pure decisioni molto recenti confermano l'indirizzo per cui la misura dei trattamenti stipendiali e pensionistici deve tenere in conto, secondo il principio di ragionevolezza le "esigenze di contenimento della spesa pubblica" (304 e 313 del 2013, 154 del 2014) , e sanciscono in riferimento proprio all'art.81 riformato, che la legge può prevedere sacrifici, anche particolarmente gravosi, purchè temporanei e "congruenti con la necessità di risparmi consistenti ed immediati" (sent.n.313 del 2013).

La sentenza n.70 però non tiene in alcun conto le indicazioni derivanti da tale giurisprudenza<sup>18</sup>, neppure di quelle estremamente esplicite in tal senso, che cita ma al contempo ignora nell'impostazione della motivazione. Così per esempio - oltre alla già ricordata remota sentenza n.349 del 1985 - anche le recenti pronunzie nn. 30 del 2004, 316 del 210, e 208 del 2014. Secondo la prima "con il limite, comunque, di assicurare "la garanzia delle esigenze minime di protezione della persona" ,"l'individuazione di meccanismi che assicurino la perdurante adeguatezza delle pensioni è riservata alla valutazione discrezionale del legislatore, operata sulla base di un "ragionevole bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti (...), compresi quelli connessi alla concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie e dei mezzi

---

<sup>18</sup> La disarmonia della sentenza rispetto ai precedenti è sottolineata criticamente anche da A.BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico*, cit.

necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa ..... il perdurante necessario rispetto dei principi di sufficienza ed adeguatezza delle pensioni impone al legislatore, pur nell'esercizio del suo potere discrezionale di bilanciamento tra le varie esigenze di politica economica e le disponibilità finanziarie, di individuare un meccanismo in grado di assicurare un reale ed effettivo adeguamento dei trattamenti di quiescenza alle variazioni del costo della vita". La stessa sentenza n. 316 del 2010, utilizzata sostanzialmente solo per il suo monito, ribadisce a chiare lettere che «appartiene alla discrezionalità del legislatore, col solo limite della palese irrazionalità, stabilire la misura dei trattamenti di quiescenza e le variazioni dell'ammontare delle prestazioni, attraverso un bilanciamento dei valori contrapposti che tenga conto, accanto alle esigenze di vita dei beneficiari, anche delle concrete disponibilità finanziarie e delle esigenze di bilancio». Anche la sentenza n.208 del 2014 testualmente afferma che «i principi di proporzionalità e di adeguatezza [...] lasciano alla discrezionalità del legislatore la possibilità di apportare correttivi di dettaglio che – senza intaccare i suddetti criteri con riferimento alla disciplina complessiva del trattamento pensionistico – siano giustificati da esigenze meritevoli di considerazione» .... operando un «bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti, anche in relazione alle risorse finanziarie disponibili e ai mezzi necessari per far fronte agli impegni di spesa».

5.A questo punto è bene precisare che ciò che mi appare criticabile nella svolta finale della sentenza n.70 non è il non avere fatto proprio l'esito del ragionamento già effettuato nelle ricordate precedenti occasioni<sup>19</sup>, ma soltanto il sostanziale rifiuto della Corte di misurarsi con il problema posto dalla presenza del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio, anche pervenendo ad un esito diverso, purchè debitamente e chiaramente argomentato. E ciò avrebbe potuto fare senza eccessive difficoltà sfruttando – come si diceva più sopra - le indicazioni emerse nella prima parte della motivazione<sup>20</sup>. Ma ciò, appunto, non è avvenuto, anzi, la Corte, facendo un notevole salto all'indietro nei suoi orientamenti in proposito, si è posta fuori della logica del bilanciamento ed è giunta ad un accoglimento integrale, sancendo in modo apodittico ed indiscriminato la prevalenza

<sup>19</sup> In prevalenza si tratta di pronunzie di infondatezza, tranne il caso macroscopico e assai criticato dell'accoglimento additivo della sentenza n.240 del 1994, già ricordato, e naturalmente, il caso della sentenza n.10 del 2015, anch'essa di accoglimento, ma con effetti limitati.

<sup>20</sup> Nel caso presente un dispositivo dell'accoglimento solo *pro futuro* come quello della sentenza "Cartabia" o come quello della sentenza sul blocco delle retribuzioni dei dipendenti statali (ora in attesa di pubblicazione), non sarebbe stato certo adatto a risolvere il problema del contenimento dei costi, dato che la censura attuale concerneva puntualmente uno specifico trattamento collocato e limitato ad un preciso biennio del passato. In attuazione della sentenza il Governo ha adottato un provvedimento "riparatore"(il decreto-legge n.65/2015) basato su una interpretazione riduttiva della portata della sentenza, disponendo la rivalutazione in forma percentuale delle sole pensioni fino a sei volte il minimo INPS. Questa soluzione, commentata positivamente da S.CASSESE, *La valanga che andava evitata*, in *Corriere della sera*, 19 maggio 2015, è molto criticata da M.ESPOSITO, *op.cit.*, *passim* che prevede piogge di ricorsi. Indubbiamente, è difficile negare che una simile interpretazione – pur coerente con la prima parte della motivazione, resti problematica considerando la parte finale della motivazione e la formula del dispositivo. Tuttavia data l'impostazione ambigua della decisione, la lettura del dispositivo come di un accoglimento parziale si potrebbe spiegare, anche se non senza una certa forzatura, sulla base di una interpretazione della motivazione sbilanciata a valorizzarne alcuni degli argomenti. D'altra parte la scelta del Governo sembra anche l'unica ad un tempo, concretamente praticabile nel momento attuale e in armonia con esigenze considerate rilevanti nella sentenza, come sembra riconosciuto da molti commentatori. Oltre a S.CASSESE, *La valanga, cit.*, pragmaticamente non contrario alla scelta del Governo sembra anche E.BALBONI, *op.cit.*, anche se evita di metterne in discussione la correttezza e sembra piuttosto ritenerla come una trovata dovuta alla "velocità, furbizia e una certa dose di coraggio" del Presidente del Consiglio.

assoluta e rigida dei principi della proporzionalità e adeguatezza delle retribuzioni e pensioni<sup>21</sup>, e ciò anche se in riferimento ad importi ben al di sopra di quelli necessari ad assicurare “ la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona”.

In tal modo la sentenza mostra di non condividere l’idea, manifestata già in passato e ribadita con forza dalla sentenza n.10 di quest’anno ripetutamente citata, che il compito istituzionale affidato alla Corte “richiede che la Costituzione sia garantita come un tutto unitario, in modo da assicurare «una tutela sistemica e non frazionata» ([sentenza n. 264 del 2012](#)) di tutti i diritti e i principi coinvolti nella decisione. «Se così non fosse, si verificherebbe l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette»: per questo la Corte opera normalmente un ragionevole bilanciamento dei valori coinvolti nella normativa sottoposta al suo esame, dal momento che «[l]a 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» ([sentenza n. 85 del 2013](#))”.

Fortunatamente però, come si accennava all’inizio, l’impostazione della decisione qui criticata sembra essere stata abbandonata dalla stessa Corte se già la sentenza n.127 del 2015 testualmente dichiara che ..” la norma censurata, nel contemperare la tutela previdenziale con le inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica e di salvaguardia della concreta ed attuale disponibilità delle risorse finanziarie ([sentenze n. 361 del 1996](#), [n. 240 del 1994](#), [n. 119 del 1991](#), che valorizzano, per il sistema pensionistico, la necessità di tale bilanciamento), non determina alcuna compressione sproporzionata dei diritti dei singoli lavoratori, che hanno avuto accesso al pensionamento anticipato” e, più avanti che .. “In un disegno che persegue finalità perequative e di complessivo riequilibrio delle risorse, idonee a giustificare anche modificazioni sfavorevoli di trattamenti economici con esiti privilegiati ([sentenza n. 74 del 2008](#), punto 4.5. del Considerato in diritto), il legislatore ha attuato un intervento di razionalizzazione della spesa pensionistica, che, inserito in una serie di misure di stabilizzazione finanziaria, non pregiudica l’adeguatezza del trattamento previdenziale per quanti abbiano beneficiato di un pensionamento anticipato”.

Per verificare la correttezza dell’ipotesi di questo ritorno della Corte alla logica della garanzia della Costituzione come “un tutto unitario”, resta ora da attendere di conoscere la sentenza che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale sopravvenuta del blocco della contrattazione dei trattamenti dei dipendenti pubblici.

---

<sup>21</sup> Per un commento – mi pare - favorevole a questa impostazione della sentenza v.invece I. CIOLLI, *L’art.81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in corso di pubblicazione in *Quaderni costituzionali*, 2015.

