

Tra diritto ed economia: la Corte costituzionale fissa alcuni punti fermi, ma riapre un nesso cruciale

Paolo De Ioanna

1. Ho aderito con vero interesse alla vostra iniziativa in quanto mi consente di riprendere il filo di alcune riflessioni che vengo svolgendo da alcuni anni: in particolare dal 2010, quando inizia la discussione sulla opportunità di vincoli costituzionali alla decisione di bilancio di natura numerico quantitativa e non solo politico procedurale. Questo interesse risulta ora piacevolmente confermato dalle riflessioni prima svolte dal prof. Balboni, che ringrazio, e che si collegano, mi sia consentito ricordarlo, ad una comune, prestigiosa frequentazione: quella con il prof. Beniamino Andreatta, economista e politico fuori del comune, e presidente alla Commissione bilancio del Senato nella XV Legislatura, commissione di cui io ero il responsabile della segreteria. Proprio la lunga esperienza professionale in Senato sui temi dell'equilibrio della finanza pubblica (evoco non a caso il termine equilibrio, ora utilizzato nel nuovo articolo 81 della Costituzione), mi ha consentito di osservare e riflettere sulle questioni della copertura delle leggi di spesa e di minore entrata, nel doppio versante giuridico costituzionale (e contabile) ed economico.

2. Do conto in questo mio intervento dei passaggi essenziali di un mio scritto che sta per uscire. La sentenza n. 70 del 2015 ha innescato una intensa e, a mio avviso, salutare discussione nella quale, come inevitabile, si mescolano profili giuridici, economici e *tout court* politici; il lavoro della Corte costituzionale deve ora cercare di costruire una solida cornice interpretativa per dare senso e soprattutto limiti (i c.d. controlimiti) alla nuova cornice ordinamentale in materia di *governance* della finanza pubblica, matrice largamente etero imposta dalla normativa comunitaria di rango regolamentare (*Six pact*, *Two pact*, ecc.), e poi trasferita in due Trattati esterni, ma collegati, alla cornice comunitaria (il c.d. *Fiscal compact* e l'ESM). Le successive sentenze della Consulta, in particolare sullo sblocco della contrattazione pubblica e sui fondi a ripiano dei debiti commerciali sanitari della Regione Piemonte, sono elementi di questo nuovo impianto interpretativo che la Corte viene costruendo. La nostra odierna discussione consente, mi sembra, di fare luce su aspetti e nodi di questo impianto dal punto di vista della tutela di un diritto sociale fondamentale: quello ad una prestazione pensionistica proporzionata, equa e tale da consentire la fruizione di un reddito adeguato ad una vita dignitosa (art. 3, 36 e 38 della Cost.). Mi sembra che questo nuovo impegno della Corte si colloca in una fase di obiettiva crisi istituzionale della Unione Europea: crisi resa ora drammaticamente evidente dalla vicenda dei migranti, ma già esplosa da alcuni anni in tutta la sua intensità sul versante economico e monetario. Esiste una palese contraddizione giuridica tra una fonte "costituzionale" europea forte, quale l'art. 3, comma 2, del TFUE, che riconosce la Comunità come luogo giuridico che deve costruire una società inclusiva, garante dei diritti sociali, e le politiche austere, etero imposte ad alcuni Stati membri, sulla base di vincoli numerico quantitativi determinati in sedi tecniche comunitarie (asseverate dall'Eurogruppo, con il supporto della BCE e del FMI), fuori o addirittura contro le deliberazioni di parlamenti democraticamente eletti. Il tema è certamente molto complesso, ma sta qui a mio avviso il nodo non risolto della

crisi istituzionale che, di fatto, ha interrotto il processo di integrazione. È molto difficile costruire un tessuto giuridico comune di diritti di libertà e sociali, chiedere alle corti giudiziarie europee di applicarlo come diritto interno, e poi dover ammettere che elementi essenziali di queste tutele soggettive devono essere disapplicati in ragione di vincoli economici e monetari cognitivamente oscuri, e soprattutto, come cercherò di spiegare, internamente incoerenti. In questa breve riflessione sostengo la sostanziale coerenza e fondatezza giuridica del lavoro della Corte costituzionale con la sent. n. 70, in una materia, quella appunto del temperamento dei diritti sociali e degli equilibri del bilancio pubblico, che come detto chiede ora al giudice delle leggi un'opera di ricostruzione interpretativa molto più complessa e difficile, sulla base della nuova cornice costituzionale ed ordinamentale, introdotta con la legge costituzionale n. 1 del 2012 e con la legge c.d. rinforzata n. 243 del 2012. E tuttavia, proprio questo nesso degli equilibri del bilancio pubblico e dei diritti sociali, resta in buona sostanza sullo sfondo della sentenza come una questione da affrontare e risolvere sulla base di svolgimenti ulteriori.

3. Il senso e l'efficacia della pronuncia della Corte si misura in ultima analisi con la tenuta logico ricostruttiva della argomentazione con la quale viene definito il confine, non valicabile per la discrezionalità del legislatore, nel temperare, da un lato, il controllo dinamico degli equilibri del bilancio pubblico (utilizzando al riguardo l'accezione di pubblica amministrazione recepita nel sistema della novella costituzionale del 2012) e, dall'altro, la garanzia di valori sociali direttamente fondati da norme costituzionali; si tratta dei diritti sociali a prestazioni essenziali di cittadinanza, ancorati in ultima analisi agli artt. 2 e 3, comma 2, della Costituzione e protetti comunque dall'art.117, comma secondo, lett. m), nei confronti di tutti i livelli di autonomia legislativa. Vorrei subito sottolineare che la pronuncia della Corte sgombra radicalmente il campo dalla tesi, alquanto bizzarra, secondo cui il "giudice" unico di questo temperamento sarebbe solo e soltanto il legislatore; per cui la Corte non potrebbe che prendere atto della sintesi fatta dalla politica, nel caso concreto, e limitarsi a validare la logicità formale del rapporto tra elementi di conoscenza (dati di finanza pubblica) e risultati conseguiti per rispettare l'equilibrio di bilancio; anzi è stato addirittura sostenuto che la Corte dovrebbe nel suo giudizio prognostico porsi in modo diretto e quantificabile il tema degli effetti delle sue pronunce sugli equilibri di bilancio; si tratta di un tema già postosi in passato nel lavoro della Corte e che presenta una sua obiettiva consistenza: la collaborazione leale tra organi costituzionali è la chiave per cercare di sciogliere un nodo che, quale che sia la impostazione dommatica sul fondamento dei diritti sociali, deve essere sciolto sulla base preventiva di una conoscenza ragionevolmente completa degli effetti delle pronunce. La Corte non lavora in un *vacuus* storico; e le posizioni giuridiche soggettive a contenuto sociale, con costi a carico del bilancio pubblico, sono anche esse delle costruzioni storiche. Tuttavia per affrontare in modo strutturato questo nodo occorrerebbe porsi in modo effettivo il problema delle tecniche e delle procedure di lavoro della Corte: e creare connessioni rispettose della sfera di autonomia del lavoro dei giudici delle leggi. È un tema assai delicato. E del resto lo stesso punto di ricaduta dell'equilibrio di bilancio è un valore assai meno certo e certificabile di quanto sembri. Mi pare che la sentenza n. 70 consente di affermare che, definito un valore di equilibrio verso cui deve tendere il bilancio pubblico (e dello Stato, in particolare), la composizione interna di questo equilibrio e la distribuzione delle risorse utilizzabili per sostenere l'evoluzione dinamica dei diritti a prestazioni sociali (pensionistiche nel nostro caso), costituisce una specifica scelta legislativa che può, anzi deve, essere oggetto di uno scrutinio di conformità a Costituzione: ove la gerarchia

dei valori direttamente tutelati dalla Carta appaia violata. E questo scrutinio non può spettare che alla Corte. Dunque, *il punto in discussione non è l'esistenza di risorse che in atto non ci sono, profilo che non spetta alla Corte valutare, ma la distribuzione ragionevole e motivata di quelle che ci sono.* E in questa distribuzione, la cognizione della Corte è piena in ordine a tutti i profili logico fattuali del processo motivazionale del legislatore: e la scelta di bloccare del tutto la perequazione, peraltro, senza alcuna gradualità tra i diversi scaglioni di reddito, appare *ictu oculi* molto drastica, in posizione di discontinuità con le scelte legislative precedenti e successive, tale da porre subito molti dubbi legittimi sulla argomentazione logica del legislatore e sugli elementi di fatto su cui si è basata.

4. Dunque, e questo mi sembra un punto fermo della sentenza, l'equilibrio di bilancio non è un super valore che si impone gerarchicamente a tutti gli altri valori; non è l'espressione di una scelta rigida di politica economica e di bilancio che risulterebbe ora immessa in modo definitivo nella meccanica dei rapporti economico sociali e la cui declinazione concreta risulterebbe rimessa, come vedremo, ad una operazione tecnica, con esiti numerici, effettuata in una sede tecnica europea; si tratta invece di un valore di equilibrio che il legislatore deve tutelare, come valore costituzionale, da bilanciare, nella misura massima possibile, con il diritto pieno ad un riconoscimento di redditi pensionistici idonei a condurre una esistenza libera e dignitosa: valori costituzionali questi verso cui deve essere orientata l'azione di sistema del legislatore. In altri termini, se l'equilibrio costituisce il limite con cui vanno bilanciati e misurati in concreto i diritti pensionistici, la stessa costruzione effettiva di questo punto di equilibrio, la distribuzione delle risorse al suo interno tra le diverse priorità e la valutazione delle concrete condizioni di fatto che hanno condotto il legislatore a comprimere le situazioni in atto, sono profili tutti ugualmente conoscibili dalla Corte. Non ci sono valori e tutele costituzionali che la Corte deve assumere come posti da una fonte tecnica esterna e non conoscibili in sede di contenzioso; diversamente operando, la chiusura dell'ordinamento, nella concreta misurazione delle posizioni e delle tutele, sarebbe rimessa in effetti ad un potere terzo, fuori della cognizione costituzionale; ma si tratterebbe di una rottura dell'ordinamento interno, inedita e peraltro non voluta dalle stesse norme comunitarie.

5. E la opacità di una tesi siffatta è simmetrica alla opacità della *governance* fiscale europea²⁰. Non è questa la sede per esaminare in modo esaustivo la contraddittorietà interna del *framework* che intende disciplinare gli equilibri di bilancio dei singoli paesi membri della UE; di recente anche il FMI ha dimostrato la ingiustificata complessità delle regole fiscali via via adottate senza un opportuno coordinamento tra i piani normativi attivati e i vincoli determinati; piani e vincoli che sono stati importati nell'ordinamento interno italiano con una operazione che si segnala per una certa "rassegnata" volontà a trascrivere diligentemente queste regole, comunitarie e trattatistiche (è il caso del c.d. "*Fiscal compact*"), con un meccanismo in ultima analisi di rinvio recettizio in bianco; infatti il comma 3 dell'art. 3 della legge rinforzata n. 213 del 2012, scioglie il senso dell'equilibrio strutturale, svelando che esso è pari al valore numerico dell'obiettivo di medio termine fissato in sede comunitaria (MTO). Per cui un *framework* complesso e non facile da

²⁰ Al riguardo ci sia permesso di fare riferimento ad un nostro recente lavoro (P. De Ioanna, 2015, *Governance economica e vincoli giuridici: un medium normativo di difficile composizione tra l'ordinamento italiano e quello della Unione Europea*, in *Astrid online* poi nel *Filangeri*, n.1 del 2015), che appare trovare una conferma indiretta, insperata ma assai significativa, in un *paper* del FMI del maggio 2015, dal titolo assai esplicativo: "Reforming Fiscal Governance in the European Union".

comprendere, anche per gli addetti ai lavori, dovrebbe imporsi al lavoro del giudice delle leggi come il super vincolo che regola la distribuzione delle risorse. Si tratta di una ricostruzione all'evidenza alquanto ardita e mossa da un chiaro obiettivo di politica economica e di bilancio: legittimo sul piano delle scelte politiche contingenti, ma del tutto incongruo con la durata e la forza conformativa degli indirizzi e degli obiettivi politico costituzionali. Sul punto vorrei aggiungere in questa sede due sottolineature, per dare il senso di fondo della mia argomentazione: il MTO (obiettivo di medio termine) è un valore virtuale che viene costruito dagli uffici della Comunità per ciascun paese membro e comunicato ai Governi come guida vincolante per le decisioni di bilanci: si tratta di una previsione macro economica che disegna il probabile sentiero di equilibrio strutturale entro cui si trova ogni economia; ora la trasformazione di una previsione, molte delle cui variabili sono fuori del controllo diretto dei Governi e talora della stessa piena osservabilità, in una griglia giuridicamente vincolante di saldi di bilancio che si impone ad ogni paese, crea una interna contraddizione tra natura della previsione (probabilistica) e natura del vincolo giuridico (coattiva): se il vincolo deve tradursi in modifiche di variabili economiche che non si possono controllare, e se per definizione gli effetti di queste modifiche producono risultati che a loro volta modificano la base su cui si fanno le previsioni sul sentiero di equilibrio strutturale (sentiero che si modifica retroattivamente), è auto evidente che la natura del vincolo è solo e soltanto politico istituzionale; dunque se è così, risulta cruciale la trasparenza ed il controllo democratico (la procedura) con cui il vincolo viene determinato e via via modificato; ora è difficile chiedere alle Corti Costituzionali di applicare uno spazio di giurisdizione per i diritti sociali mentre il loro contenuto è rimesso in realtà ad una formula numerica ovvero ad uno spazio di negoziazione politica comunitaria (la c.d. flessibilità) largamente dominato da elementi contingenti e dipendenti da variabili (le c.d. riforme strutturali) del tutto soggette ad una valutazione politica. Ed anche il c.d. vincolo inter generazionale, che viene spesso evocato, assume un valore del tutto connesso al ruolo e al peso che viene dato al debito nella dinamica di un percorso di crescita: torniamo così al paradigma interpretativo dei fatti economici incorporato nella formula numerica del MTO.

6. Dunque, a mio avviso, la sentenza della Corte chiarisce che il rafforzamento in Costituzione delle articolazioni motivazionali che devono essere alla base del giudizio di sostenibilità del debito (artt. 81, 97, 117, Cost.), non vale a modificare il modello sociale incorporato nel disegno costituzionale e la consistenza giuridica delle connesse tutele delle prestazioni sociali onerose. Secondo questo disegno, i rischi fondamentali del vivere nella nostra comunità socio economica non possono essere affidati prevalentemente a strumenti assicurativi, di natura privatistica, ma devono essere organizzati dalla legge con istituti che nella loro struttura di base devono offrire una copertura universale idonea: nel caso delle pensioni, come la Corte costituzionale ha da tempo insegnato, un livello minimo capace di consentire l'adeguatezza del reddito percepito alle esigenze basiche della vita (art. 38, secondo comma, Cost.). Il disegno costituzionale intende eliminare, nella massima misura consentita dalla situazione economica reale, elementi di insicurezza e precarietà nella vita delle persone. Ora, anche dopo la riforma del 2011 (c.d. Fornero), che ha esteso e omogeneizzato in modo radicale il sistema contributivo per il calcolo delle prestazioni, l'assetto di fondo del rapporto tra pensionato ed ente pubblico che eroga la prestazione resta inserito in uno schema a ripartizione definita, nel quale il flusso finanziario che copre le prestazioni resta garantito, anno su anno, dal corrispondente flusso delle contribuzioni obbligatorie prelevate da chi è occupato. Il criterio contributivo è un metodo per calcolare, su base convenzionale, la

prestazione a carico dell'ente pubblico; la perequazione automatica, dedotta nel giudizio in esame, è stata correttamente collegata alla operatività degli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., quale strumento di adeguamento delle pensioni al mutato potere di acquisto della moneta; e in questa ottica il meccanismo è stato regolato a partire dalla L. 21 luglio 1965, n. 903 (Avviamento alla riforma e miglioramento dei trattamenti di pensione della previdenza sociale), all'art. 10, con la finalità di fronteggiare la svalutazione che le prestazioni previdenziali subiscono per il loro carattere continuativo. Si tratta di un meccanismo cruciale per chi è uscito dal mondo della produzione del reddito e, di norma, non è più nelle condizioni di influire sul flusso di reddito percepito con strumenti di contrattazione, individuale o collettiva. Dunque la perequazione automatica è tipicamente un meccanismo che qualifica il pilastro pubblico del sistema pensionistico in rapporto agli articoli della Cost. prima indicati.

7. Mi sia consentito osservare, in via generale, che la discussione sulla effettività dei c.d. livelli essenziali civili e sociali (art. 117, secondo comma, lett. m, Cost.) si sviluppa tra due polarità che, dialetticamente e convenzionalmente, possiamo descrivere nel seguente modo: a) il diritto alla prestazione pensionistica è costitutivamente fondato, riconosciuto e reso esigibile direttamente sulla base del dispositivo costituzionale; le legge declina questo diritto, ma solo negli aspetti strettamente necessari che richiedono un seguito organizzativo e gestionale; il diritto si configurerebbe come non soggetto a procedure di affievolimento; b) il diritto è costitutivamente condizionato dagli equilibri di bilancio e dalle compatibilità economiche: prima della definizione di tali presupposti esso praticamente esiste nel mondo giuridico come enunciazione potenziale, in concreto non attivabile; si tratterebbe di una posizione giuridica costitutivamente affievolita. Ho stilizzato le due posizioni: esse configurano due limiti inidonei a fornire un quadro esauriente delle posizioni giuridiche coinvolte; la critica di queste due posizioni ci consente, forse, di enucleare meglio la sostanza effettiva, nella attuale fase storica, del diritto alla pensione nel nostro ordinamento. A mio avviso, una concezione realista e storicamente fondata di questi diritti a prestazione dovrebbe articolarsi, in via generale, su due nessi essenziali; il diritto viene posto e riconosciuto direttamente nella carta costituzionale; la sua declinazione deve concretizzarsi dentro uno schema istituzionale che struttura tecniche e fonti di finanziamento del diritto idonee a renderlo stabile, tendenzialmente uguale e prevedibile; se queste fonti e queste tecniche rendono incerta, instabile e irragionevolmente diseguale la sua fruizione entriamo nell'area della violazione dei criteri di uguaglianza – disuguaglianza motivata ed oggettivata, che danno sostanza alle istituzioni costituzionalmente riconosciute. E il diritto alla pensione è una istituzione riconosciuta come essenziale in Costituzione. La mia tesi è che le scelte del legislatore, nella specifica materia pensionistica, sullo sfondo di vincoli comunitari piuttosto opachi, non auto evidenti, e cognitivamente non pienamente dominabili dagli organi della rappresentanza politica, hanno condotto la compressione del meccanismo di perequazione automatica al di là di limiti coerenti e compatibili con il principio di uguaglianza/disuguaglianza, motivata oggettivamente, come ricostruibili nella stessa Costituzione. Il vincolo esterno (comunitario) destruttura non solo e non tanto il livello di tutela ammissibile ma la stessa oggettività e ragionevolezza della sua applicazione. Costringe ad applicare la restrizione secondo tempi e modalità che non sono chiari e comprensibili e quindi prevedibili per i cittadini. La destabilizzazione e non prevedibilità del diritto equivale alla sua violazione; il nucleo essenziale non comprimibile, cercando di dare un seguito a questa importante lettura della Corte costituzionale, coincide in sostanza, a mio avviso, con la sua stabilità e

prevedibilità, su base territoriale e soggettiva: e quindi risulta violato se intervengono norme, di legge statale (e regionale) che radicano una sua immotivata variabilità, incertezza e non prevedibilità. Il bene primario della vita in questione si fonda sulla sua fruizione certa, anche se il suo perimetro può essere definito, nel suo nucleo, in modo da contemperarlo con altre posizioni; ma questo perimetro deve essere certo e proporzionato. L'intervento del potere conformativo della legge deve assolvere a questi criteri di certezza e stabilità, finanziariamente fondati dallo Stato, ma non può invece fondare una sua compressione non ragionevole e immotivata. In questa cornice, forse allora dobbiamo chiederci quale è il significato possibile e concreto del precetto costituzionale che intesta allo Stato la declinazione di livelli pensionistici idonei a condurre una esistenza libera e dignitosa. Una prima risposta è forse questa: rendere possibile un assetto organizzativo e tecnico delle prestazioni, anche nei profili del loro finanziamento, che renda (a tendere) la posizione degli aventi diritto corrispondente, da un lato, allo sforzo contributivo e dall'altro coerente con la cornice giuridica entro cui il soggetto ha fatto le proprie scelte di vita. Questa cornice può risultare modificata nel tempo, ma nel passaggio dalla vecchia alla nuova cornice l'affidamento giuridico e le aspettative legittime non possono essere travolte sulla base della mera evocazione di un vincolo esterno: tale vincolo deve essere declinato dalla legge attraverso una puntuale e analitica dimostrazione della inesistenza di altre opzioni. L'azione legislativa deve qualificarsi per una chiara organizzazione tecnica verso la fruizione ragionevolmente proporzionata del diritto alla pensione. Se sul territorio esistono differenze oggettive (popolazione, reddito, età, tipologia delle attività economiche, ecc.), l'azione della legge e della amministrazione (regolamenti) deve avere un orientamento verso l'eliminazione delle differenze e la stabilizzazione di un sistema di aspettative soggettive che si fondi su una chiara giustificazione e comprensione delle eventuali differenziazioni. Solo un sistema razionale che cerchi di realizzare una effettiva uguaglianza delle aspettative dei singoli, sulla base delle premesse costituzionali, può dirsi coerente con l'assetto della stessa Costituzione. E la coerenza assume una sua valenza giuridica in quanto spiega le eventuali differenze di trattamento su basi informative oggettive e chiare; l'oggettività e la chiarezza rendono stabile e funzionale il sistema dei rapporti sociali e rendono possibile una sua articolazione in formule giuridiche oggettive e tutelabili, se necessario, anche in via contenziosa. Ho cercato di affrontare la questione in altra sede; ora vorrei solo porre in evidenza la complessità e la criticità del nesso tra trasparenza e controllabilità sulla decisione del vincolo di bilancio e stabilità e prevedibilità delle prestazioni sociali che garantiscono il diritto alla pensione, come alla salute, alla istruzione, ecc. Il nucleo del moderno costituzionalismo forse sta proprio storicamente nel nesso che lega la scelta fiscale (composizione delle entrate, ivi incluso il debito, e delle spese) e la deliberazione motivata, informata, cognitivamente innervata nel procedimento legislativo; rinunciare a questo nesso significa inoltrarsi su un terreno molto scivoloso e problematico per la tenuta di un contesto democratico. Almeno questo è il punto di vista di chi scrive. E in questo senso non mi pare che aiuti molto appoggiarsi ad una valorizzazione della categoria dei doveri in antagonismo dialettico con i diritti: il diritto alla pensione prende sostanza dalla scelta della composizione della politica fiscale (prelievo obbligatorio: tasse, imposte e contributi; debito netto aggiuntivo e spese); come cittadino ho il dovere di partecipare criticamente al dibattito e alla costruzione della decisione fiscale; e i miei rappresentanti hanno il diritto dovere di comprendere a fondo il contenuto delle decisioni che assumono senza delegarla ad organi "altri".

8. Dalla puntuale ricostruzione delle sue precedenti sentenze, la Corte trae la conclusione, del tutto fondata, che la norma oggetto di censura si discosta in modo significativo dalla regolamentazione precedente. Non solo la sospensione ha una durata biennale; essa incide anche sui

trattamenti pensionistici di importo meno elevato. Inoltre, il provvedimento legislativo censurato si differenzia, altresì, dalla stessa legislazione ad esso successiva. Dunque, per le sue caratteristiche di neutralità e obiettività e per la sua strumentalità rispetto all'attuazione dei principi costituzionali, la tecnica della perequazione si impone, senza predefinirne le modalità, sulle scelte discrezionali del legislatore, cui spetta intervenire per determinare in concreto il *quantum* di tutela di volta in volta necessario. Un tale intervento deve però ispirarsi ai principi costituzionali di cui agli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., principi strettamente interconnessi, proprio in ragione delle finalità che perseguono. La Corte configura il trattamento di quiescenza quale retribuzione differita, alla quale si applicherebbe il criterio di proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro prestato (art. 36, primo comma, Cost.): e nell'affiancarlo al criterio di adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.), la Corte ha tracciato un percorso coerente per il legislatore, con l'intento di inibire l'adozione di misure disomogenee e irragionevoli. E il rispetto dei parametri citati si fa tanto più pressante per il legislatore, quanto più si allunga la speranza di vita e con essa l'aspettativa, diffusa fra quanti beneficiano di trattamenti pensionistici, a condurre un'esistenza libera e dignitosa, secondo il dettato dell'art. 36 Cost. Al riguardo, come è stato subito notato²¹, non appare del tutto convincente il richiamo al criterio della retribuzione differita, stante, precisiamo noi, il permanente carattere parafiscale del pilastro pubblico del sistema pensionistico. Il legislatore, sulla base di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali deve in conclusione "dettare la disciplina di un adeguato trattamento pensionistico, alla stregua delle risorse finanziarie attingibili e fatta salva la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona" (sentenza n. 316 del 2010). Per scongiurare il verificarsi di "un non sopportabile scostamento" fra l'andamento delle pensioni e delle retribuzioni, il legislatore non può eludere il limite della ragionevolezza (sentenza n. 226 del 1993). Pertanto, il criterio di ragionevolezza, così come delineato dalla giurisprudenza citata in relazione ai principi contenuti negli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., circoscrive la discrezionalità del legislatore e vincola le sue scelte all'adozione di soluzioni coerenti con i parametri costituzionali.

9. A queste considerazioni, la Corte aggiunge che la disposizione concernente l'azzeramento del meccanismo perequativo, contenuta nel comma 24 dell'art. 25 del D.L. n. 201 del 2011, come convertito, si limita a richiamare genericamente la "contingente situazione finanziaria", senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi. La Corte osserva che in sede di conversione (L. 22 dicembre 2011, n. 214), non è dato riscontrare alcuna documentazione tecnica circa le attese maggiori entrate, come previsto dall'art. 17, comma 3, della L. 31 dicembre 2009, n. 196, recante "Legge di contabilità e finanza pubblica" (sentenza n. 26 del 2013, che interpreta il citato art. 17 quale "puntualizzazione tecnica" dell'art. 81 Cost.). Francamente si tratta di una osservazione alquanto criptica che, sul piano della ricostruzione della cornice di finanza pubblica, avrebbe meritato ben altri approfondimenti. Proprio perché non basta evocare in modo assertivo e generico "la contingente situazione finanziaria" quando si ha a che fare con diritti essenziali di cittadinanza, come semplicisticamente ha fatto il legislatore, la Corte avrebbe dovuto lavorare di più su questo specifico profilo degli effetti di bilancio, non prevedibili ma da valutare, seppure a grandi linee e in modo ragionevole. Se la legge deve dare dimostrazione puntuale e compiuta del modo come il bilanciamento dei valori in gioco è stato

²¹ Giubboni, su *Etica ed economia* 2015.

svolto e della mancanza di opzioni altre validamente percorribili, secondo un percorso motivazionale largamente conosciuto e praticato nel diritto amministrativo quando si tratta di sacrificare posizioni soggettive, occorre che la Corte si torni a porre, nella nuova cornice costituzionale, in modo concreto, il tema della ragionevole valutazione degli effetti delle sue pronunce sugli equilibri di bilancio. È la Corte che deve continuare a lavorare su questo tema delicatissimo per gli equilibri costituzionali, e parlare attraverso le sue sentenze. È la Corte stessa che deve poter indicare, in piena autonomia, quali sono gli apporti tecnici neutrali a cui attingere per formarsi una opinione esauriente e realistica sui valori e gli equilibri in gioco. L'autonomia della nostra Corte - e in questo senso la giurisprudenza della Corte federale tedesca, con l'intransigente difesa del principio di democrazia, è illuminante - è un presidio essenziale per difendere l'equilibrio dei valori costituzionali. Per concludere, ci sembra che i passaggi forti e chiari della motivazione si collegano con cura alle precedenti deliberazioni della Corte in questa materia e che il vincolo di bilancio, con buona pace degli "austeriani", che sembrano ora voler trovare usbergo nel nuovo articolo 81 Cost. e dintorni, assume un significato più articolato e tecnicamente monitorabile, ma non muta l'ordine dei valori della nostra Carta Costituzionale. I fatti futuri ci diranno se questo è un punto fermo o solo l'inizio di una lunga dialettica politico legislativa che, a nostro avviso, risulterà inevitabilmente influenzata dagli esiti della evoluzione del *framework* fiscale europeo, già in piena tensione e contraddizione. Tuttavia non vi è dubbio che il tema della valutazione ragionevole degli effetti delle pronunce della Corte sull'equilibrio strutturale dei conti pubblici deve ora essere riesaminato con cura, proprio per dare un seguito concreto alle importanti determinazioni recate dalla sentenza in esame. Probabilmente, di fronte a temi di grande rilievo finanziario, che comunque mettono in gioco in modo sostanziale equilibri consegnati alla storia, sia pure recente, della nostra finanza pubblica, la Corte, tenendosi alla larga dalla manipolazione retroattiva del passato, che connota, irragionevolmente, il *frame* fiscale europeo (come nota anche il FMI), farebbe bene a porre per il futuro al legislatore paletti precisi, chiarendo che l'equilibrio dinamico dei conti è esso stesso un punto di sintesi che deve incorporare valori politici democratici e tutele costituzionali non derogabili.