



Marco Barbieri – Madia D'Onghia
(a cura di)

La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale

WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .Collective Volumes - 4/2015

© Marco Barbieri e Madia D'Onghia
Università di Foggia
marco.barbieri@unifg.it - madia.donghia@tin.it

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA" , University of Catania
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)
Tel: +39 095230855 – Fax: +39 0952507020
csdle@lex.unict.it
<http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>



*Marco Barbieri – Enzo Balboni - Paola Bozzao –
Maurizio Cinelli – Paolo De Ioanna - Madia D'Onghia –
Roberto Pessi –Pasquale Sandulli – Antonino SgROI*

La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale^α

(a cura di Marco Barbieri e Madia D'Onghia)

Presentazione	3
Alcune buone ragioni per discutere di una buona sentenza (Marco Barbieri e Madia D'Onghia)	3
Relazioni	9
Ripensando al salario previdenziale: la sentenza n. 70/2015 della Corte (Roberto Pessi)	9
Sostenibilità economica e sostenibilità sociale nella recente giurisprudenza costituzionale (Maurizio Cinelli)	24
Proporzionalità e adeguatezza della pensione, in una prospettiva intergenerazionale. Brevi riflessioni ai margini della sent. n. 70 del 2015 (Paola Bozzao)	33
Patto previdenziale, patto sociale e patto costituzionale: cosa è leggibile nella sentenza n. 70/2015 (Enzo Balboni)	42

^α Sono qui raccolti gli atti del seminario "*La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*", tenutosi il 9 settembre 2015, a Roma, presso il Dipartimento di Giurisprudenza della LUISS e organizzato dalla Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale e dalla Rivista di Diritto della Sicurezza Sociale. I curatori ringraziano tutti coloro che hanno consentito di organizzare l'iniziativa seminariale e di procedere alla presente pubblicazione, in particolare, i relatori, i Direttori delle predette Riviste e il Dipartimento di Giurisprudenza della LUISS.

Tra diritto ed economia: la Corte costituzionale fissa alcuni punti fermi, ma riapre un nesso cruciale (Paolo De Ioanna)	51
Brevi considerazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015 (Antonino Sgroi)	62
Per un modello anche equo di perequazione (Pasquale Sandulli)	74
Documentazione	83
Corte costituzionale 30 aprile 2015, n. 70	83

Presentazione

Alcune buone ragioni per discutere di una buona sentenza

Marco Barbieri e Madia D'Onghia
Università di Foggia

1. Con la sentenza n. 70 del 30 aprile 2015 la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo l'art. 24, comma 25, del decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201, convertito nella legge n. 214/2011 (il provvedimento di blocco della indicizzazione delle pensioni, di importo oltre tre volte la minima, adottato dal Governo Monti) «nella parte in cui prevede, in considerazione della contingente situazione finanziaria dell'Italia, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici ... esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo sino a tre volte il trattamento minimo INPS nella misura del 100 per cento». Si tratta di un'importante decisione con cui il Giudice delle leggi confronta con la Costituzione misure di risparmio nella spesa pubblica adottate per il consolidamento dei conti pubblici italiani. Nonostante un notevole impatto sul bilancio dello Stato, la Corte costituzionale ha sancito l'incostituzionalità della norma prima ricordata, per violazione degli artt. 3, 36, comma 1 e 38, comma 2, Cost.

La sentenza della Corte ricostruisce in primo luogo i provvedimenti legislativi che nel corso del tempo hanno portato a istituzionalizzare il principio dell'adeguamento automatico delle pensioni in relazione all'aumento del costo della vita; successivamente i giudici pongono la loro attenzione sui precedenti di blocco temporaneo di tali meccanismi e anche su analoghi provvedimenti successivi a quello del 2011, per affermare che «dall'analisi dell'evoluzione normativa *in subjecta materia*, si evince che la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici è uno strumento di natura tecnica, volta a garantire il criterio di

adeguatezza di cui all'art. 38, comma 2, Cost. Tale strumento si presta contestualmente a innervare il principio di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 Cost., principio applicato, per costante giurisprudenza di questa Corte, ai trattamenti di quiescenza intesi quale retribuzione differita». Per i giudici, il legislatore nell'intervenire in questa materia, determinando il *quantum* di tutela di volta in volta necessario, deve ispirarsi ai due principi costituzionali (ex artt. 36 e 38 Cost.), tra loro interconnessi, evitando l'adozione di misure disomogenee e irragionevoli e una ingiustificabile disparità di trattamento in danno dei destinatari dei trattamenti pensionistici. Aggiunge la Corte che «il rispetto dei parametri costituzionali citati si fa tanto più pressante per il legislatore quanto più si allunga la speranza di vita e con essa l'aspettativa diffusa tra quanti beneficiano di trattamenti pensionistici, a condurre un'esistenza libera e dignitosa, secondo il dettato dell'art. 36 Cost.».

Ciò posto la Consulta richiama una precedente decisione (n. 316/2010) con la quale aveva dichiarato legittimo il blocco effettuato nella perequazione automatica dei trattamenti pensionistici per il 2008, ma solo per le pensioni eccedenti 8 volte quelle minime e per un solo anno. Nel caso del blocco del 2008 sussisteva una specifica ragione per l'intervento e cioè la necessità di reperire risorse per compensare l'innalzamento repentino a 60 anni dell'età minima per l'accesso alla pensione di anzianità (il superamento del c.d. scalone); inoltre la misura era limitata alle pensioni obiettivamente di una certa consistenza e per un periodo di un solo anno. Ricorda però la Corte che la sentenza del 2010 aveva avvertito il legislatore che «la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità poiché risulterebbe incrinata la principale funzione di tutela insita nel meccanismo della perequazione, quella che prevede una difesa modulare delle pensioni». Ma il legislatore del 2011 ha totalmente ignorato tale monito. Per i giudici costituzionali l'incisione del provvedimento anche su trattamenti previdenziali modesti (1.217 euro netti), la durata di due anni del blocco, l'irreversibilità delle perdite del potere d'acquisto dei pensionati che non vengono più recuperate, inducono a ritenere che si siano valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità con una «irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività». L'interesse dei pensionati, in particolare di quelli con trattamenti modesti, alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, configura un diritto a una prestazione previdenziale adeguata costituzionalmente fondato che, nel caso esaminato, è stato irragionevolmente sacrificato «nel nome di esigenze finanziarie non illustrate nel dettaglio». Infatti, «la disposizione

sull'azzeramento del meccanismo perequativo si limita a richiamare genericamente la contingente situazione finanziaria senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento nei cui confronti si effettuano interventi così incisivi. Anche in sede di conversione non è dato riscontrare alcuna documentazione tecnica circa le attese maggiori entrate».

2. La sentenza n. 70/2015 ha avuto una forte risonanza mediatica, accendendo un dibattito molto intenso, non solo tra i giuristi, ma anche tra economisti e commentatori del sistema politico-istituzionale italiano¹,

¹ Per i giuslavoristi, v. BOZZAO P., *L'“adeguatezza retributiva” delle pensioni: meccanismi perequativi e contenimento della spesa nella recente lettura della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 10, 2015; CINELLI M., *Illegittimo il blocco della indicizzazione delle pensioni: le buone ragioni della Corte* (Corte cost. 30 aprile 2015, n. 70), in *RDSS*, 2015, n. 2, pp. 429-446; D'ONGHIA M., *Sostenibilità economica versus sostenibilità sociale nella legislazione previdenziale. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 70/2015, passa dalle parole (i moniti)... ai fatti (dichiarazione di illegittimità)*, in *RDSS*, n. 2, 2015, pp. 319-352; D'ONGHIA M., *La Consulta ridà linfa all'effettività dei diritti previdenziali: la sent. n. 70/2015 in tema di perequazione automatica*, in *RGL*, 2015, n. 3, in corso di stampa; GAROFALO D., *La perequazione delle pensioni: dalla Corte costituzionale n. 70 del 2015 al D.L. n. 65 del 2015*, in *LG*, n. 7, 2015, pp. 680-694; GIUBBONI S., *Le pensioni nello Stato costituzionale*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 23/2015; LEONE G., *Progressività e ragionevolezza nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: prime riflessioni sulla sentenza n. 70/2015*, in *RIDL*, 2015, n. 3, in corso di stampa; PERSIANI M., *Ancora incertezze su adeguatezza e proporzionalità delle prestazioni pensionistiche*, in *Giur. it.*, 2015, n. 5, pp. 1177 ss.; PESSI R., *Ripensando al salario previdenziale: la sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *MGL*, 2015, n. 6, p. 400 ss.; PROSPERETTI G., *Alla ricerca di una ratio del sistema pensionistico italiano*, in *MGL*, 2015, n. 6, p. 419 ss.; SANDULLI P., *La “telenovela” costituzionale della perequazione pensionistica (Corte cost. n. 70/2015)*, in www.mefop.it; SANDULLI P., *Dal monito alla caducazione delle norme sul blocco della perequazione delle pensioni*, in *Giur. cost.*, in corso di stampa. Per i costituzionalisti e altri commentatori, v. BALBONI E., *Il Caso Pensioni tra Corte e Governo: da valanga a palombella*, in forumcostituzionale.it, 23 maggio 2015; BALBONI E., *A ciascuno il suo: Corte e Governo intervengono sul blocco della perequazione pensionistica*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. 3/2015; BARBERA A., *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in www.rivistaaic.it, n. 2, 2015; CASSESE S., *Le possibili strade della Corte*, in *Corriere della sera*, 12 maggio 2015; CAZZOLA G., *Pensioni: se la Consulta bombarda il quartier generale*, in www.bollettinoadapt.it, 7 maggio 2015; CECCANTI S., *Una sentenza che lascia dei seri motivi di perplessità*, in *federalismi.it*, n. 10, 2015; DE IOANNA P., *Tra diritto ed economia: la Corte costituzionale fissa alcuni punti fermi, ma riapre un nesso cruciale*, in *RGL*, n. 3, 2015, in corso di stampa; ESPOSITO M., *Il decreto-legge in-attuativo della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in www.osservatorioaic.it, 27 maggio 2015; FERRARI V., *La perequazione delle pensioni fra adeguatezza e aspettative legittime (Nota a Corte cost. 30 aprile 2015, n. 70)*, in *FI*, I, 2015, c. 1869; GRASSO G., *Alle radici del costituzionalismo: la Corte, il Governo e la sentenza n. 70/2015*, in *Menabò etica ed economia*, 2 luglio 2015; LIETO S., *Trattare in modo eguale i diseguali? Nota alla sentenza n. 70/2015*, in forumcostituzionale.it; MONTICELLI E., *Il complesso dibattito in materia di diritti previdenziali*

soprattutto per le sue ricadute sui conti pubblici. Si è criticata la sentenza dal punto di vista delle sue conseguenze economiche sotto un duplice profilo: da un lato, per non avere considerato l'eccezionale gravità della situazione italiana nell'estate del 2011 e, dall'altro, per aver ignorato il principio di equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost., e non avere mitigato gli effetti di incostituzionalità della norma, ad esempio, impedendone i (normali) effetti retroattivi.

Invero si tratta di una sentenza che, oltre ad essere apprezzabile (nel merito e nel metodo), ha avuto il grande merito di ridare centralità al principio di effettività dei diritti previdenziali (e sociali, più in generale), insistendo sulla necessità di un «corretto bilanciamento - riprendendo le parole della stessa Corte - ogniqualvolta si profili l'esigenza di un risparmio di spesa», nella direzione di quel giusto «bilanciamento ineguale» tra diritti della persona ed efficienza economica. Ad avviso dei giudici, per sacrificare in modo incisivo i diritti sociali fondamentali non è sufficiente richiamare le esigenze di bilancio, ma occorre dimostrare la necessità dell'intervento legislativo in rapporto alla gravità della situazione economica.

Non è messa di certo in discussione la discrezionalità del legislatore, più volte evocata nella motivazione della sentenza, le cui argomentazioni, anzi, le hanno lasciato grande spazio (come, peraltro, confermato dalle modalità con cui, da parte del Governo, si è data attuazione alla

e vincoli di bilancio: un commento alla sentenza n. 70/2015, in www.osservatorioaic.it, 20 luglio 2015; MORANDO E., *La sentenza n. 70 del 2015 sulle pensioni*, in federalismi.it, n. 10, 2015; MORRONE A., *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in federalismi.it, n. 10, 2015; NICCOLAI S., *Pensioni, la Corte vale per tutti*, in *il Manifesto*, 15 maggio 2015; NORI G., *La sentenza n.70/2015 della Corte costituzionale: qualche osservazione*, in www.forumcostituzionale.it, 26 maggio 2015; PALMIERI SANDULLI G., *La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in federalismi.it, n. 10, 2015; PEPE G., *Necessità di un'adeguata motivazione della legge restrittivamente incidente nella sfera giuridica dei cittadini? Commento a sentenza Corte cost. n. 70/2015*, in www.giuristidiamministrazione.com, 24 maggio 2015; PIZZUTI F.R., *La fedeltà di Renzi all'“Agenda Monti”*, in www.dirittisocialie cittadinanza.org; PORENA D., *Sostenibilità, diritti acquisiti ed irretroattività della legge. Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015*, in federalismi.it, n. 10, 2015; ROMBOLI R., *Il problema delle sentenze costituzionali «che costano» e il segreto della camera di consiglio (Nota a Corte cost. 30 aprile 2015, n. 70)*, in *FI*, I, 2015, c. 1867; SALERNO G.M., *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in federalismi.it, n. 10, 2015; SALERNO N.C., *La Corte costituzionale sulla sospensione dell'indicizzazione delle pensioni, sentenza n. 70-2015 della Corte costituzionale. Alcune considerazioni*, in www.reforming.it; SCACCO A.C., *Finalità solidaristica endo-previdenziale: questa sconosciuta (nota a sent. 70/2015)*, in problemidellavoro.org, 2 maggio 2015; SGROI A., *La perequazione automatica delle pensioni e i vincoli di bilancio: il legislatore e la Corte costituzionale*, in www.giurcost.it, 12 giugno 2015; STERPA A., *Una “lettura intergenerazionale” della sent. n. 70 del 2015*, in federalismi.it, n. 10, 2015.

pronuncia nel d.l. n. 95/2015), né si è ritenuto illegittimo l'intervento in sé, semmai sono stati censurati i suoi criteri e le modalità applicative. La Consulta sa bene che nella stagione della crisi deve verificare non tanto l'intangibilità dei diritti fondamentali, ma il modo migliore per consentirne la convivenza (o, forse, la sopravvivenza) nonostante le esigenze di bilancio e di risanamento e, lungo questa direzione, coerentemente con il suo ruolo, «circoscrive la discrezionalità del legislatore – si legge nella sentenza - e vincola le sue scelte all'adozione di soluzioni coerenti con i parametri costituzionali», riaffermando vigorosamente lo statuto costituzionale dei diritti sociali.

Emerge, qui, il tema più generale del rapporto tra diritti ed economia, tra sostenibilità economica e sostenibilità sociale delle scelte legislative, oltre a quello della crisi del *welfare state*, divenuto ormai il terreno privilegiato (e consapevole) per l'attecchimento di politiche di contenimento e di riduzione della spesa pubblica.

Non solo. La sentenza 70 sollecita una serie di riflessioni anche su temi, vecchi e nuovi, di diritto costituzionale. Si pensi al rapporto tra potere legislativo e Giudice delle leggi, dove, nel caso in esame, da un lato, vi è un legislatore che non garantisce il soddisfacimento dei diritti sociali, trincerandosi dietro la formula della 'scarsità delle risorse', e, dall'altro, la Corte costituzionale, nella sua decisiva posizione di custode del nucleo irrinunciabile dei diritti fondamentali, in funzione della protezione di una dimensione del *welfare* ritenuta indispensabile al pieno esercizio dei diritti della personalità.

Ma vi è anche la delicata questione del c.d. test di ragionevolezza, un criterio di giudizio composito, intorno a cui la Consulta elabora la ricca e complessa tipologia delle sue decisioni e che, specie in materia previdenziale, ha trovato un'intensa applicazione, allorquando, per valutare l'esistenza di un uso razionale della discrezionalità, non ha mancato di tener conto anche delle possibilità concrete offerte o negate al legislatore dalla contingenza del sistema economico. Si ricordi che il giudizio di ragionevolezza, lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire. Il che evoca un vero e proprio test di proporzionalità, analogamente a quanto accade, sempre più frequentemente, nella giustizia comunitaria, nel bilanciamento tra diritti sociali e libertà economiche e apre anche questioni assai delicate di legittimazione della Corte e delle sue valutazioni *latu sensu* politiche, mettendo a diretto confronto la

discrezionalità della Corte nell'uso del principio di ragionevolezza con quella del legislatore.

Di tutto ciò si occupano i saggi contenuti in questo *Working Paper* che, partendo proprio dalla sentenza n. 70, attraverso una riflessione interdisciplinare - sempre più necessaria, specie su questioni così complesse - non solo analizzano e ricostruiscono, con estremo rigore e originalità, il percorso argomentativo seguito dal Giudice delle leggi, ma in essa trovano anche un terreno comune di riflessione da cui partire per un ripensamento del sistema di sicurezza sociale e la ripresa di un sereno dialogo tra legislatore e Corte costituzionale.

Relazioni

Ripensando al salario previdenziale: la sentenza n. 70/2015 della Corte

Roberto Pessi
Università LUISS "Guido Carli" - Roma

1. Una sentenza rifondativa

La sentenza n. 70/2015 è, indubbiamente, al di là del tema specifico affrontato e degli effetti economici determinati sulla spesa pubblica, il più importante intervento degli ultimi anni di ricostruzione della nozione di pensione, in chiave sostanzialmente rifondativa dell'istituto ed insieme di recupero del suo "essere" originario quale voluto dal Costituente.

Significativamente, la sentenza in oggetto prende le mosse dalla precedente n. 26/1980, in cui la Corte ha operato "una lettura sistematica degli artt. 36 e 38 Cost., con la finalità di offrire una particolare protezione al lavoratore".

In questa lontana sentenza la Corte affermava che proporzionalità ed adeguatezza devono sussistere al momento del collocamento a riposo, nonché devono essere "costantemente assicurate anche nel prosieguo, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta".

La concretizzazione di quest'ultima indicazione e gli eventuali possibili margini di scostamento concessi alla discrezionalità del legislatore divengono così, nella sentenza del 2015, l'occasione per ritornare sulla natura della pensione e indirettamente sulla stessa tematica dei diritti acquisiti, in passato, spesso, retrocessi a diritti "nani" in ragione delle straordinarie esigenze di bilancio.

In proposito, osserva puntualmente la sentenza n. 70/2015, "la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici" è uno strumento tecnico che "si presta contestualmente a innervare il principio di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 Cost., principio applicato, per costante giurisprudenza di questa Corte, ai trattamenti di quiescenza, intesi quale retribuzione differita (fra le altre, sentenza n. 208 del 2014 e sentenza n. 116 del 2013)", nonché a consentire di tener fermo nel tempo "il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, Cost."

2. Il salario previdenziale

La Corte recupera qui tutte le suggestioni di quella efficace espressione coniata da Francesco Santoro Passarelli, "salario previdenziale", che sintetizza l'assetto di interessi proprio del rapporto di lavoro, segnalando come lo stesso inerisca, non solo allo scambio tra subordinazione e retribuzione, ma anche all'acquisizione delle utilità previdenziali connesse e derivate.

Il rapporto di lavoro, infatti, è e resta la causa generatrice delle fattispecie previdenziali, laddove il sistema assuma a riferimento (anche costituzionale) una sostanziale bipartizione tra tutele universalistiche e tutele occupazionali, ed utilizzi per queste ultime il referente del modello assicurativo, seppur interiorizzato in una fattispecie pubblicistica, in quanto tale funzionale alla realizzazione di un interesse generale e, quindi, idonea a generare diritti soggettivi al momento della sua maturazione.

E, d'altro canto, l'effetto depromozionale indotto sul piano occupazionale dalla rilevanza degli oneri previdenziali segnala come il costo del lavoro esprima un valore significativo della transazione economica posta in essere dall'imprenditore per l'acquisizione del fattore lavoro, tra l'altro, marcando, con l'estensione della fattispecie previdenziale a tutti i produttori di reddito da lavoro, il diverso dimensionarsi delle tutele in ragione della maggiore o minore significatività dell'entità della contribuzione dovuta.

3. Rapporto di lavoro e rapporto previdenziale: connessioni ed identità

Quanto osservato nel paragrafo che precede è la premessa logica della ricostruzione operata dalla Corte nella sentenza n. 70/2015, laddove afferma che la tecnica della perequazione automatica "si impone, senza predefinirne le modalità, sulle scelte discrezionali del legislatore, cui spetta intervenire per determinare il *quantum* di tutela di volta in volta

necessario", perché, sempre ed in ogni caso, l'intervento "deve 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".

Come si legge il cambio di prospettiva è "epocale" ed impone importanti riconsiderazioni sugli approdi cui erano pervenuti parte degli studi in materia.

Peraltro, la Corte interpreta qui, con sensibilità nuova, il diffuso sentire sociale che configura il trattamento pensionistico come il diritto ad un corrispettivo "guadagnato" negli anni di lavoro, sia stato esso subordinato ovvero anche autonomo.

Ed, infatti, il rapporto di lavoro è la motivazione sociale della stessa origine del fenomeno previdenziale, laddove lo stesso è chiamato ad assicurare l'erogazione di un reddito sostitutivo del reddito da lavoro in tutte le ipotesi in cui la riduzione o la perdita della capacità lavorativa venga a privare il prestatore d'opera della possibilità di acquisirlo.

Non casualmente, del resto, il bisogno previdenziale ha investito gradualmente, partendo dal lavoro operaio, tutta l'area del lavoro subordinato, per interessare, successivamente e con analogia gradualità, tutta l'area del lavoro autonomo (ivi comprese le professioni liberali e le sue figure di confine).

Resta, peraltro, il rilievo che, pur essendo immanente nell'uomo il bisogno di assicurarsi contro eventi (certi o incerti) generatori di danni (non solo economici), e, quindi, di garantirsi una sicurezza personale e familiare, la fattispecie previdenziale, dopo un'iniziale ma insoddisfacente realizzazione in chiave volontaria e mutualistica, trova origine nel precetto legale e forza nella sua obbligatorietà/automaticità, così che il lavoratore viene tutelato, al di là di qualsivoglia opzione individuale, in quanto ritenuto necessario e corrispondente ad un interesse pubblico.

Questa matrice originaria, ancorata strutturalmente al solo rapporto di lavoro subordinato (e, all'origine, al solo lavoro operaio), spiega, per un verso, il sofferto dibattito sulla contribuzione (con i persistenti tentativi di attrazione nell'area della fiscalità per negarne la sinallagamaticità nel rapporto previdenziale e nel connesso rapporto di lavoro), per l'altro, le crescenti difficoltà degli interpreti quando il modello si è andato estendendo a tutti i produttori di reddito da lavoro.

In realtà l'indicazione è chiara; e la Corte la esplicita didatticamente operandone un riepilogo didascalico con il richiamo al progetto di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., che spiega, anche, in sintonia con l'art. 35 Cost., l'estensione dell'obbligatorietà dell'assicurazione sociale per l'invalidità, vecchiaia e superstiti a tutta l'area del lavoro autonomo.

Da qui la conseguenza logica: se il trattamento di quiescenza è "configurabile quale retribuzione differita", il legislatore, quando interviene sullo stesso, come nel caso della perequazione automatica, deve rispettare "il criterio di proporzionalità (art. 36, primo comma, Cost.)" e quello di "adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.)", risultandogli inibita "l'adozione di misure disomogenee e irragionevoli (fra le altre sentenze n. 208 del 2014 e n. 316 del 2010)".

L'omaggio della Corte alla sinallagmaticità, così significativo e così inaspettato, suona come riconoscimento dei valori comuni di tutti i padri costituenti; insieme, conforta studiosi da sempre minoritari; infine, intercetta il sentire vivente di intere generazioni della classe lavoratrice virtuosamente orgogliose di aver imposto alla Stato ottocentesco il risparmio previdenziale.

In proposito, la Corte appare ancor più apprezzabile, laddove, proprio nel richiamo al valore costituzionale dell'adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, Cost., sottolinea come sia compito del legislatore individuare idonei meccanismi che assicurino la perdurante adeguatezza delle pensioni all'incremento del costo della vita, come "è avvenuto anche per la previdenza complementare che, pur non incidendo in maniera diretta e immediata sulla spesa pubblica, non risulta del tutto indifferente per quest'ultima, poiché contribuisce alla tenuta complessiva del sistema delle assicurazioni sociali (sentenza n. 393 del 2000) e, dunque, all'adeguatezza della prestazione previdenziale ex art. 38, secondo comma, Cost."

4. Contribuzione e pensione: sinallagmaticità e solidarietà

E' chiaro che la sentenza n. 70/2015 non si muove in un contesto che ignora le criticità del bilancio pubblico; ovvero le polemiche tra criterio di computo retributivo e contributivo (con le connesse evocazioni per il primo della violazione del canone di corrispettività, accentuato dal pensionamento di anzianità, dal ricorso ai prepensionamenti, dalle stesse integrazioni al minimo); ovvero, ancora, le polemiche sulla sua stessa decisione in ordine alla illegittimità del contributo di solidarietà sulle pensioni "retributive" più elevate; ovvero, infine, il proliferare delle proposte di ricalcolo generale di tutti i trattamenti in essere con il metodo contributivo con rideterminazione di questi verso il basso.

Anzi, è proprio il contesto di un dibattito, spesso superficiale e comunque in genere affidato ai non addetti ai lavori, a spingere la Corte ad una ricostruzione puntuale dell'istituto.

Non sfugge che la grave e prolungata crisi economica abbia accentuato e reso più aspro il confronto tra l'interesse pubblico a

promuovere un'occupazione stabile e quello a garantire ai pensionati un sostentamento adeguato non affidato alla fiscalità generale.

Del resto, l'ordinamento ha sempre vissuto queste tensioni tra le spinte ad una piena valorizzazione della sostanziale invarianza tra reddito da lavoro e reddito da pensione e quelle, uguali e contrarie, al superamento del collegamento tra contribuzione versata e diritto a corrispondenti e correlate prestazioni future.

Da qui, per un verso, l'operare storicamente in termini di modulazione dell'obbligo contributivo, sia a fini di riduzione del costo del lavoro, che di conservazione delle fattispecie previdenziali; per l'altro, il recupero, seppur virtuale, del modello a capitalizzazione per il computo della prestazione attesa, con tendenziale riequilibrio tra l'insieme della contribuzione versata (rivalutata di anno in anno e compresa nella dimensione con l'introduzione di un massimale) e l'insieme delle prestazioni dovute (determinato dall'età di pensionamento e dalla corrispondente speranza di vita).

Anche in questa prospettiva, peraltro, il succedersi dei modelli e degli interventi, ora affidati alla fiscalità generale, ora imputati alla mutualità collettiva, non è idoneo di per sé a superare l'aspettativa sociale di corrispettività che connota l'assetto dello scambio tra lavoro e salario previdenziale.

Tale aspettativa trova, del resto, conferma nel rilievo che anche nel sistema di calcolo retributivo l'anzianità contributiva è elemento centrale per il computo della prestazione dovuta; e che, quindi, per il fruitore d'utilità non rileva, qualsivoglia sia il metodo di computo (contributivo o retributivo), se l'adempimento dell'obbligazione sia stato operato dal datore di lavoro ovvero sia imputabile alla solidarietà generale e/o alla mutualità collettiva.

Questa considerazione spiega, anche, come sul versante del rapporto di lavoro, l'assunzione come criterio di computo della pensione del metodo contributivo, operata con la riforma del 1995 e consolidata con quella del 2011, sia stata possibile senza conflitti sociali, in quanto innervata su un sentire collettivo consolidato quanto alla sinallagmaticità tra contribuzione e prestazione; e come, di contro, la stessa riforma del 2011 abbia generato questi conflitti, laddove è intervenuta in modo drastico sull'età pensionabile travolgendo aspettative ragionevolmente maturate.

5. Eguaglianza sostanziale e perequazione automatica

E, del resto, la chiave delle riforme del 1995 e del 2011, quanto al passaggio al contributivo, è tutta nell'equilibrio del dare e dell'avere; un equilibrio che è affidato, per un verso al bilanciamento tra montante

contributivo accantonato, età di pensionamento, attesa di vita ed entità della prestazione, per l'altro alla perequazione automatica.

La Corte è lineare in proposito: la perequazione automatica è lo strumento tecnico, neutrale ed obiettivo, che consente di realizzare le finalità degli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., tra loro strettamente interconnesse.

"La ragionevolezza di tali finalità consente di predisporre e di perseguire un progetto di eguaglianza sostanziale conforme al dettato dell'art. 3, secondo comma, Cost., così da evitare disparità di trattamento in danno dei destinatari dei trattamenti pensionistici".

In proposito, la Corte, nell'esame delle questioni sottoposte alla sua attenzione in materia di trattamenti pensionistici, ricorda come abbia già tracciato nel passato un percorso coerente per il legislatore, con l'intento di inibire un esercizio irragionevole della discrezionalità, qualificando il trattamento di quiescenza "retribuzione differita" ed indicando quali criteri guida quello "di proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro prestato (art. 36, primo comma, Cost.)" ed al suo fianco quello "di adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.)".

Questo incisivo richiamo alla ragionevolezza del legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità era già stato fatto dalla Corte nella sentenza "monito" n. 316 del 2010, avvertendo che la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, o la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, entrerebbero in collisione con gli invalicabili principi di adeguatezza e di proporzionalità.

Il monito è particolarmente incisivo perché la Corte lo ha pronunciato in occasione dell'esame dell'art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007, che stabiliva l'azzeramento della perequazione per i trattamenti pensionistici di importo più elevato, nella fattispecie individuati in quelli superiori ad otto volte il minimo.

In questa circostanza la Corte, in un contesto, il 2010, già segnato da una prolungata crisi economica, ritiene opportuno "salvare" la norma, anche in ragione del fatto che l'azzeramento è limitato al solo anno 2008; tuttavia, ritiene necessario avvertire il legislatore che anche le pensioni di "maggior consistenza" devono essere "sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta".

Nel richiamare questo monito la Corte, nella sentenza n. 70 del 2015, lo fa precedere da una completa ricostruzione sistematica della disciplina della perequazione (a cui è sufficiente rinviare), utile allo stesso Giudice delle leggi per sottolineare che già "la disciplina generale che si ricava dal complesso quadro storico-evolutivo della materia, prevede che soltanto le fasce più basse siano integralmente tutelate dall'erosione

indotta dalle dinamiche inflazionistiche o, in generale, dal ridotto potere d'acquisto".

Proprio questa affermazione offre, dunque, una chiave di lettura della declaratoria di illegittimità della norma censurata; infatti, qui, l'azzeramento opera per un biennio e tocca pensioni modeste (superiori a tre volte il minimo), mentre nella disciplina a regime la protezione dall'inflazione è per tutti i trattamenti seppur in via decrescente; e la norma "salvata" nel 2010, con il monito al legislatore di non proseguire con la tecnica dell'"azzeramento", operava solo per un anno e per i trattamenti superiori a otto volte il minimo.

Da qui la conferma che l'art. 24, comma 25, del d.l. n. 208 del 2011, viola sia il criterio di proporzionalità che quello di adeguatezza; nonché l'opportunità di operare un ulteriore monito al legislatore per il futuro: il rispetto di ambedue i parametri di cui agli artt. 36 e 38 "si fa tanto più pressante", quanto "più si allunga la speranza di vita, diffusa tra quanti beneficiano di trattamenti pensionistici, a condurre un'esistenza libera e dignitosa, secondo il dettato dell'art. 36 Cost."

6. Bilanciamento e pragmatismo: il criterio della ragionevolezza

Se i nostri mezzi di informazione avessero voluto dar conto in modo equilibrato della sentenza n. 70/2015 avrebbero dovuto sintetizzarla in uno dei suoi passaggi argomentativi più chiari: "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".

In proposito, la Corte indica al legislatore la tecnica con cui operare un bilanciamento corretto dei principi in gioco (implicitamente evocando anche quello, oggi costituzionalmente presente, del c.d. pareggio di bilancio).

Osserva, infatti, la Corte come affermare che proporzionalità e adeguatezza non devono sussistere soltanto al momento del collocamento al riposo, ma vanno costantemente assicurate, anche nello svolgersi del rapporto pensionistico, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta, non vuol dire imporre un'automatica ed integrale coincidenza tra il livello delle pensioni e l'ultima retribuzione, ma solo indicare al legislatore (che conserva "una sfera di discrezionalità per l'attuazione, anche graduale", della garanzia di conservazione del valore originario della prestazione pensionistica dovuta) come dal canone dell'art. 36 Cost., consegua, comunque, "l'esigenza di una costante adeguazione del trattamento di quiescenza alle retribuzioni del servizio

attivo" (sentenza n. 501/1988; ma vedi, anche, tra le tante, n. 316/2010, n. 30/2004, n. 173/1986, n. 26/1980, n. 46/1979, n. 176/1975).

In sintesi conclusiva "il legislatore, sulla base di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali" (sentenza n. 70 del 2015), deve "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), anche al fine di scongiurare il verificarsi di "un non sopportabile scostamento" tra l'andamento delle pensioni e delle retribuzioni che determinerebbe l'elusione da parte del legislatore del limite della ragionevolezza (sentenza n. 226 del 1993).

A conferma delle difficoltà del legislatore di operare su di una materia complessa e ad elevata sensibilità sociale, la sentenza n. 70 del 2015 dedica un lungo *excursus* a tutti gli interventi di sospensione del meccanismo perequativo (a cui si rinvia), che hanno preceduto quello oggetto di censura da parte della sentenza stessa (art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011), sottolineando anche come essi abbiano seguito negli anni orientamenti diversi, nel tentativo di bilanciare le attese dei pensionati con variabili esigenze di contenimento della spesa. In questa prospettiva la Corte ritorna sulla sua sentenza "monito", la n. 316 del 2010, per spiegare in modo più approfondito le ragioni che le consentirono di "salvare" l'art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007.

Gli argomenti, in breve sintesi sono tre: a) la ridotta temporaneità dell'intervento (un anno); b) i maggiori "margini di resistenza all'erosione determinata dal fenomeno inflattivo" delle pensioni più elevate (superiori ad otto volte il minimo); c) la coerenza con la regola generale a regime della perequazione automatica che "prevede una copertura decrescente (dall'inflazione) a mano a mano che aumenta il valore della prestazione".

Quest'ultimo, nella lettura della Corte, di ieri e di oggi, risulta l'argomento prevalente, perché la scelta del legislatore "era in quel caso sostenuta da una *ratio* redistributiva, a conferma di un principio solidaristico", idoneo in quanto tale a superare la violazione del principio di eguaglianza (presumo perché il reddito determina "situazioni non omogenee").

E, infatti, la stessa Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma sottoposta a censura (art. 24, comma 25, del d.l. n. 208 del 2011), esprime un apprezzamento comparativo per la legislazione successiva (art.1, comma 483, lettera e), della legge n. 147 del 2013) che stabilisce per il triennio 2014-2016 un sistema orientato ad un equilibrato bilanciamento tra solidarietà e corresponsività, ispirato "a criteri di progressività parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e dell'adeguatezza" (perequazione nella misura del 100 per cento per i

trattamenti pensionistici sino a tre volte il minimo, del 95 per cento per la fascia tra tre e quattro volte il minimo, del 75 per cento per la fascia tra quattro e cinque volte il minimo, del 50 per cento la fascia tra cinque e sei volte il trattamento minimo, limitando solo al 2014 il blocco della perequazione per le pensioni di importo superiore a sei volte il trattamento minimo).

Si torna, insomma, alla sentenza "monito" n. 316 del 2010. Allora l'irragionevolezza si poté superare perché si ritenne "che non vi fosse riduzione quantitativa dei trattamenti in godimento, ma solo rallentamento della dinamica perequativa delle pensioni di valore più cospicuo".

In quel caso, infatti, il bilanciamento tra le esigenze di bilancio e l'affidamento dei pensionati veniva operata a danno di questi ultimi, ma in una contenuta via temporanea, richiamando al dovere di solidarietà solo i redditi pensionistici più elevati (superiori ad otto volte il minimo e, quindi, per restare alle parole della Corte, "di sicura rilevanza").

Oggi, o meglio nell'intervento per il 2012 ed il 2013, si evidenzia invece una palese irragionevolezza, perché la tipologia dell'intervento incrina "la principale finalità della tutela, insita nel meccanismo della perequazione, quella che prevede una difesa modulare del potere d'acquisto".

Del resto, avverte la Corte: "deve rammentarsi che, per le modalità con cui opera il meccanismo di perequazione, ogni eventuale perdita del potere di acquisto, anche se limitata a periodi brevi, è, per sua natura, definitiva". Infatti, "le successive rivalutazioni saranno calcolate non sul valore reale originario, bensì sull'ultimo importo nominale, che dal mancato adeguamento è stato già intaccato".

7. Una rifondazione sistemica nell'ambito di una sentenza "annunciata"

L'esito dello scrutinio di legittimità costituzionale del comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 sembrava scontato dagli addetti ai lavori dopo la sentenza "monito" n. 316 del 2010 (specie in ragione degli ambiti di riferimento e delle modalità), anche se poi le indiscrezioni dei mezzi di informazione segnalerebbero l'esistenza di un ampio numero di giudici disponibili a ritenere prevalente su tutti i valori costituzionali quello del c.d. pareggio di bilancio. In ogni caso la vicenda si è conclusa, come nelle attese, con la declaratoria di illegittimità della norma.

In proposito, prima di esporre le motivazioni che conducono al dispositivo finale, va ricordato come la Corte sia stata chiamata a valutare la legittimità della norma anche rispetto ad altri parametri costituzionali rispetto a quelli sin qui richiamati (artt. 3, 36, primo

comma, e 38, secondo comma, Cost.), ed in particolare l'art. 53 Cost. (evocato in connessione agli artt. 2, 3, 23 Cost.) e l'art. 117, primo comma, Cost. (evocato come parametro interposto per richiamare la Cedu ed una serie di disposizioni contenute nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

Di questo ultimo parametro non giova dar conto in quanto la Corte ha ritenuto "la questione, come prospettata, inammissibile" per "il difetto nell'esplicitazione delle ragioni di conflitto tra la norma censurata e i parametri costituzionali evocati" (*ex plurimis* ordinanze n. 36 del 2015 e n. 158 del 2011).

Di grande interesse è invece la motivazione con cui la Corte dichiara non fondata la censura riferita all'art. 53 Cost. (evocato in connessione agli artt. 2, 3 e 23 Cost.), in quanto ricostruttivo dei confini tra fisco e previdenza e, quindi, tra tassazione e contribuzione.

Rileva la Corte come tutte le ordinanze di rimessione riferite all'art. 53 Cost., sostengono che la misura di azzeramento della rivalutazione automatica (per i trattamenti superiori a tre volte il minimo) per il biennio 2012-2013 debba qualificarsi come "una prestazione patrimoniale di natura tributaria"; da qui le censure, in quanto la norma sarebbe lesiva del principio di universalità dell'imposizione a parità di capacità contributiva, perché posta a carico di una sola categoria di contribuenti (in violazione anche del principio di eguaglianza), nonché del principio di progressività della tassazione in raccordo con la capacità reddituale del singolo (con evocazione delle sentenze n. 10/2015, n. 116/2013, n. 223/2012).

A queste censure la Corte risponde con un breviario di diritto tributario, chiarendo che l'azzeramento della perequazione automatica non è "una prestazione patrimoniale di natura tributaria, atteso che esso non dà luogo ad una prestazione patrimoniale imposta, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, destinato a reperire risorse per l'erario."

In proposito, ricorda che la sua giurisprudenza (*ex plurimis* sentenze n. 219 e n. 154 del 2014) ha costantemente indicato come elementi necessari della fattispecie tributaria: la finalizzazione della norma a determinare una decurtazione patrimoniale del soggetto passivo, la non attitudine ad integrare la modifica di un rapporto sinallagmatico, la destinazione delle risorse acquisite alla spesa pubblica.

Questi elementi, secondo la sentenza n. 70 del 2015, non sussistono nella norma censurata, in quanto la stessa non prevede una decurtazione o un prelievo a carico del titolare di un trattamento pensionistico, né consente l'acquisizione di nuove risorse al bilancio dello Stato, operando solo in termini di risparmio di spesa.

Chiariti i confini tra fisco e previdenza, con la conseguente declaratoria di non fondatezza delle censure sollevate in riferimento al mancato rispetto dei principi di progressività e di capacità contributiva, la Corte affronta la questione della legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modifiche, dall' art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, prospettata con riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., che dichiarerà fondata.

In proposito, la Corte rileva come la norma, "se vagliata sotto i profili della proporzionalità e adeguatezza del trattamento pensionistico, induce a ritenere che siano stati valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità, con conseguente pregiudizio per il potere di acquisto del trattamento stesso e con «irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività» (sentenza n. 349 del 1985)".

Aggiunge la Corte, dopo aver osservato come il legislatore non abbia voluto ascoltare il monito indirizzatogli con la sentenza n. 316 del 2010, come la fattispecie oggetto del suo esame confermi "con chiarezza" il nesso "inscindibile che lega il dettato degli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. (tra le tante, la sentenza n. 208 del 2014, che richiama la sentenza n. 441 del 1993)".

Si torna, dunque, ai valori di riferimento ed ai confini non valicabili. E' su questo terreno che il legislatore deve operare "un corretto bilanciamento" ogni qualvolta si profili l'esigenza di un risparmio di spesa; tra l'altro ben identificando la natura, l'entità e le cause delle sopravvenute esigenze finanziarie, la destinazione funzionale delle maggiori risorse acquisite, e le ragioni che motivano l'imputazione dei nuovi sacrifici a soggetti che hanno perduto, in ragione dell'età, la capacità di produrre reddito da lavoro.

E' su questo punto che la Corte chiude la sua sentenza, che è anche un richiamo ai patti non scritti su cui è edificato il nostro sistema di convivenza sociale: "l'interesse dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, è teso alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, da cui deriva in modo consequenziale il diritto a una prestazione previdenziale adeguata". Tutte le volte che questo interesse, che è un diritto acquisito e costituzionalmente fondato, risulta irragionevolmente sacrificato, questo sacrificio intacca "i diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, fondati su inequivocabili parametri costituzionali: la proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita (art. 36, primo comma, Cost.) e l'adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.)", che, tra l'altro, quanto al secondo, richiama, seppur non esplicitamente, il

"principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost." ed al contempo l'"attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost."

8. Welfare e salario previdenziale: qualche riflessione d'insieme

Le tensioni indotte dalla sentenza della Corte n. 70 del 2015 sul sistema politico per gli effetti prodotti sul bilancio pubblico in una fase di difficili e sofferti equilibri, anche in ragione dei vincoli imposti dall'Unione Europea, confermano la necessità di un ripensamento dell'assetto complessivo del nostro *Welfare*.

Le spinte e contropunte in quest'area sono crescenti e spesso divaricanti: si va dalle proposte di contrasto alla povertà (tra cui, prevalente, quella del reddito di cittadinanza) a quelle in materia di ammortizzatori sociali (con un primo intervento già realizzato con uno dei decreti attuativi del *Jobs Act*), senza trascurare le tante ipotesi di rimettere mano all'ultima riforma del sistema pensionistico (spaziando dalla riflessibilizzazione dell'età pensionabile sino alla riconversione di tutti i trattamenti c.d. retributivi in contributivi).

Forse può essere utile, allora, utilizzando le indicazioni ricostruttive acquisibili dalla sentenza n. 70/2015 in ordine alla nozione di pensione, alla funzione della perequazione automatica ed alla distinzione tra previdenza e fisco, tentare una qualche riflessione conclusiva d'insieme.

Anzitutto, è chiaro che non è più consentito un approccio per aree tematiche in quanto "tutto si tiene e tutto è interconnesso". Va, quindi, immaginato un progetto di *Welfare* integrato che coordini e combini le variabili scuola e lavoro, inoccupazione e disoccupazione, reddito e povertà; tutto ciò in un contesto di prolungamento della vita media e di crescita della popolazione anziana (in assoluto ed in rapporto alla popolazione attiva).

La domanda che a questo punto deve porsi è se questo progetto può concretizzarsi ad invarianza dei referenti costituzionali ovvero se sia necessario prendere atto che la pluralità e la complessità dei bisogni sociali impone una riscrittura "onesta e trasparente" dell'art. 38 Cost.

Il tema è, dunque, se l'impianto su cui operare possa essere ancora quello dei binomi classici previdenza-assistenza e lavoratore-cittadino, ovvero se una strutturale carenza di risorse non consigli il loro superamento in favore della coppia semplificante sicurezza sociale-cittadino.

Orbene, restando nell'ambito di un'opzione conservativa, le esigenze che si impongono sono anzitutto quelle di un più equilibrato assetto del sistema pensionistico, che sia in grado di onorare gli impegni presi con il

lavoratore, il quale sull'attesa delle prestazioni previdenziali di primo e secondo livello ha costruito il suo progetto di vita.

Al riguardo, non si possono non giudicare in modo critico interventi come il blocco della perequazione automatica ovvero la sua rarefazione sui trattamenti di importo più elevato; nonché, per altro verso, le penalizzazioni della previdenza complementare equiparata agli investimenti speculativi.

E, del resto, è questa una stagione che vede incrementarsi le problematiche delle persone anziane, con il crescere, insieme alla durata della vita, di patologie invalidanti che richiedono assistenza, anche medica, costante, e ricovero in strutture abitative dedicate alla lunga degenza.

Vi è poi il tema degli ammortizzatori sociali che in un'opzione conservativa dovrebbe essere affrontato tenendo conto delle origini del nostro sistema, storicamente impostato su base categoriale, e dei buoni risultati sin qui raggiunti, seppur con diseguaglianza nei livelli protettivi.

Un prudente ragionevole "buon senso" suggerirebbe la conferma della integrazione salariale ordinaria e straordinaria e la sua generalizzazione (con contestuale accantonamento della "cassa in deroga" e con l'assorbimento nel sistema generale dei fondi di settore); e l'utilizzo dell'assicurazione sociale per l'impiego, già oggetto di un buon intervento di riforma in uno dei decreti attuativi del *Jobs Act*, come strumento di contrasto alla disoccupazione a spettro insieme residuale ed universale, con potenziali proiezioni verso il lavoro autonomo e l'area dell'inoccupazione.

Su quest'ultimo tema, peraltro, che investe anche l'assetto complessivo dello statuto protettivo riferibile al primo comma dell'art. 38 Cost., il problema delle risorse si fa pervasivo, perché se la politica del Governo, stretta dalla crisi e dai vincoli dell'Unione europea, non può prevedere risorse aggiuntive al comparto previdenza e assistenza, ed anzi deve imporre contenimenti di spesa, gli interventi possibili si indirizzano inevitabilmente sulla spesa pensionistica ed assumono una connotazione compressiva anche per le fasce più deboli (come ben evidenziato dalla vicenda di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015).

E' chiaro che in un contesto in cui l'emergenza si fa sistema, anche solo per una sentenza della Consulta, sembra ragionevole pensare, in alternativa ad un disegno conservativo di razionalizzazione ed efficientamento dell'esistente, ad un'ipotesi più radicale di passaggio dal modello di *welfare* occupazionale a quello c.d. universale (oggi, nel nostro paese, praticato nella sanità).

In termini macro-economici l'operazione non creerebbe particolari problemi nei confronti dell'Unione europea. L'Italia spende per il *welfare*

una quota di Pil sostanzialmente allineata con la media dei Paesi europei, e comunque non dissimile da quelli di Paesi significativi come il Regno Unito.

Tuttavia, la specificità italiana è data dalla composizione della spesa che, anche dopo le recenti riforme, è prevalentemente assorbita dal sistema pensionistico.

Questa distorsione funzionale, che è di natura distributiva ed interessa anche gli ammortizzatori sociali (nel rapporto, tutto italiano, tra integrazione salariale e disoccupazione), non è modificabile, se non in modo marginale e con interventi "opachi" (come quelli sul blocco della perequazione automatica), ad invarianza del referente ideologico delle assicurazioni sociali e, quindi, della corrispettività.

Siamo così ai conflitti sociali, qui ancora contenuti, altrove già esplosi anche in modo violento, quando si impone, per sopravvenuta assenza di risorse, l'arretramento delle protezioni già garantite, ovvero, più gravemente, l'inadempimento degli impegni assunti.

Ma siamo anche al conflitto tra i portatori di interessi diversi, perché la crescente assenza di risorse evidenzia che il *welfare* esistente è inadeguato a dare risposte idonee ai nuovi bisogni, a combattere il crescente diffondersi della povertà, a promuovere l'inclusione sociale dei giovani e degli antichi e nuovi immigrati, a supportare la dignità di una vecchiaia sempre più condannata alla solitudine ed all'indigenza.

Forse, alla fine, è necessario ripensare il *welfare* ampliandone l'ambito, ma contenendo l'entità delle prestazioni, ridotte solo alla garanzia di mezzi adeguati di vita (forse nell'accezione modesta della proposta in essere sul reddito di cittadinanza). Per qualche possibile idea rinvio ad un mio non troppo lontano lavoro, "Ripensando il *welfare*" (in RDSS, 2013, n. 3, 473 ss.).

Comunque, se questo dovrà essere l'approdo finale imposto dalla retrocessione delle economie di alcune democrazie occidentali, il dovere morale delle classi dirigenti e dei cultori della materia è quello, non solo di gestire una lunga e sofferta transizione dal *welfare* del "benessere" a quello della "sussistenza", ma anche di annunciare per tempo il passaggio alle generazioni future per la costruzione di progetti di vita diversi da quelli immaginati in passato.

Parafrasando la sentenza n. 70 del 2015 si dovrà, con qualche coraggio, affermare che lo Stato non potrà più garantire la soddisfazione dell'interesse dei pensionati alla conservazione del potere d'acquisto delle pensioni superiori a due volte il trattamento minimo, dovendosi sacrificare l'ulteriore adeguamento alle esigenze finanziarie nazionali e dell'Unione europea.

E' una scelta difficile riformare il *welfare* e rimodulare i valori costituzionali. Nutro ancora forti dubbi che sia necessaria ed opportuna. Penso, in ogni caso, che la civiltà di una Nazione si misuri sulla trasparenza del messaggio in ordine alla persistenza o meno del salario previdenziale e delle utilità presenti e future che da esso discendono.

Sostenibilità economica e sostenibilità sociale nella recente giurisprudenza costituzionale

Maurizio Cinelli
Università di Macerata

1. L'ampio dibattito suscitato da recenti pronunce della Corte costituzionale in materie "sensibili", soprattutto in ragione del "costo" (sentenze nn. 6, 10, 70 e 178 del 2015) – ma, prima tra tutte, dalla sentenza n. 70, sul blocco temporaneo della perequazione automatica delle pensioni, imposto dall'art. 24, comma 25, legge n. 214 del 2011 –, ha una valenza emblematica, perché investe, in una prospettiva di sistema, questioni di cruciale rilevanza costituzionale. Ma anche (e, forse, soprattutto) perché quel dibattito, attraverso la sua stessa vivacità di accenti, rivela (come subito cercherò di illustrare) che la Corte ha toccato – in particolare, con quest'ultima pronuncia – un "nervo scoperto" dell'attuale società: il modo stesso di intendere il *welfare* e il suo ruolo nella realtà di oggi.

2. Delicatissimo è indubbiamente il carattere delle questioni evocate dalla sentenza n. 70: quella del rapporto tra vincoli di bilancio e garanzia dei diritti fondamentali c.d. costosi – quali sono, tipicamente, quelli connessi al rapporto previdenziale –, e quella relativa alla dialettica tra discrezionalità politico-legislativa e ambiti di incidenza del controllo di costituzionalità. Su come la sentenza abbia affrontato tali questioni non appare opportuno dilungarsi nella presente occasione, considerato che la stessa è stata oggetto dell'attenzione di numerosissimi commentatori (compreso il sottoscritto), sia "a caldo", sia all'esito di più meditate riflessioni; si può, dunque, tranquillamente rinviare (per tali specifici aspetti) ai termini e agli esiti di quelle analisi.

Nella presente occasione si impone, semmai, di sottolineare, riassuntivamente, come la suddetta sentenza si segnali per la valorizzazione dello statuto costituzionale dei diritti sociali di prestazione – dei quali esplicitamente ricorda il radicamento nei principi di eguaglianza sostanziale e di solidarietà (artt. 2 e 3, comma 2, Cost.) –, a fronte della propensione, sempre più diffusa, ad assegnare una sorta di pregiudiziale prevalenza gerarchica al principio dell'equilibrio di bilancio,

di cui al nuovo testo dell'art. 81 Cost., (e alla c.d. legge rinforzata n. 243 del 2012).

Ciò non significa – come pure, “a caldo”, è stato argomentato da alcuni – che, in tale occasione, la Corte abbia sottovalutato il vincolo posto da quest'ultimo precetto costituzionale. E' da ritenere che essa abbia inteso, piuttosto, riposizionare il principio dell'equilibrio di bilancio nella prospettiva di un reale, fattivo bilanciamento con gli altri valori costituzionalmente protetti (nella specie, quelli consentiti dagli artt. 3, 36 e 38 Cost.); e tanto, nell'evidente (a mio avviso, pienamente condivisibile) presupposto che neppure quando contingenze economiche e finanziarie particolarmente rilevanti impongano misure di contenimento della spesa i diritti pensionistici possano essere abbandonati a scelte politiche che, in nome dell'emergenza finanziaria e dell'esigenza di contenere i costi, pretendano, appunto, una sorta di immunità dal controllo sostanziale di legalità costituzionale. Che credito potrebbe attribuirsi, del resto, ad un'impostazione concettuale, che fosse intesa ad accreditare, nei fatti, che tanto più consistente è il sacrificio imposto ai diritti sociali (in nome di ragioni di risparmio finanziario), tanto più “resistente” al sindacato costituzionale deve essere la norma che quel sacrificio imponga?

In sostanza, alla recente sentenza va riconosciuto il merito di avere, sì, avvertito il problema che pone l'esigenza di garantire l'equilibrio di bilancio, e, pur tuttavia, di aver inteso richiamare con forza l'attenzione sui “diritti” e sulla necessità di uno scrupoloso, adeguato bilanciamento tra due obiettivi – quello della sostenibilità economica e quello della sostenibilità sociale – che, in nessun caso, possono essere vissuti come obiettivi antagonisti o di diversificata gerarchia (il principio dell'equilibrio di bilancio non è un supervalore). Un segnale particolarmente significativo e apprezzabile, dunque, quello che essa ha così offerto, specie in un periodo, come l'attuale, nel quale sempre più spesso – troppo spesso – il settore previdenziale risulta essere bersaglio privilegiato delle manovre di politica finanziaria, e i diritti cui esso presiede risultano pesantemente conculcati dalle “ragioni” dell'economia.

3. Il giusto valore della sentenza, comunque, non potrebbe essere colto, se non si prestasse la dovuta considerazione, innanzitutto, alla valenza tecnica e concettuale della perequazione automatica delle prestazioni pensionistiche: un meccanismo (introdotto già dall'art. 10, legge n. 903 del 1965) che è funzionale alla conservazione del valore reale delle prestazioni, e che, dunque, vale ad assicurare effettività al principio dell'“adeguatezza” di cui all'art. 38, comma 2, Cost. Palese è il collegamento ideale, in tal senso, con quanto già espresso, a suo tempo,

dalla Corte con la nota sentenza n. 497 del 1988 sull'indicizzazione dell'indennità di disoccupazione.

La perequazione, dunque, pur non godendo di garanzia costituzionale (sentenze n. 62 del 1999, n. 256 del 2001, n. 531 del 2002) – è scontato che l'effettività del principio dell'"adeguatezza" potrebbe essere conseguita, ad esempio, anche attraverso periodici interventi legislativi *ad hoc* di rivalutazione delle prestazioni stesse –, fa corpo con quello stesso principio costituzionale; essa, dunque, non può essere meramente nominale, né essere vanificata (in assenza di strumenti alternativi) da una passiva soggezione al processo di incremento del costo della vita, o pregiudizialmente sacrificata a mere istanze di contenimento della spesa.

4. Ribadito ciò, non può essere contestato, però, che, quando cogenti esigenze di contenimento della spesa (cioè, di sostenibilità economica) lo richiedano – ma anche nei casi in cui lo richiedano, in ipotesi, esigenze di (riconduzione ad) equità del sistema, o di segmenti di esso –, il legislatore sia legittimato a procedere tanto a prelievi "diretti" sulle pensioni nelle forme che ritenga opportune (fermo, beninteso, il rispetto del criterio della ragionevolezza, v., ad esempio, sentenze n. 166 del 2012 e n. 69 del 2014), quanto a quel particolare prelievo "indiretto", che si realizza, appunto, tramite il (temporaneo) blocco della relativa perequazione automatica. E' da ribadire, peraltro, che in entrambi i casi, per quanto già osservato, il vaglio di costituzionalità è destinato ad esercitarsi, *in primis*, in riferimento al suddetto parametro dell'adeguatezza.

Si può assumere che altrettanto valga quando si tratti della perequazione di prestazioni pensionistiche "elevate"?

Per poter rispondere a siffatto, delicato quesito, occorre muovere dalla considerazione che, anche se elevata, l'entità della prestazione cui quell'automatismo è destinato ad accedere corrisponde – in via di principio, e in difetto di inequivoche indicazioni contrarie – a quanto il legislatore ordinario, nell'ambito della sua discrezionalità, a suo tempo ha considerato come trattamento "adeguato"; un trattamento, dunque, anch'esso destinatario (in via di massima) della garanzia di cui all'art. 38, comma 2, Cost.

Già per tale ragione non mi sembra condivisibile quella, pur radicata, giurisprudenza della Corte (ad esempio, sentenze n. 227 del 1997 e n. 33 del 2013) che pone una distinzione netta tra la pensione minima e le altre, per postulare che solo il conseguimento della pensione al minimo è un bene costituzionalmente protetto, mentre intangibile

sarebbe la discrezionalità che il legislatore può esercitare nella determinazione dell'ammontare delle altre.

In realtà, sebbene debba convenirsi che l'"adeguatezza" cui si riferisce la garanzia costituzionale, in quanto funzionale alla soddisfazione di "bisogni socialmente rilevanti" (e solo di essi), non possa superare un certo importo (seppur di problematica individuazione, nella sua materialità: ma per responsabilità di carente elaborazione da parte della scienza giuridica – la circostanza va rimarcata – di opportuni strumenti concettuali), e che, nei fatti, il legislatore ordinario, nel regolare la materia pensionistica di determinati settori o situazioni, possa spingersi o essersi spinto ben oltre quel limite (come gli è consentito, d'altronde, dalle discrezionali prerogative che gli appartengono, purché esercitate non irrazionalmente), deve darsi per certo che quella garanzia non si ferma al "minimo".

Valgano, al proposito, le considerazioni di cui sopra. Ma altrettanto, a ben considerare, inequivocabilmente e testualmente si ricava (come conferma, d'altra parte, un'ampia, nota letteratura) già dal semplice confronto del canone dell'"adeguatezza", di cui al comma 2, con quello della "sufficienza", di cui al comma 1 del medesimo art. 38 Cost.

5. Da più parti si è rimproverato alla sentenza n. 70 di essere stata troppo "fedele", nella propria visione dell'assetto costituzionale del sistema pensionistico, a quella sua stessa, tralatticia giurisprudenza (v. già la sentenza n. 26 del 1980), a termini della quale, attraverso la generalizzazione di quanto, a suo tempo, poteva considerarsi giustificato nei confronti dei trattamenti di quiescenza del pubblico impiego, la pensione viene ancora concepita come forma di retribuzione differita e, dunque, come tale, direttamente ricadente nel raggio applicativo del criterio di proporzionalità, di cui al primo comma dell'art. 36 Cost.

In effetti può stupire detto perdurante richiamo ad una categorizzazione delle prestazioni pensionistiche come retribuzione differita che può giudicarsi anacronistico, in quanto quella categorizzazione può dirsi ormai superata da tutta la più recente evoluzione dell'ordinamento. Stupisce meno l'"apertura" all'impostazione "meritocratica" del sistema pensionistico, che a quel richiamo risulta sotteso.

Innanzitutto, infatti, la pensione, proprio in quanto "frutto del lavoro", non può prescindere dalle caratteristiche modali e temporali di quest'ultimo (come evidenzia, d'altra parte, l'intera legislazione pensionistica, *pre* e *post* riforma del 1995). Già lo stesso assolvimento al dovere di lavorare, in funzione del "progresso materiale o spirituale della società", sancito dall'art. 4, comma 2, Cost. (e del quale è inequivoca

espressione l'apporto della contribuzione previdenziale, a sua volta parametrata sui corrispettivi del lavoro svolto), offre, a ben considerare, una testuale giustificazione (costituzionalmente radicata), alla pretesa di un trattamento che dia riscontro – necessariamente, anche nel momento del pensionamento – al “merito” di chi abbia pienamente e correttamente assolto quel dovere nei confronti di tutta la società. Una conferma emblematica e illuminante, questa, se vogliamo, della doppia anima che caratterizza la struttura costituzionale del sistema previdenziale nazionale, espressa chiaramente, d'altronde, dalla conversione al calcolo contributivo di calcolo delle pensioni, ad opera della legge n. 335 del 1995): “solidaristica”, per un verso, “meritocratica” (che non necessariamente vuol dire “proporzionalistica”), per un altro verso; in un contesto dove la stessa logica costituzionale richiede il reciproco bilanciamento dei due termini (lo scostamento tra pensioni e retribuzioni correnti deve essere “sopportabile”: così la sentenza n. 226 del 1993).

6. Per altro verso, si è sostenuto che la sentenza n. 70 non si sarebbe fatta il dovuto carico degli equilibri specifici del sistema previdenziale e, dunque, degli interessi delle generazioni a venire.

Si tratta di critica autorevolmente espressa, che, però, a me sembra fragile e, al fondo, non convincente.

Innanzitutto, considerato che la cosiddetta solidarietà intergenerazionale è una sorta di “catena”, risulta alquanto imbarazzante farsi carico della sorte degli anelli successivi e, nel contempo, trascurare che l'anello attuale – quello sul quale si pretende di incidere – è sostenuto da quelli che lo hanno preceduto; sicché un suo (programmatico) indebolimento in vista di esigenze future non può non suonare come una sorta di tradimento della generazione passata, quale effettiva destinataria delle tutele attuali.

Vero è, infatti, che il contenimento delle pensioni di oggi è destinato a penalizzare (in una parte certamente non trascurabile di casi) proprio chi, a suo tempo, fondando le sue stesse scelte di vita sulle “promesse” del legislatore dell'epoca, ha contribuito ad alimentare e sostenere, con la propria contribuzione – e, spesso, senza particolari, personali vantaggi (si pensi ai lavoratori con carriere retributive sostanzialmente stabili) –, quelle “generosità” del sistema che oggi si contestano e/o sopprimono, e senza che (in ipotesi) il risparmio così realizzato (o da realizzare) possa in alcun modo essere “dirottato” verso forme atte a compensare il sacrificio economico di allora e la attuale perdita di “stabilità”. Paradossalmente, dunque, una misura che rischia di risolversi, essa stessa, in un *vulnus* a quel vincolo della solidarietà intergenerazionale, che pur si invoca, e,

dunque, un *vulnus*, in definitiva, alle stesse logiche di convivenza delle quali quel sistema è espressione.

Con ciò non si vuol di certo sostenere che non ci si debba preoccupare degli svolgimenti futuri del sistema delle pensioni e del destino delle generazioni a venire. Non si può trascurare, tuttavia, che è proprio il raffronto degli interessi delle contrapposte generazioni che evidenzia, nella prospettiva che qui si considera ("trasferimento" di risorse attuali ad impieghi futuri), aspetti di indubbia equivocità.

Se si considera la situazione con sufficiente distacco, infatti, non si può non riconoscere che il diritto a poter disporre di mezzi adeguati alle esigenze future di vita ha un valore comparativo nettamente superiore per coloro che, avendo concluso il periodo di vita lavorativa, non hanno più alcuna concreta possibilità – a differenza delle giovani generazioni, ancora in attività o potenzialità di lavoro – di provvedersi di rimedi aggiuntivi o surrogatori della perdita delle aspettative sulle quali, a suo tempo, avevano fondato il proprio progetto di vita.

D'altra parte, c'è da chiedersi quale credibilità (*rectius*, razionalità) potrebbe essere riconosciuta all'imposizione di sacrifici attuali a diritti sociali fondamentali, in una prospettiva pregiudizialmente bloccata e unidimensionale (quella, appunto, della destinazione delle risorse risparmiate all'alimentazione finanziaria delle pensioni delle future generazioni), che, però, concretamente non può essere in alcun modo garantita, se non altro per difetto di specifici strumenti di controllo o di giustiziabilità per il caso di mancata osservanza, nel tempo, di quella destinazione; ma anche per la tante variabili destinate, con ogni verosimiglianza, ad intervenire nel tempo, e a cambiare insindacabilmente le "carte in tavola". E si potrebbe aggiuntivamente obiettare che si tratta di una prospettiva imposta in nome, da un lato, di esigenze a venire, solo approssimativamente definite o definibili; e, da un altro lato, di un "equilibrio di bilancio" (che non vuol dire "pareggio"), esplicitamente concepito e accettato dalla stessa norma costituzionale come situazione non predefinita, ma oscillante (art. 81, comma 1, Cost.) tra "fasi avverse" e "fasi favorevoli del ciclo economico".

Già alla luce di tali schematiche riflessioni, appare giustificato assumere, da un lato, che l'argomento di critica alla sentenza n. 70 del 2015 che fa leva sul patto intergenerazionale, in forza della sua indubbia suggestione, finisce per mettere in ombra quanto, viceversa, è realmente in grado di condizionare gli svolgimenti futuri del sistema di *welfare*: la volontà politica di prendere in considerazione (anche) la possibilità di distogliere da altre utilizzazioni le risorse necessarie alla tutela dei diritti sociali fondamentali (non escluso, ovviamente, il ricorso alla leva fiscale); e, da un altro lato, che la giustificazione di misure recessive in materia di

pensioni, fondata sul "patto tra generazioni" (sacrificare le pensioni oggi, per consentire il pensionamento domani), concettualmente implica, a ben considerare (e a tacer d'altro), proprio quel "controllo sulla destinazione delle risorse", che, invece, in via generale, si dà per esclusa dalle possibilità di sindacato della Corte. Un controllo, d'altra parte, che, come già osservato, nella specie sarebbe materialmente impossibile, stanti la proiezione della complessiva vicenda su di un arco di tempo necessariamente assai lungo e soggetto, dunque, all'interferenza delle inevitabili, sopravvenienti variabili.

Questione ben diversa è quella dei rimedi da apprestare per eliminare o ridurre le non poche e innegabili iniquità dell'attuale sistema.

In tale prospettiva, però, non è il "patto tra generazioni" ad essere determinante. Rilevano, piuttosto, i problemi dell'individuazione degli idonei criteri da utilizzare per selezionare, innanzitutto, le situazioni che, in nome dell'equità, sono realmente meritevoli di essere incise (atteso che non tutti i pensionati beneficiari del calcolo retributivo possono considerarsi essere stati "pregiudizialmente" favoriti), e per individuare, in secondo luogo, le misure idonee allo scopo. Ed è di essi, dunque, che, *in primis*, occorre preoccuparsi; con cura particolare a che essi funzionino senza recare guasti peggiori del rimedio.

Una analisi e, rispettivamente, una calibratura che, dunque, come è evidente, richiedono entrambe molta cura e molti distinguo, e non possono, pertanto, essere affrontate con logiche generalizzanti o massimaliste.

7. Volendo tirare le fila delle schematiche considerazioni sin qui svolte, l'impressione è che l'impatto mediatico – e anche emotivo – che la recente sentenza n. 70 della Corte costituzionale ha incontrato in gran parte dipenda anche dal fatto che, come ho osservato all'inizio delle presenti riflessioni, è stato toccato dal relativo *dictum* un "nervo scoperto" della società civile e politica.

In effetti, è da ritenere che detta sentenza abbia, innanzitutto, fatto riaffiorare (o acuire) ragioni di critica – o, se vogliamo, di risentimento – che tuttora, nonostante i reiterati, specifici interventi di riforma in senso rigorista, sedimentatisi nel corso degli ultimi lustri, il vigente sistema delle pensioni può suscitare; quasi una sorta di "resa dei conti" (inutile dire fino a che punto tardiva) sia con la risalente riforma Brodolini, sia con la più recente riforma Dini: la prima, per la eccessiva "generosità" del criterio di calcolo retributivo delle pensioni (seppur "calmierato" da un "tetto), adottato in una prospettiva – quella del sostanziale mantenimento del tenore di vita raggiunto al termine della carriera lavorativa – da tempo divenuta del tutto anacronistica, e vissuto, anzi,

come causa delle principali disfunzioni dalle quali il sistema pensionistico è tuttora affetto; la seconda, per il compromesso del troppo lungo periodo transitorio accordato alla sopravvivenza di quel criterio di calcolo, una volta assunta la (salutare) decisione di “convertire” il sistema pensionistico al più ragionevole ed equo (anche in prospettiva “meritocratica”) calcolo contributivo.

Poiché è scontato che non è dei (perduranti) difetti del vigente sistema previdenziale (veri o presunti che essi siano) che la Corte avrebbe potuto farsi carico (neppure) con la sentenza qui più volte richiamata, si rende palese come l’aspetto di fondo che ha alimentato e acceso le polemiche nei confronti della stessa sia altro: precisamente, la questione che attiene al grado di condivisione delle logiche del *welfare* da parte della società attuale, nelle sue diverse espressioni e articolazioni.

Appare innegabile, in effetti, che le forze di governo, nel trincerarsi dietro la formula della “scarsità delle risorse”, quando si tratta di diritti sociali fondamentali, nei fatti finiscano per eludere una questione fondamentale: che è non tanto (o non soltanto) se vi siano, o meno, le risorse per soddisfare in misura adeguata detti diritti, quanto se vi sia, o meno, la volontà politica di destinare a tale impiego le somme necessarie, distogliendole da altre utilizzazioni, fino a porle, in ipotesi, se del caso, addirittura a carico della fiscalità.

Sembrerebbe quasi di poter cogliere in detto atteggiamento una sorta di metamorfosi dello stesso fondamentale principio di solidarietà. Un principio, invero, storicamente “tributario” del sistema previdenziale – perché essenzialmente destinato a determinare un flusso di risorse dall’esterno (solidarietà generale) o, al massimo, circolante all’interno del sistema stesso (nel senso della redistribuzione della ricchezza internamente alla platea dei pensionati/pensionandi) –, che, però, attualmente, appare sempre più sospinto (anche per effetto di più o meno giustificate imposizioni “esterne”, promananti dalle autorità comunitarie) in una direzione del tutto diversa: cioè, a farsi flusso di risorse che muovano dall’interno del sistema previdenziale nella direzione dei fabbisogni (veri o presunti) della società civile (con quanto di anomala sovrapposizione, in *surplus*, con i criteri dell’imposizione fiscale, è facile intuire).

La questione, al fondo, può essere espressa in termini ancor più netti e aspri: il *welfare* è da apprezzare come fattore di ricchezza e sviluppo (e, dunque, come obiettivo da sostenere), o è da temere come fonte di costo (e, dunque, da contenere, se non da rifuggire)?

Si tratta di interrogativi inquietanti, che, come è evidente, rimandano allo stato di crisi dei modelli storici di tutela dei diritti e, in definitiva, del fondamento stesso del costituzionalismo.

Nel nostro paese emblematiche di detta situazione sono già le ben note politiche di progressiva riduzione dello statuto protettivo del lavoro, drammaticamente in atto ormai da alcuni anni; ma il problema affligge, in maniera conclamata, come sappiamo, non solo il nostro paese, ma l'intero contesto dei paesi dell'Unione europea.

8. In una realtà complessa e in movimento, in cerca di nuove vie – ma, purtroppo, ancora senza una vera bussola che la governi, o una precisa visione del futuro –, la Corte costituzionale con la sentenza n. 70, discostandosi da schemi del recente passato, idealmente ci ammonisce che quel processo evolutivo, sia pure frutto di una crisi generalizzata, non può evitare di confrontarsi con alcuni “punti fermi”.

E, in effetti, va preso atto che la riflessione sulle trasformazioni globali del recente periodo è inevitabilmente destinata a dare spazio a scelte inedite. Tuttavia, va preso atto anche del fatto che non tutto può risolversi con la mera “sperimentazione”, al di fuori di un preciso disegno e di stabili e condivisi valori di riferimento. Affinché la società in cui viviamo non perda la propria identità, con pregiudizio del livello di civiltà faticosamente guadagnato, così come dei valori che la hanno storicamente caratterizzata e che ne hanno consentito il progresso, appare indispensabile, infatti, che alla (necessaria) sperimentazione delle “novità” si accompagni l'accettazione (e la riaffermazione) di ben precisi, qualificanti “punti fermi”.

Ed è proprio a questo proposito, come mi sembra, che si ripropone con forza il ruolo del giudice costituzionale, quale “garante delle rigidità” della Costituzione (come è stato icasticamente osservato), o, se si preferisce, del livello di civiltà che la Carta esprime. Ruolo che, per quanto fin qui osservato, è da ritenere che la recente sentenza abbia saputo interpretare con puntuale, fattiva e altamente pedagogica determinazione.

Proporzionalità e adeguatezza della pensione, in una prospettiva intergenerazionale. Brevi riflessioni ai margini della sent. n. 70 del 2015*

Paola Bozzao
Sapienza Università di Roma

1. La sentenza n. 70 del 2015 è molto importante, sul piano dei principi e delle ricostruzioni sistematiche. Essa offre interessanti spunti di riflessione su uno dei temi classici, e certamente più dibattuti, della materia previdenziale: quello del bilanciamento tra l'interesse, costituzionalmente protetto, all'adeguatezza dei trattamenti pensionistici e le scelte di finanza pubblica richieste per la garanzia della tenuta finanziaria del Paese. Il profilo trattato è, in particolare, quello dell'adeguatezza della prestazione pensionistica non al momento del collocamento a riposo, quando avviene la sua prima quantificazione, ma rispetto ai mutamenti del suo valore monetario nel corso del tempo. Principio, questo, al quale il nostro legislatore ha ritenuto di dare attuazione attraverso l'istituto della perequazione automatica delle pensioni, generalizzato a fine anni '60 e più volte normato nel tempo, sempre con la precipua finalità di fronteggiare la svalutazione che le prestazioni pensionistiche – in quanto prestazioni economiche caratterizzate dalla loro continuità nel tempo – subiscono nel corso degli anni.

E tuttavia, dalla sentenza possono trarsi spunti di riflessione anche con riguardo al primo dei profili che ho richiamato, forse di ancora maggiore delicatezza: quello dell'adeguatezza della pensione al momento della sua prima quantificazione. Problema non irrilevante, come di recente ha sottolineato il Presidente dell'INPS nella Relazione annuale presentata al Parlamento poco più di due mesi fa, in cui si auspica il superamento del "vizio d'origine del sistema contributivo introdotto nel nostro ordinamento a partire dalla seconda metà degli anni '90: quello di non prevedere prestazioni minime per chi non ha altri redditi e ha

* Il testo dell'intervento sintetizza le riflessioni già contenute nella Relazione svolta al Seminario a porte chiuse organizzato dalla Rivista Federalismi (www.federalismi.it, n. 10/2015), e ulteriormente sviluppate nel commento alla sentenza, in corso di pubblicazione in *Diritti lavori mercati*, n. 2/2015.

accumulato un montante contributivo troppo basso per garantirsi una pensione al di sopra della soglia della povertà" (p. 12). Un'affermazione sintomatica dell'inadeguatezza del sistema contributivo a garantire prestazioni dignitose, e che si muove sullo sfondo del fenomeno in crescita dei c.d. *working poors*, di quei lavoratori resi poveri dalla discontinuità lavorativa che spesso caratterizza la loro occupazione, da salari esigui e dall'impiego in lavori irregolari, in un contesto occupazionale ad incerta ripresa. Nel contempo, si sta aprendo un nuovo capitolo, appena accennato nei decreti attuativi del *Jobs Act* (è il caso dell'Asdi, introdotta con il d.lgs. n. 22/2015): si tratta del sostegno dei "disoccupati poveri", specie se di età elevata. Qui le idee sono molteplici: quale sarà la forma e le modalità con cui si svilupperà questo sostegno, è ancora tutto da definire. E' però indubbio che siamo oramai di fronte ad un sistema di *welfare* in profonda trasformazione; ci troviamo nuovamente alle porte di grandi innovazioni di sistema, che questa volta - a differenza di quanto avvenuto nei primi anni '90¹ - non possono più essere al ribasso.

2. Questo è, in estrema sintesi, lo scenario nel quale deve essere collocata ogni nostra riflessione in materia previdenziale; ed è proprio in questo contesto che, credo, debba essere inquadrato quanto affermato dalla Corte nella sentenza oggetto di questo incontro.

Mi soffermo, quindi, su alcuni passaggi della sentenza n. 70, che mi sembra interessante valorizzare sotto il profilo squisitamente giuridico-previdenziale. Non approfondisco, per ragioni di tempo, i profili più strettamente giuridico-economici, pur non ignorando che su di essi sono state mosse le critiche centrali alla decisione in esame: quelle, cioè, legate agli effetti della dichiarazione di incostituzionalità delle leggi sull'equilibrio di bilancio. Ciò in danno del principio dell'art. 81 Cost., che dalla Corte viene marginalmente menzionato (la norma risulta appena richiamata, in via incidentale, in un passaggio finale della sentenza). Mentre il bilanciamento tra tutele previdenziali ed inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica costituisce un piano di scrutinio costituzionale destinato ad essere in futuro – su casi analoghi – maggiormente approfondito; di questo vi è, del resto, un chiaro segnale nella ancor più recente sentenza n. 127 di quest'anno, così come – su un diverso versante – nella sent. n. 178.

¹ SANDULLI, *Dal monito alla caducazione delle norme sul blocco della perequazione delle pensioni*, in corso di pubblicazione in *Giur. cost.*, 2015.

3. Dirò subito, con chiarezza, che le conclusioni raggiunte dalle Corte erano attese; nutro però perplessità su alcuni passaggi sviluppati dalla Corte nella parte finale della pronuncia.

3.1. Perché le conclusioni erano attese? Perché la Corte ha seguito le indicazioni del suo precedente pronunciamento (316/2010), che può essere così sintetizzato: non sussiste un diritto costituzionale alla perequazione a cadenza annuale, né all'aggancio costante delle pensioni alle retribuzioni, soprattutto quando le pensioni "per il loro importo piuttosto elevato, presentano margini di resistenza all'erosione determinata dal fenomeno inflattivo" (è questo il caso dei trattamenti pensionistici incisi dalla norma allora impugnata, che si sono rivelati comunque idonei, in ragione della consistenza dei loro importi, a realizzare una tutela adeguata). Infine, il blocco risulta giustificato anche in ragione della chiara finalità solidaristica ad esso sottesa, fungendo da contrappeso all'espansione della spesa pensionistica dovuta all'entrata in vigore di un sistema più graduale e flessibile di accesso al pensionamento di anzianità (superamento del c.d. scalone).

A conclusione delle sue motivazioni, la Corte aveva messo sull'avviso il legislatore, puntualizzando – a mo' di monito - che "la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità ... perché le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta". E proprio alla luce di quest'ultimo passaggio, può dirsi che la sentenza n. 70/2015 fosse, in qualche misura, annunciata: perché quel monito, come ci ricorda la Corte stessa, "non è stato ascoltato". I giudici delle leggi, insomma, con la pronuncia del 2010 avevano già tracciato al legislatore il percorso delle scelte da effettuare in una materia caratterizzata, sempre più, da una logica (più che acquisitiva di benefici) distributiva di sacrifici, e da un crescente richiamo alla solidarietà (anche) dei pensionati più abbienti per garantire la tenuta finanziaria del sistema. Indicazione, questa, disattesa invece dal legislatore, che non solo ha reiterato l'azzeramento perequativo, ma ha anche nettamente abbassato la soglia parametro, così penalizzando i percettori di trattamenti pensionistici molto modesti. Misura fortemente rigoristica, cui ha fatto seguito un altrettanto rigorosa pronuncia, che ha condotto la Corte ad affermare, con forza (ma non senza una forte spaccatura interna), il suo ruolo di severo garante dei principi costituzionali.

Stupisce, alla luce di quanto detto, l'assoluta "sordità" del legislatore nel recepire il chiaro monito della Corte. Vero è che, in quello specifico momento, la situazione economica del Paese richiedeva correttivi urgenti e significativi; ma forse, proprio alla luce di quel pronunciamento, sarebbe stato auspicabile che il legislatore rinvenisse, già in quel delicato momento, un più ragionevole punto di equilibrio tra le esigenze della finanza pubblica e la tutela dei diritti previdenziali coinvolti. E, del resto, della necessità di "riassestare il tiro" lo stesso legislatore si è reso conto di lì a poco quando, dapprima con la l. n. 228/2012, poi con la l. n. 147/2013, ha ridefinito l'operatività del meccanismo perequativo, attraverso la previsione di un nuovo impianto normativo, temporalmente limitato al triennio 2014-2016, richiamato – e in qualche misura già avallato – dalla stessa Corte nella sentenza in esame; ciò anche se in quelle norme è previsto, comunque, l'azzeramento integrale della rivalutazione "per le sole fasce di importo superiore a sei volte il trattamento minimo Inps, per il solo anno 2014". Di fatto, un'ulteriore reiterazione del blocco per l'anno 2014, seppure ad impatto economico ben più contenuto; sul quale la stessa Consulta nulla rileva.

Un silenzio, quest'ultimo, che ha aperto la via a rimodulazioni più *soft* del meccanismo perequativo, prontamente adottate dal legislatore. Qui faccio una piccola parentesi sui contenuti del d.l. 21 maggio 2015, n. 65, conv. con mod. dalla l. 17 luglio 2015, n. 109, che ha introdotto per il biennio 2012-2013 – in considerazione degli stringenti vincoli di bilancio e degli impegni assunti in sede europea - una rimodulazione del meccanismo perequativo concettualmente analoga a quella prevista per il triennio 2014-2016, tarata non sulle fasce di importo dei trattamenti pensionistici ma, piuttosto, sul loro complessivo ammontare. E tuttavia, se il modello adottato risulta il medesimo, molteplici appaiono i punti di divergenza tra le due discipline. Il nuovo meccanismo, introdotto per la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici per gli anni 2012 e 2013, risulta infatti articolato non solo su percentuali di gran lunga inferiori rispetto a quelle previste dalla l. n. 147/2013, ma anche sulla incisiva sterilizzazione, per le annate successive, degli effetti economici prodotti da tale incremento perequativo (riconosciuto nella misura del 20%, per gli anni 2014-2015, e del 50% a partire dal 2016): previsione, quest'ultima, dalla quale discende un'ulteriore decurtazione - con effetti duraturi nel tempo - del (già penalizzante) meccanismo rivalutativo introdotto per gli anni 2012 e 2013. Mi sembra che tale normativa, per quanto penalizzante, non presti il fianco a ulteriori problemi di incostituzionalità. Lo stesso non può dirsi, invece, per la previsione che esclude da tale disciplina i percettori di pensioni "complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS"; previsione quest'ultima

che, riferendosi esplicitamente all'importo complessivo del trattamento pensionistico percepito (anziché alla "fascia di importo" superiore a quell'importo, come previsto per il 2014), di fatto eleva la soglia di operatività del blocco perequativo biennale (2012-2013) da tre a sei volte il trattamento minimo. La nuova manovra, seppure limitandone l'impatto ai pensionati un po' più abbienti, reitera dunque quella paralisi del meccanismo rivalutativo che ha condotto la Corte costituzionale dapprima a "mettere in guardia" il legislatore futuro, e poi a sanzionarne le soluzioni adottate; prestando così inevitabilmente il fianco a nuove, e già annunciate, eccezioni di incostituzionalità. Se il contenzioso verterà anche su questo profilo, la Corte, per valutarne la giustizia costituzionale, potrebbe giungere ad individuare una "soglia massima di adeguatezza" pensionistica, un valore parametro (che potrebbe essere determinato in un importo pensionistico pari a sei volte il trattamento minimo, vale a dire circa 3.000 € lordi), superato il quale il blocco del meccanismo perequativo può ritenersi ragionevole.

3.2. A questo punto, torno ai contenuti della sentenza n. 70, per svolgere alcune considerazioni che attengono alle possibili implicazioni derivanti, sul piano concettuale e sistematico, dal ragionamento sotteso alla motivazione della Corte; ciò nella prospettiva – dalla quale sono partita in questo mio intervento - della costruzione di un sistema di sicurezza sociale che dovrebbe restare fondato su una solida equità intra e inter-generazionale, e su un principio solidaristico troppo spesso "marginalizzato" dal più recente legislatore.

La mia riflessione muove dal passaggio in cui la Corte, una volta individuato nel meccanismo perequativo lo strumento di natura tecnica volto a garantire nel tempo il mantenimento del potere d'acquisto della pensione, rinviene nella norma censurata una lesione dei diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, fondati su inequivocabili parametri costituzionali: la proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita (art. 36, primo comma, Cost.) e l'adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.). "Quest'ultimo è da intendersi quale espressione certa, anche se non esplicita, del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., e, al contempo, attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost." (così, testualmente, la sentenza annotata). Se vagliata sotto tali profili, risultano valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità, con conseguente pregiudizio per il potere di acquisto del trattamento stesso e con «irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività» (sent. n. 349 del 1985).

Non convince a mio avviso, nelle argomentazioni sviluppate dalla Corte, la configurazione della pensione quale retribuzione differita, quale prolungamento a fini previdenziali di quanto percepito in costanza di rapporto lavorativo; prospettazione, questa, invero saldamente radicata – seppure attraverso percorsi argomentativi differenti – non solo nella giurisprudenza costituzionale, ma anche in quella europea, con specifico riferimento ai trattamenti di quiescenza del personale civile e militare dello Stato. Il carattere retributivo dei trattamenti di quiescenza dei dipendenti pubblici, originariamente prospettato dalla Corte costituzionale soprattutto nell'ottica di verificare i criteri di aggiornamento delle pensioni dei dipendenti pubblici e il periodico adeguamento rispetto alle retribuzioni del personale in servizio (v., tra le più significative, le sentt. n. 409/1995 e n. 30/2004), è stato – anche in tempi recenti – più volte tralattivamente riproposto, giungendo la Corte a generalizzarne la portata applicativa all'intero sistema pensionistico. Dall'esistenza di un nesso diretto tra retribuzione e prestazione pensionistica i giudici delle leggi hanno fatto poi discendere – con modalità non sempre lineari – l'applicabilità, a quest'ultima, del criterio di proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro prestato, che è stato così affiancato al criterio di adeguatezza.

Tale corrispondenza, legata ad un anacronistico assetto pensionistico del pubblico impiego, sarebbe, oggi, tutta da ripensare. E tuttavia, essa viene particolarmente valorizzata nella sentenza n. 70 del 2015: è proprio sul combinato disposto di questi inequivocabili parametri costituzionali, sul "nesso inscindibile" (sono parole della Corte) che lega il dettato degli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., che la Corte rinviene la collisione della normativa *de qua* con i principi di ragionevolezza e proporzionalità. L'art. 38 Cost., non solo assorbe e incorpora il criterio della sufficienza della retribuzione (Corte cost. n. 216/1972); ma risulta strutturalmente vincolato al principio della sua proporzionalità, attraverso quel nesso su cui la Corte invita il legislatore ad esercitarsi "nel proporre un corretto bilanciamento, ogniquale volta si profili l'esigenza di un risparmio di spesa".

4. Resta da chiedersi, a questo punto, quali nuovi scenari potrebbero aprirsi, per il nostro sistema previdenziale, a seguito della prospettazione oggi offerta dalla Corte.

Ed invero, nella valutazione dell'adeguatezza della prestazione pensionistica, il pendolo della bilancia potrebbe risultare fortemente orientato verso un criterio di tipo prevalentemente meritocratico, nella misura in cui il diritto alla pensione adeguata risulti inscindibilmente connesso al principio della proporzionalità retributiva. Si tratta di principi,

però, che conservano “innegabili elementi di reciproco scostamento”², rispondendo il primo al soddisfacimento di un interesse strettamente individuale (l’attribuzione e la conservazione del reddito proporzionato al lavoro prestato); mentre il principio di adeguatezza deve essere inteso nella sua accezione redistributiva (più che retributiva), essendo volto a soddisfare, per sua stessa natura, un interesse collettivo, a rilevanza pubblica, rinvenibile nella rimozione delle situazioni di bisogno socialmente rilevante, di cui si fa carico lo Stato. Nel binomio “retribuzione/redistribuzione”, insomma, la Corte si è allineata al legislatore più recente, privilegiando, in ultima istanza, il primo dei due termini, quello legato al “merito” del lavoratore.

Quali, allora, le possibili implicazioni derivanti da una simile ricostruzione?

4.1. Innanzitutto, lo stretto collegamento sinergico tra proporzionalità e adeguatezza richiede di chiarire a quale retribuzione dovrebbe ritenersi proporzionata la pensione, per risultare adeguata: se all’ultima percepita (ma questo in passato la Corte lo ha escluso), ovvero a quella percepita nell’ultimo periodo lavorato o, ancora, a quanto percepito nell’arco dell’intera vita professionale. La puntualizzazione non è di poco conto, soprattutto in vista del profilarsi di soluzioni normative (ad oggi in discussione) orientate – nella consueta finalità di contenimento della spesa previdenziale – alla rideterminazione dell’importo delle pensioni “retributive” (la prevalenza di quelle oggi in godimento) con il meno vantaggioso metodo di calcolo contributivo (con conseguente rimodulazione del differenziale in eccesso). C’è da interrogarsi sui possibili margini costituzionali di una siffatta manovra, che aggancia il *quantum* pensionistico non al valore della retribuzione (negli ultimi anni) percepita ma, piuttosto, a quello della contribuzione versata (e, quindi, della retribuzione goduta nel corso dell’intera vita lavorativa): ciò senza dimenticare che “anche quando sia iniziata l’erogazione previdenziale il legislatore, nell’esercizio del suo potere discrezionale, può, a salvaguardia dell’equilibrio di bilancio, modificare la disciplina pensionistica fino al punto di ridurre il *quantum* del trattamento previsto” (Corte cost. 211/97 e 417/96).

4.2. E ancora. In un’accezione “meritocraticamente” orientata del sistema di previdenza sociale, e in vista del progressivo consolidamento del sistema contributivo, mi chiedo quali spazi residuino per la garanzia del diritto costituzionale alla prestazione adeguata nel momento del

² CINELLI, *I livelli di garanzia nel sistema previdenziale*, in *Arg. dir. lav.*, 1999, spec. p. 65.

collocamento a riposo, quando si realizza la sua prima quantificazione; e quali margini permangano per il perseguimento di un progetto di eguaglianza sostanziale di tipo non solo intra-generazionale (tra gli attuali pensionati) ma, piuttosto a valenza inter-generazionale.

Nella pronuncia in esame la Corte ci ricorda che il rispetto dei parametri della proporzionalità e dell'adeguatezza "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.". Ma non possiamo dimenticare che quei trattamenti, di cui beneficiano gli attuali pensionati, sono calcolati con un metodo di calcolo più vantaggioso (quello retributivo) ed operano all'interno di un sistema previdenziale strutturalmente radicato su una forte solidarietà inter-generazionale, quale è quella che permea il meccanismo tecnico finanziario c.d. a ripartizione. Di modo che i lavoratori che oggi finanziano le pensioni in godimento dovranno, per avere accesso a loro volta al trattamento pensionistico, non solo maturare più rigorose condizioni di accesso ma, altresì, vedersi applicato un sistema di calcolo meno favorevole (accedendo quindi ad una prestazione di importo più ridotto, per di più – ad oggi - senza alcuna garanzia di un importo minimo di pensione). In un sistema occupazionale cronicamente in crisi, per questi lavoratori l'applicazione del metodo contributivo, se non supportata da adeguati correttivi, condurrà verso un progressivo, consistente arretramento delle tutele. In presenza di aspettative di vita crescenti e di andamenti negativi del PIL, la contrazione dei coefficienti di trasformazione, ad oggi del tutto opportunamente accompagnata dalla sterilizzazione della rivalutazione negativa del montante contributivo individuale, rischiano a breve di compromettere, in termini ben più drammatici di quelli odierni, la stessa garanzia del principio di adeguatezza del *quantum* pensionistico iniziale; con evidente *vulnus* di tale fondamentale diritto costituzionale.

5. E' necessario, allora, ripensare un sistema di *welfare* costruito su una ripartizione delle sempre più esigue risorse disponibili maggiormente equa e ponderata³; nell'ottica, dunque, del loro solidaristico ri-orientamento, anche a salvaguardia delle "nuove" generazioni (che ormai tanto nuove non lo sono, trattandosi dei neoassunti dopo il 1996 e, quindi, degli attuali quarantenni). Si tratta – volendo riprendere le parole utilizzate dalla Corte, in un più recente pronunciamento - di dare

³ V. PESSI, *Ripensando al salario previdenziale: la sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 6/2015, spec. 406 ss.

realizzazione a quel "ragionevole bilanciamento tra i diritti dei singoli (...), che rivestono anche una rilevanza superindividuale, e l'ispirazione solidaristica immanente alla Carta costituzionale, che individua le finalità perequative e di riequilibrio in un sistema più vasto di interessi costituzionalmente protetti" (sent. n. 127/2015).

E' un impegno che spetta, *in primis*, al legislatore, soggetto istituzionale sul quale grava il compito, non più rimandabile, di prospettare soluzioni nuove e rigorose, che diano effettività ai diritti previdenziali di tutti i lavoratori (attuali, futuri e passati) e "sicurezza ai pensionati attuali e futuri sulla tenuta finanziaria del sistema" (sent. n. 6/2015); sotto lo sguardo, certo sempre vigile e attento, del giudice delle leggi.

Patto previdenziale, patto sociale e patto costituzionale: cosa è leggibile nella sentenza n. 70/2015

Enzo Balboni
Università Cattolica del Sacro Cuore

1. Nel mio intervento vorrei distinguere tre parti.

Anzitutto mi occupo, sinteticamente, di commentare la sentenza n. 70, utilizzando canoni costituzionalistici e, a tale proposito, anticipo fin da subito che taluni commenti – i primi che uscirono, anche di autorevole provenienza – apparvero, a dire il vero, più impressionistico-giornalistici, che frutto di meditata analisi; le ipotesi catastrofiste, allora frettolosamente formulate, si sono ben presto dissolte, e senza traumi.

Da ciò prende spunto un ragionamento, proposto a mo' di intermezzo, che, ormai, non può più essere scartato, con fastidio, circa il *modus operandi* del nostro supremo giudice della legittimità delle leggi: voglio dire, sul procedimento di decisione e di pubblicazione delle sentenze. Nella fattispecie, a mio avviso, si è oltrepassato il confine tra le giuste ragioni di riserbo e segretezza della camera di consiglio – quando questa è sanamente intesa e soprattutto praticata – e l'ipocrisia del dire e non dire, del contare i voti dei giudici in un campo o in quello avverso, rendendo al dichiarato bene della collegialità come valore in sé un omaggio di maniera, che ormai suona falso.

In terzo luogo, vorrei toccare, almeno un poco, i temi di teorica costituzionale, e quindi anche di politica del diritto, per il fatto che l'argomento di cui ci occupiamo impatta direttamente il tema centrale dei diritti sociali che, assieme ai diritti di libertà, costituisce una delle architravi del nostro Stato costituzionale. La recente revisione dell'art. 81 Cost., impone, inoltre, un richiamo alla necessità di quali bilanciamenti – mai statici, ma sempre rideterminabili - si rendano necessari fra diritti e politiche di bilancio improntate alla stabilità.

2. Sulla sentenza in sé, e specialmente sul fluire dell'argomentazione che la Corte – o almeno la sua maggioranza decidente, come ci è stato sbattuto in faccia senza troppi riguardi – ha adottato, non c'è molto da dire, soprattutto perché non c'è nulla di cui meravigliarsi. Ne ho già

scritto, dapprima sul *Forum*¹, e più distesamente sul numero appena uscito di *Quaderni Costituzionali*² e quindi posso essere sintetico, a costo di apparire assertivo.

La n. 70 si iscrive in un percorso argomentativo e decisionale già noto, e dunque prevedibile, stando ai ragionamenti pregressi del giudice delle leggi, mentre dovevano essere affrontati e discussi – ma non obbligatoriamente seguiti – i temuti, ed ampiamente gonfiati, effetti dirompenti che, a dire di non pochi, stavano per scaricarsi sul bilancio dello Stato e sulla tenuta dei conti pubblici.

In buona sostanza: la partita della sterilizzazione degli aumenti di “quelle” pensioni che il decreto Monti-Fornero³ aveva stabilito, ottenendo, in sole tre settimane, il consenso amplissimo del Parlamento, a fine 2011, a valere per gli anni 2012 e 2013, quando è stata sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale, ha consentito di riaffermare, da una parte, il ruolo del giudice delle leggi ed il carattere che è proprio del giudizio di costituzionalità, ma dall'altra ha confermato al Governo e al Parlamento il ruolo che a loro spetta di decisori finali della congruità complessiva dei bilanci, facendosi capaci di prevedere, in istanza ulteriore rispetto alle voci di spesa previste a legislazione vigente, quanto si rende necessario provvedere per venire incontro ad esigenze solidaristiche di tutela della dignità umana, nella misura in cui queste siano state considerate ragionevoli.

Non c'è stato dunque, per effetto della sentenza n. 70, né un intervento a gamba tesa, o in gioco pericoloso, da parte della Corte, tale da alterare il quadro delle regole. Tanto è vero che, con la sveltezza ed abilità che tutti gli riconoscono, il Presidente del Consiglio dei Ministri, coadiuvato dall'ottimo Ministro dell'Economia, ha subito adottato un decreto, prontamente convertito in legge senza barricate parlamentari né sollevazioni di piazza, che ha interpretato ed attuato la sentenza, o meglio i principi e le direttive che in essa erano trasparentemente contenute. In tal modo, si è potuto dare, a mio avviso, soddisfazione al contenuto sostanziale della decisione – non c'è stata dunque elusione del giudicato da parte del Governo – ma limitando e sistemando, entro i canoni di proporzionalità e ragionevolezza, gli interventi monetari a favore di chi ne aveva bisogno e, soprattutto, di chi ne aveva diritto.

¹ E. BALBONI, *Il caso pensioni tra Corte e Governo: da valanga a palombella*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 23 maggio 2015.

² E. BALBONI, *A ciascuno il suo: Corte e Governo intervengono sul blocco della perequazione pensionistica*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. 3/2015.

³ V. art. 24, c. 25, d.l. n. 201/2011, conv. in l. n. 214/2011, sia pure con il robusto aiuto del voto di fiducia, come ormai è prassi.

Come è noto, il primo agosto scorso sono stati pagati i cosiddetti rimborsi sul pregresso, restituendo parte dell'indicizzazione non versata, tra il 2012 e il 2013, con *"una tantum"* fino a 900 euro lordi, aprendo, nel contempo, ad un nuovo regime per gli anni 2014 e 2015, e a nuove regole, a partire dal 2016. In tale quadro può allora dirsi che sia la Corte, come l'organo supremo di controllo, sia il complesso Governo-Parlamento, detentore in solido della funzione di indirizzo politico, hanno svolto il compito loro assegnato dall'ordinamento. Nessuno ha soggiogato e neppure stratonato nessuno: semplicemente, a ciascuno il suo, nel senso che ciascuno degli attori ha svolto la parte che gli spetta⁴.

Viene qui spontaneo – perché è opportuno che ne resti traccia – ricordare che, ergendosi a zelanti tutori dell'art. 81 revisionato (ne parlerò tra poco), alcuni giurispubblicisti, i cui commenti venivano amplificati dai titoli dei giornali, avevano parlato di *"valanga che andava evitata"* o addirittura, con immaginismo biblico, di: *"Armageddon, la battaglia totale: quella della Consulta, con la sentenza n. 70, che demolisce i conti pubblici"*⁵. Così AINIS sul Corriere della Sera del 21 maggio scorso, e vien fatto di commentare: *boom!*

3. Venendo a cose serie e ad argomentazioni pacate, si può muovere da una prima considerazione, quella in base alla quale i trattamenti pensionistici siano da considerare *"retribuzione differita"*⁶ in quanto essi, presupponendo l'avvenuta percezione della retribuzione, rappresentano, dal punto di vista contabile, l'erogazione di un accantonamento. Tale qualificazione del trattamento di quiescenza non è, tuttavia, pacifica in giurisprudenza: in particolare, essa è stata esplicitamente respinta dalla Corte dei Conti con una sua pronuncia del 2012⁷, mentre parte della dottrina ha operato una distinzione tra le pensioni dei dipendenti pubblici e quelle dei dipendenti privati, ricordando come soltanto le prime, fino ad alcuni anni fa, fossero a carico del bilancio dello Stato, che le erogava *"in evidenza di cassa"*; situazione che ha dato adito alla loro qualificazione

⁴ Per uno svolgimento più ampio, cfr. il saggio già citato nella nota n. 2.

⁵ M. AINIS, *"Politica e giustizia, la nuova contesa tra i poteri"*, in *Corriere della Sera*, 21 maggio 2015, il cui titolo già dice molto.

⁶ Sulla pensione, intesa come retribuzione differita, v. sentenze C. cost. nn. 3/1966, 8/1976, 78/1967, 275/1976, 26/1980, 286/1987, 501/1988.

⁷ Cfr. Corte dei Conti, Sez. giurisdizionale regionale per il Lazio, sent. n. 951/2012, in cui si afferma che la pensione *"in termini giuridici e sociali, rappresenta un istituto del tutto diverso, sostenuto ed improntato a principi di mutua assistenza piuttosto che a quelli di garanzia della sinallagmaticità tra prestazione lavorativa e retribuzione, da cui deriva la garanzia della proporzionalità tra le due poste economiche"*.

come retribuzioni differite, a differenza di quanto si potrebbe argomentare per le pensioni dei dipendenti privati⁸.

Riconoscendo alla pensione natura di retribuzione differita, la Corte costituzionale ha sempre aderito al canone della proporzionalità previdenziale, affermando che la pensione debba essere non solo "adeguata", e comunque idonea ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa, ma anche "proporzionata alla qualità e quantità del lavoro prestato", secondo un criterio che potrebbe definirsi meritocratico⁹, nel pieno rispetto dell'art. 36 Cost. Tale necessaria corrispondenza (pur tendenziale) tra retribuzione e pensione esclude che il trattamento di quiescenza possa prescindere dalla posizione socio-economica raggiunta nel corso della vita lavorativa. Questa garanzia è più intensa di quella offerta dall'art. 38, secondo e quarto comma, della Costituzione, che riconosce il diritto dei lavoratori a "che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria" anche tramite "organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato". Ovviamente altra è la posizione del cittadino inabile che reclama, ai sensi del primo comma dell'art. 38, il suo diritto all'assistenza sociale; la concezione bipartita dell'ordinamento della sicurezza sociale è, del resto, consolidata anche nella giurisprudenza costituzionale: vedi, per tutte, la n. 31 del 1986.

Mi spingo a dire che la qualificazione *de qua*, consolidata da largo uso giurisprudenziale, non è però indispensabile per giungere alla decisione che stiamo commentando. Perché questa starebbe in piedi anche ragionando sulla base della considerazione che alle prestazioni previdenziali, discendenti direttamente dalla tutela combinata leggibile negli artt. 36 e 38, va riconosciuto il rango di copertura necessaria di un diritto sociale fondamentale.

Se rimaniamo sul primo versante, restando ai lavoratori, e rispetto a questi parametri fondamentali, la tecnica di perequazione nel tempo attraverso l'indicizzazione è solo uno strumento, il cui uso – o al contrario il cui diniego – possono essere modificati con scelte discrezionali del legislatore. Ma queste, *in primis*, devono essere adeguatamente motivate, ma soprattutto debbono restare nei limiti della proporzionalità e ragionevolezza, principi ai quali deve sempre sottostare ogni legge quando la si confronti con il diritto (per non dire con la giustizia).

⁸ Cfr., sul punto, P. BOZZAO, *L'adeguatezza retributiva delle pensioni: meccanismi perequativi e contenimento della spesa nella recente lettura della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 20 maggio 2015.

⁹ Come mette in luce, anche in questa Tavola rotonda, M. CINELLI, v. *supra*.

Non è vero che il giudice costituzionale della sentenza n. 70 non riconosca la discrezionalità del legislatore sulla materia, tanto è vero che, richiamando adesivamente la sentenza n. 316 del 2010, conferma che l'azzeramento, per il solo anno 2008 dei trattamenti pensionistici di importo elevato (superiore ad otto volte il trattamento minimo INPS) era stato, a suo tempo, correttamente dichiarato legittimo per il fatto che, in quel caso, erano stati osservati i principi costituzionali di proporzionalità ed adeguatezza.

Nella stessa occasione la Corte aveva inviato al Governo-Parlamento un monito esplicito, affermando che "le pensioni sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese – in casi di frequente reiterazione di misure sterilizzatrici – in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta", venendosi così a porre in collisione con i principi di ragionevolezza e proporzionalità.

Il fatto, invece, che la sospensione *de qua* avesse avuto durata biennale e, soprattutto, che avesse riguardato anche posizioni pensionistiche che non possono considerarsi alte con un'asticella posta al livello di 1217 euro netti al mese, ha convinto la Corte che i due canoni: previdenziale e retributivo (sia pure quest'ultimo in forma differita) erano stati violati. Di qui l'illegittimità costituzionale di quella specifica disposizione.

4. È stata, da Cassese, prospettata la possibilità di una sentenza additiva di principio¹⁰, con la quale la Corte avrebbe asseritamente potuto (dovuto?) limitarsi a enunciare il principio della rivalutazione anche per le pensioni di livello pari o superiore a tre volte la minima, rimettendo alla discrezionalità del Parlamento e del Governo la predisposizione delle regole che inverassero tale principio.

Le disposizioni censurate dalla Corte, però, non mi pare che sottintendessero alcuna omissione del legislatore, rispetto alla quale l'intervento del giudice costituzionale avrebbe potuto porsi in funzione additiva (né additiva *tout court*, né additiva di principio): si trattava infatti di valutare se uno specifico blocco della rivalutazione, per anni determinati e con platea di destinatari specifica, fosse o no conforme alla Costituzione.

Un esempio rilevante di sentenza additiva di principio (n. 497/1988) aveva a suo tempo riguardato una situazione esattamente opposta,

¹⁰ S. CASSESE, *Pensioni, le strade possibili della Corte costituzionale*, in *Corriere della Sera*, 12 maggio 2015. Mi è sembrato più meditato, però, il successivo articolo del 19 maggio 2015, sempre in *C.d.S.*, pur funestato da un titolo improprio: "La valanga che andava evitata".

censurando una disposizione legislativa che fissava in 800 lire al giorno l'indennità ordinaria di disoccupazione, dichiarandone l'incostituzionalità "per la parte in cui *non* prevedeva un meccanismo di adeguamento del valore monetario". In tal caso, si trattava di un'omissione a fronte della quale la Corte, anziché colmare la lacuna con regole specifiche, si limitava a precisare il principio, che il legislatore avrebbe dovuto attuare.

Ugualmente è stata prospettata, auspicandola, l'opportunità che la Corte emettesse, per la seconda volta, un monito al legislatore, il quale – va ricordato – aveva già ricevuto un "cartellino giallo" con la sentenza n. 316/2010. Proprio questo è sembrato, a un certo punto, l'intento profondo che sosteneva – a quanto è dato di sapere – l'intervento scritto dell'Avvocatura dello Stato, e ancor più la sua esposizione orale davanti al collegio. In tale sede, la difesa erariale ha fatto solo un debole richiamo alla nota situazione economico-finanziaria del Paese e alle richieste provenienti dalle autorità europee, ma si è limitata anch'essa – con povertà argomentativa a mio avviso sconcertante – a richiedere il proseguimento del ragionamento già fatto con la 316, che si era concluso con la pronuncia di legittimità, quasi dando per scontato che, al peggio, ne sarebbe sortito un secondo monito. Restando nella metafora calcistica, non si può non ricordare che il secondo cartellino giallo produce un "rosso", cioè l'espulsione del giocatore dal campo.

Fin da subito si è capito che la sentenza non era *auto-applicativa ex se*, anche per il fatto che, se lasciata a se stessa, avrebbe comportato esborsi di cifre che ogni giorno lievitavano sempre di più, fino ad arrivare, *ad abundantiam*, ai 16-18 miliardi di euro.

Con accortezza riformista, l'on. Morando, parlando come vice-ministro dell'Economia, è andato subito concretamente a cercare dentro la sentenza "quelle componenti dell'intervento del 2011 che la sentenza ha censurato, per intervenire su di esse", ma si è guardato bene dal parlare della n. 70 come anatema, valanga, Armageddon.

5. Vi propongo adesso l'intermezzo al quale accennavo all'inizio. Non può, infatti, essere trascurata una considerazione consequenziale alla sentenza, o meglio al modo con quale il suo divenire è stato fatto conoscere. Come si accennava dinanzi, le reazioni ai *dicta* della Corte sono andate molto sopra le righe e spesso sono risultate insaporite di veleni.

Una prima osservazione va indirizzata allo scoprimento degli altarini. Con lo squadernamento dei sei giudici favorevoli e dei sei giudici contrari (uno era assente per malattia) e con lo svelamento del voto decisivo del presidente Criscuolo si sono aperte le cateratte del gioco relativo al posizionamento, facendo la delizia dei giornalisti e di chi, dall'interno,

forniva le notizie (nonostante errori di assegnazioni di campo, alle quali ovviamente il mal posizionato non può replicare).

Una regola procedurale scritta e normalmente osservata, imponendo la collegialità nell'argomentare, nel decidere e nel motivare, dà consistenza a quella spersonalizzazione che è garanzia di retto comportamento del collegio, inteso unitariamente, nel caso di specie e nel *continuum* dell'operare della Corte. Così si sbarrare la strada ai protagonismi e alle fughe nell'ombra, che sono entrambi comportamenti deleteri nel lungo periodo. Se pretendere il *self restraint* dai giornalisti in cerca di *scoop* è una pia illusione, richiederlo a chi è parte di un prestigioso organo che ha nella collegialità riservata uno dei suoi punti di forza, sembrerebbe il minimo.

Ma ormai i buoi sono scappati dalla stalla e decenza vorrebbe che si passasse allora al metodo della Corte Suprema USA: la madre di tutte le analoghe Corti del mondo. Lì non si ha paura di esprimere, firmare e far circolare una opinione dissenziente e sempre si sa *chi* ha votato a favore e *chi* contro e quali argomenti ha addotto a sostegno della sua opinione, sia essa *concurring or dissenting* rispetto a quella degli altri componenti del collegio.

Se il quadro è questo non si capisce per quale ragione si dovrebbe passare, per alcune questioni controverse e decisive (ma quali sono?) dal metodo attuale della decisione a maggioranza per così dire semplice a quello della maggioranza qualificata (i 2/3). Varrebbe per tutte le decisioni che comportano l'accoglimento della fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale? Se fosse così si andrebbe verso la conservazione dell'esistente come situazione di *default*, e dubito che ciò sarebbe da annoverare come un progresso.

6. Torniamo adesso brevemente ai casi nostri. Non mi resta il tempo necessario per svolgere adeguatamente quelle ulteriori considerazioni che ritengo opportune sul piano dell'impatto di questa importante sentenza, che verte su un diritto sociale fondamentale, con il tante volte evocato art. 81 Cost., revisionato nel 2012, nella giunzione tra le finalità di giustizia sociale, che sono proprie dei diritti alla tutela della salute, all'istruzione, alla previdenza e all'assistenza, e le esigenze di stabilità economica, monetaria e finanziaria, alle quali è - anche - affidata la cura degli interessi nostri e soprattutto di quelli delle generazioni future.

Paolo De Ioanna, che abbiamo la fortuna di avere al nostro tavolo di relatori, ha di recente analizzato in profondità alcuni profili di questa tematica complessa [sotto il titolo significativo: "Categorie economiche e vincoli giuridici: un *medium* cognitivo di difficile composizione tra

l'ordinamento italiano e quello dell'Unione europea"¹¹]. Una tematica irta di complicati tecnicismi, da un lato (perché, alla fine, alcuni dati decisivi sono assunti sulla base, o addirittura tramite, un algoritmo confezionato a Bruxelles), ma dall'altro lato dipendente da una specifica dottrina economico-monetaria-finanziaria: quella dominante in una certa fase congiunturale e politica.

Egli ha messo in luce che l'auspicata – da alcuni – “visione giurisdizionale delle politiche di bilancio”, nella quale avrebbero un ruolo guida le Corti costituzionali degli Stati membri dell'Unione, produce incertezze e gravi aporie. Nella frase che, a mio avviso, contiene il nucleo duro, problematico, del suo pensiero, egli afferma:

“La (nuova) regola (di bilancio) rischia di essere intimamente incoerente con lo stesso programma costituzionale; e il programma costituzionale (l'indirizzo politico-costituzionale) non può essere modificato con il rinvio ad una regola esterna, incerta nell'applicazione, e che non è frutto di una discussione, di cui si dominano gli effetti sulla base di una convergenza di valori; e questa incoerenza interna viene indagata soprattutto attraverso la sua interna inadeguatezza cognitiva a connettere regole giuridiche e regole economiche”.

7. Proprio in conclusione, vorrei fare una sorta di dichiarazione valoriale e “ideologica” (una parola che non mi fa paura), che serva a chiarire le premesse e lo svolgimento della mia lettura della sentenza n. 70.

Affermo, sulla scorta del pensiero di tanti, fra i quali mi piace citare Mortati ed Elia e, nelle parole che adesso cito, di Paolo Barile, che considero la solidarietà “il vero *leit motiv* della nostra Costituzione”¹² e, sulla scia di Antonio D'Aloia, che “il preteso dogma comunitario della stabilità finanziaria, se considerato con riferimento all'*acquis communautaire* e alle tradizioni costituzionali comuni, subisce una relativizzazione tanto interpretativa quanto attuativa” ed ancora: “quelle che sinteticamente chiamiamo ‘costituzione sociale’ e ‘costituzione economica’, sia a livello statale che europeo, devono concepirsi non in una concezione di scontro, ma piuttosto di intensa reciprocità di contenuti

¹¹ P. DE IOANNA, *Categorie economiche e vincoli giuridici: un “medium” cognitivo di difficile composizione tra l'ordinamento italiano e quello dell'Unione europea*, in *Il Filangieri*, Quaderno del 2014, pp. 125 ss.; Id., *Fiscal Compact tra istituzioni ed economia*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2, 2013.

¹² P. BARILE, *Diritti fondamentali e garanzie costituzionali: un'introduzione*, in A. PACE (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 137.

e prospettive"¹³. L'equilibrio, insomma, dev'essere concepito come un equilibrio mobile e continuamente rideterminabile. Mi sembra quello che, nei suoi limiti, ha fatto la Corte con la sentenza n. 70.

Mi piace terminare, davvero, mutuando da un recentissimo studio di una mia allieva, Camilla Buzzacchi, dedicato alle problematiche del bilancio e della stabilità, una considerazione che mi è parsa particolarmente pregnante:

*"È evidente che, anche con l'idea di 'bilanciamento sempre rideterminabile' l'attività finanziaria dovrà necessariamente essere particolarmente rigorosa e ligia a criteri e parametri che rendano possibile tale sostanziale stabilità del sistema economico, nel quale, senz'alcun dubbio, rientrano le molteplici azioni e garanzie a favore delle persone e delle comunità: poiché quella è la qualità di stabilità economica e sociale, che il quadro costituzionale richiede, e di cui l'attività finanziaria rappresenta un fondamentale strumento di perseguimento, così da assicurare, ora e in futuro, a portata delle azioni attuali, il mantenimento di un grado di sviluppo e di benessere compatibili con i valori e con il disegno della Costituzione"*¹⁴.

¹³ A. D'ALOIA, *I diritti sociali nell'attuale momento costituzionale*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, p. 7.

¹⁴ C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 175.

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

Paolo De Ioanna
Consigliere di Stato

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. E' 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 contemperamento 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 contemperare, 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. E' 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 europea¹. 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

¹ 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".

stari 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 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 arditata 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; la 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 notato², 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 svolto e della mancanza di opzioni altre validamente percorribili, secondo un percorso motivazionale

² Giubboni, su *Etica ed economia* 2015.

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. E' la Corte che deve continuare a lavorare su questo tema delicatissimo per gli equilibri costituzionali, e parlare attraverso le sue sentenze. E' 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.

Brevi considerazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015

Antonino Sgroi
Avvocatura centrale Inps

La Corte costituzionale, come ormai noto, con la sentenza n. 70 del 2015, con un *revirement* inatteso ai più in considerazione dei propri precedenti sul tema con i quali aveva sempre fatto salva omologa legislazione, ha dichiarato costituzionalmente illegittima la disposizione introdotta dal Governo tecnico Monti che aveva, per il biennio 2012-2013, soppresso la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici superiori a tre volte il trattamento minimo Inps¹.

Le considerazioni che si faranno in questa sede cercano di spingere ancor più avanti i ragionamenti fatti in un precedente scritto a chiosa della sentenza emessa dal giudice delle leggi², con riferimento non già alle questioni *interne* alla decisione medesima, ovvero sia a titolo esemplificativo quali poteri possa esercitare la Corte per la verifica dei costi connessi all'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma sottoposta al suo scrutinio; o quale sia il modello di pesi e contrappesi che la Corte medesima potrà utilizzare ogni qual volta, come nel caso di specie, sarà chiamata a *comporre* una rottura fra tutela dei diritti sociali ed equilibrio del bilancio; o quale soluzione la Corte, una volta dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma, avrebbe potuto

¹ Plurimi sono stati i commenti alla citata decisione e sin da ora si menzionano fra essi e senza alcuna pretesa di esaustività, dando per conosciuti gli scritti dei relatori all'odierno seminario, i seguenti: Interventi al seminario a porte chiuse organizzato il 15 maggio 2015 da www.federalismi.it; A. Barbera, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015; D. Garofalo, *La perequazione delle pensioni: dalla Corte costituzionale n. 70 del 2015 al D.L. n. 65 del 2015*, in *lav. giur.*, n. 7, pp. 680 – 694; G. Grasso, *Alle radici del costituzionalismo: la Corte, il Governo e la sentenza n. 70/2015*, in www.eticaeconomia.it, menabò n. 25/2015; S. Giubboni, *Le pensioni nello Stato costituzionale*, in www.eticaeconomia.it, menabò n. 23/2015; S. Lieto, *Trattare in modo eguale i diseguali?*, in www.forumcostituzionale.it; M. Persiani, *Ancora incertezze su adeguatezza e proporzionalità delle prestazioni pensionistiche*, in *Giur. it.*, 2015, n. 5, pp. 1183 – 1186; G. Prosperetti, *Alla ricerca di una ratio del sistema pensionistico italiano*, in *MGL*, 2015, n. 6, pp. 419 – 421.

² Sia pertanto in questa sede consentito rinviare ad A. Sgroi, *La perequazione automatica delle pensioni e i vincoli di bilancio: il legislatore e la Corte costituzionale*, in www.consultaonline.it, fascicolo II, 2015.

adottare per alleviare le casse dello Stato, precludendo per ipotesi l'effetto retroattivo della decisione.

In questa sede invece si tenterà di individuare quali possano essere gli effetti duraturi della decisione in commento all'interno del sistema previdenziale pubblico, prendendo l'abbrivio da un dato costante e incontrovertito che può sintetizzarsi, utilizzando l'espressione rinvenientesi in una recente decisione della Suprema Corte, resa a sezioni unite, la n. 10455/2015.

In questa sentenza si legge che *"dalla norma costituzionale (l'art. 38) discende una tutela effettiva, costituzionalmente vincolata del diritto alla previdenza, considerato alla stregua di un diritto fondamentale, imprescrittibile e irrinunciabile...Il diritto alla previdenza pone riparo allo stato di bisogno del lavoratore e della sua famiglia in conseguenza di una serie di eventi idonei ad incidere sulla capacità lavorativa e sulla possibilità di produrre reddito, ma inoltre garantisce un quid pluris volto a tener conto, almeno parzialmente del <<merito" che dal lavoro (ma anche dalla contribuzione) deriva e che trova riscontro nel tenore di vita raggiunto dal lavoratore alla conclusione della sua vita lavorativa."*

L'affermazione qui trascritta costituisce diritto vivente ed è una costante delle decisioni della Corte di cassazione allorché la stessa compie una ricostruzione sistemica della sicurezza sociale invernantesi nel nostro ordinamento.

La connessione fra prestazione pensionistica, contribuzione e attività lavorativa, definita con il termine "merito", la si ritrova anche nella decisione della Corte costituzionale; ma entrambi i Giudici, si osservi, non affermano una sovrapposizione integrale delle tre aree, ma affermano bensì una sovrapposizione parziale delle medesime.

Le Corti non dicono, né si aggiunga allo stato dell'arte potrebbero affermarlo, che il trattamento pensionistico dei lavoratori è esclusivamente in un nesso immediato e diretto con l'attività lavorativa e la contribuzione effettiva alla stessa connessa, ma dicono che quello rispecchia anche queste senza però esaurire il *quid* che contraddistingue il trattamento pensionistico. Se così non fosse si aggiunga non si comprenderebbero gli istituti solidaristici che pervadono il sistema previdenziale tuttora esistenti, ancorché si sia passati al sistema contributivo³.

³ Basti in questa sede, senza alcuna pretesa di esaustività, ricordare gli accrediti sulla posizione previdenziale di qualsiasi tipo di lavoratore della contribuzione figurativa, della contribuzione a seguito di prosecuzione volontaria, della contribuzione da riscatto. Ed ancora l'applicazione del principio di automatismo delle prestazioni in favore dei lavoratori subordinati. Ma il principio solidaristico si estende anche alla previdenza privata, in considerazione dell'esistenza di un fondo istituito presso l'Inps il cui fine è quello di garantire

L'obiettivo che ci si è proposti può a sua volta essere bipartito, distinguendo fra obiettivo immediato rappresentato dagli effetti della sentenza sul modello di rivalutazione monetaria del trattamento pensionistico e obiettivo mediato rappresentato dai possibili effetti di lungo periodo della decisione in commento sul sistema di previdenza italiano, in specie il modello pensionistico.

Con riguardo al primo dei profili individuati è opportuno prendere le mosse dal dato condiviso del fine che il legislatore italiano assegna alla rivalutazione monetaria di qualsivoglia prestazione. Fine che è quello di garantire il potere di acquisto del beneficiario della prestazione, assicurandosi che il valore monetario di questa, tempo per tempo percepita, sia eguale al valore reale della prestazione, avendo come punto di riferimento la prestazione originariamente percepita.

Tale considerazione deve pertanto riconnettersi al valore della prestazione pensionistica liquidata per la prima volta e che si deve presumere rientrare nel concetto di adeguatezza delineato dal Costituente al secondo comma dell'art. 38.

L'importo della prestazione pensionistica liquidato per la prima volta e il cui importo si radica sulla carriera previdenziale del lavoratore si deve ritenere che sia adeguato alle esigenze di vita del beneficiario.

Si osservi però che il dato nummario evincibile dall'operazione matematica *supra* sommariamente descritta non si radica solo sul merito, ovverosia sull'attività lavorativa svolta dal lavoratore, ma trova la sua ulteriore radice in altri tipi di contribuzione accreditati in favore del lavoratore ma che nulla hanno a che vedere con lo svolgimento dell'attività lavorativa da parte di questi. Anzi tali ulteriori spezzoni di contribuzione per lo più presuppongono il mancato svolgimento dell'attività lavorativa, a titolo esemplificativo basti menzionare la contribuzione figurativa posta a carico della collettività, la contribuzione volontaria posta a carico del titolare del rapporto previdenziale tesa a garantire la copertura assicurativa anche per periodi della vita durante i quali non si è svolta alcuna attività lavorativa.

Ma, guardando dalla prospettiva della determinazione della prestazione pensionistica, l'adeguatezza della stessa, sino a quando il nostro sistema ha conosciuto l'istituto, qualora la copertura contributiva, qualunque era il tipo di contribuzione accreditata, non fosse stata idonea a raggiungere un *quantum* di prestazione determinato dal legislatore e quindi si deve ritenere idoneo a raggiungere l'adeguatezza della

la posizione contributiva dei lavoratori presso i fondi privati di previdenza ogniqualvolta il datore di lavoro è inadempiente.

prestazione, interveniva quest'ultimo con l'integrazione al trattamento minimo.

Una volta liquidata la prestazione pensionistica, trattandosi di prestazione periodica, il legislatore pertanto al fine di garantire, si può ritenere, l'invarianza del valore reale della prestazione e quindi la sua adeguatezza è intervenuto con l'istituzione della perequazione automatica.

Perequazione automatica che una volta introdotta non comporta, nel modello teorico, che:

- a) la stessa sia riconosciuta a tutti i pensionati in egual misura a prescindere dalla misura originaria della prestazione, potendosi prefigurare un modello inversamente proporzionale fra misura della pensione e misura della perequazione tempo per tempo riconosciuta, sempre che questa sommata a quella garantisca l'adeguatezza della pensione fruita;
- b) la stessa non possa essere sospesa, per esigenze si deve immaginare eccezionali, per determinati nei periodi nei confronti di tutti o di parte dei beneficiari di trattamenti pensionistici.

L'analisi economica dell'istituto ha evidenziato che lo stesso, in combinato con il prelievo fiscale, non ha tutelato né i pensionati più agiati, né i più poveri; questi ultimi hanno visto aggravarsi le proprie condizioni di disagio anche perché il paniere di consumo utilizzato non riflette l'effettivo andamento del loro costo della vita nei periodi di accelerazione dell'inflazione⁴.

Da questo dato economico e dalle possibilità teoriche dell'Istituto dianzi delineate è opportuno prendere le mosse pertanto per verificare l'effetto della decisione in commento.

La Corte, dopo una serie di decisioni che avevano giustificato interventi legislativi di blocco della perequazione, ha ritenuto che il blocco dell'istituto per il biennio 2012 – 2013 così come congegnato non poteva superare il vaglio di costituzionalità, con ripresa dell'efficacia della regola generale in tema di rivalutazione dei trattamenti pensionistici nel predetto periodo, fissata dall'art. 69.1, della legge n. 388 del 2000.

Il legislatore, al fine di evitare la prefigurata applicazione dell'istituto, è intervenuto con il decreto legge n. 65/2015, conv.to con modif.ni dalla l. n. 109/2015, sostituendo il comma 25 dell'art. 24 del decreto legge n. 201/2011, conv.to con modif.ni dalla l. n. 214/2011, e inserendo altresì i commi 25 *bis* e 25 *ter*, limitando gli effetti economici della decisione.

⁴ In questi termini: L. Dragosei, *Pensioni, indicizzazione e soglie di povertà*, Menabò di *Etica ed Economia*, n. 19 dell'1 aprile 2015, in www.eticaeconomia.it.

Per sommi capi e rinviando in ogni caso alla lettura del testo legislativo, può dirsi che il modello prefigurato è così congegnato:

- a) pagamento di una somma di denaro a titolo di rivalutazione monetaria per il biennio in considerazione, variamente graduata in funzione della misura del trattamento pensionistico (c.d. *una tantum*);
- b) esclusione dal beneficio *sub a)* dei pensionati che fruiscono di una pensione superiore a un determinato valore soglia;
- c) consolidamento nel trattamento pensionistico, per gli anni successivi, soltanto di una quota della somma riconosciuta *sub a)*.

A fronte di tale assetto di interessi delineato dalla novella legislativa è da chiedersi se la stessa sia rispettosa del *dictum* della Corte costituzionale e, ancor più a monte, sia rispettosa del dettato costituzionale.

Il primo profilo in esame attiene alla legittimità dall'esclusione del beneficio dei pensionati che percepiscono trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo.

Il legislatore individua il valore soglia agganciandola al valore fissato nella legge di stabilità dell'anno 2014 (si tratta della l. n. 147/2013) per l'applicazione della rivalutazione monetaria durante il triennio 2014 – 2016, ancorché si osservi questa disciplina non esclude dal beneficio i fruitori di pensioni che superino tale valore soglia, ma lo limiti in misura variabile nel corso del triennio, partendo da un minimo del 40 per cento per l'anno 2014.

Ma si osservi ancora che il metro di riferimento, trattandosi di rivalutazione afferente a un periodo antecedente a quello oggetto della legge n. 147/2013, poteva essere individuato nell'ultima delle disposizioni di blocco, ovverosia l'art. 1.19 della legge n. 247/2007 che individua il valore soglia dei trattamenti pensionistici più elevati esclusi dalla rivalutazione per l'anno 2008, in otto volte il trattamento pensionistico.

Orbene il raffronto delle due disposizioni, quella della legge n. 147/2013 e quella della legge n. 247/2007 conduce a ritenere che l'esercizio della ragionevolezza con riferimento al momento di nascita del diritto alla rivalutazione avrebbe dovuto condurre al trascinarsi della regola antecedente al 2011, ancorché ormai priva di efficacia, piuttosto che alla retroattività contenutistica di una disposizione vigente ma afferente a un periodo successivo a quello oggetto di scrutinio di costituzionalità.

Ma sulla questione è da chiedersi, ancor più in radice, se è legittimo escludere dal beneficio della rivalutazione monetaria i titolari di trattamenti pensionistici superiori al valore soglia individuato, una volta

che è stata espunta dall'ordinamento la disposizione primigenia dettata dal comma 25, dell'art. 1, l. cit.

Pare a chi scrive che tale esclusione *in toto* dall'applicazione dell'istituto della perequazione automatica nei confronti di determinati soggetti, a fronte dell'inesistenza di una norma preclusiva di tal fatta e in considerazione della ripresa di efficacia a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale della disciplina generale contenuta nel primo comma, dell'art. 69 della l. n. 388/2000, non sia giustificabile. Di converso sarebbe stato più rispettoso del dettato costituzionale, art. 38, e dell'argomentare fatto dal giudice delle leggi nella sentenza in commento, prefigurare una graduazione del beneficio della rivalutazione in modo sì inversamente proporzionale alla misura del trattamento pensionistico in godimento, ma che in ogni caso avrebbe dovuto garantire al pensionato, anche il più *ricco*, di beneficiare ancorché in misura oltremodo ridotta della rivalutazione del proprio trattamento.

Solo accedendo a tale soluzione si garantisce l'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche più elevate, in considerazione della dichiarata illegittimità costituzionale della disposizione. Adeguatezza si osservi, che, sotto il profilo economico e con il trascorrere del tempo, non significa garantire l'equipollenza economica reale tra quanto percepito la prima volta a titolo di pensione e quanto percepito quale rateo durante la vita del pensionato. In tal caso si deve ritenere che il termine adeguatezza si colori di un significato altro e diverso dal significato che la stessa aveva al momento della prima liquidazione della pensione, perché se così non fosse si dovrebbe predicare l'illegittimità costituzionale di tutte quelle discipline legislative che, con regola a valenza generale, hanno individuato percentuali diverse di rivalutazione inversamente proporzionali alla sorte pensionistica da rivalutare.

Appare però ben chiara la difficoltà di riempire di significato, tempo per tempo, la parola "adeguatezza" allorché si riconosce al legislatore ordinario il potere di modulare l'unico strumento economico atto a garantire il potere di acquisto dei pensionati, in funzione della misura della pensione.

Si osservi che, a quel che consta, escluse le formule di rito contenute al primo comma dell'art. 1 del decreto legge, non vi è alcuna traccia dei motivi che hanno spinto il legislatore ad adottare questa scelta; a meno che non si vogliano dare per buone le spiegazioni giornalistiche che facevano genericamente riferimento a esigenze di bilancio.

Se si prosegue nell'analisi della disciplina, il legislatore riconosce un importo percentualmente ridotto della rivalutazione monetaria, per il biennio di riferimento, ma tale importo non è utilizzato per gli anni

successivi nella misura integrale, per ciascuno dei beneficiari, allorché il trattamento pensionistico superi tre volte il trattamento minimo. La voce rivalutazione monetaria del biennio 2012 – 2013 per questi pensionati non è riconosciuta nella misura ridotta fissata dallo stesso legislatore, ma questi fa divenire base pensionistica solo una limitata parte della rivalutazione monetaria afferente ai citati anni.

L'effetto economico del modello sin qui delineato è che i pensionati con trattamenti superiori a tre volte il trattamento minimo si vedono riconoscere a regime, per gli anni successivi al 2013 una percentuale oltremodo ridotta che è una percentuale della percentuale di rivalutazione riconosciuta. A titolo esemplificativo un pensionato che goda di un trattamento pensionistico superiore a tre volte, con la disposizione contenuta nel novellato comma 25 si vede riconoscere per gli anni 2012 – 2013 il 40 per cento della rivalutazione monetaria maturata nel corso di questi anni. Lo stesso pensionato, a far data dal 2014 e quale parte integrante della sua pensione, si vede riconoscere il venti per cento del 40 per cento, in forza del successivo comma 25-*bis*.

La soluzione delineata appare fortemente lesiva del principio di adeguatezza delle prestazioni pensionistiche, infatti una volta riconosciuto che la decurtazione operata dalla prima delle disposizioni sia rispettosa del dettato costituzionale, non può predicarsi che anche la decurtazione della decurtazione sia anch'essa rispettosa dell'art. 38.2 Costituzione.

Il legislatore nella sua opera di riscrittura dell'ambito di efficacia dell'istituto con riferimento al biennio in considerazione non può legiferare, senza ledere il principio logico di non contraddizione, introducendo una regola che decurta in maniera economicamente non leggera la rivalutazione monetaria, senza consentire un controllo da parte della Corte costituzionale delle scelte attuate che in ogni caso comportano un sacrificio di diritti fondamentali quali sono i diritti di sicurezza sociale⁵.

Ancora non si può predicare la legittimità costituzionale di una disposizione di tal fatta, perché garantisce in ogni caso l'adeguatezza del trattamento pensionistico e poi affermare che la stessa garanzia è anche assicurata da altra disposizione a valenza questa perenne, perché individua la rivalutazione monetaria che è strutturalmente inserita nel trattamento pensionistico e che farà parte della base di computo delle successive operazioni di rivalutazione monetaria, che riduce ulteriormente

⁵ Ritorna ancora una volta la questione sistemica in punto di scrutinio di legittimità costituzionale delle scelte del legislatore ordinario ogni qual volta lo stesso giustifica il sacrificio dei diritti fondamentali con la necessità dell'equilibrio del bilancio, senza però dare la possibilità di verificare il percorso dallo stesso compiuto che lo ha portato a sacrificare questi diritti piuttosto che altri e nella misura decisa piuttosto che in una misura differente.

e in misura elevata l'importo della rivalutazione monetaria che il pensionato *si trascina*.

Sin qui le considerazioni a valenza interna degli effetti della decisione in commento, le successive pagine saranno dedicate a verificare quali possano essere gli effetti di lungo periodo della medesima decisione che, a parere di chi scrive, ha un nocciolo duro costituito da una scelta di politica del diritto fatta dal giudice delle leggi, con echi lusitani, di porre un argine alle scelte di stampo meramente economico che nel campo della sicurezza sociale stanno conducendo a un arretramento delle tutele assicurate nei sistemi europei, senza però l'individuazione di altri modelli che ancorché con moduli differenti perseguano l'obiettivo che, a quel che consta, non è mai stato abbandonato, ovverosia quello di tutela delle fasce deboli della popolazione.

A fronte di questo dato strutturale appare pertanto non condivisibile l'affermazione fatta da parte della dottrina secondo la quale *"l'intento virtuoso del legislatore (del 2011) era quello di provocare un graduale abbassamento delle pensioni"*⁶.

A chi scrive non pare che si possano accettare scelte legislative strutturali che invece di passare dalla porta principale, ovverosia una nuova ennesima riforma delle pensioni dopo quella del 1995 e quella del 2011, passino attraverso pertugi quali la riduzione della perequazione automatica.

Se il legislatore ritiene che si debba ulteriormente agire sulle pensioni ha il potere e il dovere di farlo, ma utilizzando la strada maestra della riforma di sistema e non strade laterali. Strade queste ultime percorribili solo se vi sono particolari urgenze e che non sono idonee in ogni caso a modificare l'assetto di interessi consolidatosi dopo la legge n. 335 del 1995 e il decreto legge n. 201/2014, conv.to, con modificazioni dalla l. n. 284/2014.

Ma per far questo, tenendo conto che l'ultima modifica strutturale è del 2011 con il passaggio al modello contributivo di tutti i lavoratori, bisognerebbe prima far decantare la cennata modifica e verificare quali sono stati i suoi effetti⁷.

A tale necessario tempo di attesa bisognerebbe poi connettere la verifica dei dati economici al fine di individuare quali siano i bisogni economici del sistema previdenziale italiano nella sua globalità e con riguardo specifico ai trattamenti pensionistici.

⁶ Così: G. Prosperetti, *op. cit.*

⁷ Si v. su questo aspetto fra l'altro la ricerca di M. Borella e F. Costa Moscarola, *The 2011 pension reform in Italy and its effects on current and future retirees*, in www.cerp.carloalberto.org, *working paper* 151/15, Settembre 2015.

Si osservi che le previsioni economiche, secondo la stessa Ragioneria dello Stato, evidenziano a partire dal biennio 2015 – 2016 che il rapporto fra spesa pensionistica e Pil decrescerà significativamente per almeno i successivi quindici anni, ovverosia sino al 2030, attestandosi al 14,9% alla fine del lasso temporale considerato⁸.

A fronte di tale quadro non pare necessario un ulteriore intervento di sistema del modello così come da taluni invocato, la prospettiva muta se si vuole procedere a un'opera di razionalizzazione del sistema previdenziale, *recte* in questo caso del solo sottosistema pensionistico.

Vuol dirsi che ragionare di nuovi assestamenti del sistema, una volta che il modello contributivo si applica a tutti i lavoratori con riferimento alla contribuzione accreditabile su ciascun rapporto previdenziale dal momento di entrata in vigore del decreto legge n. 201 del 2011, può volere dire compiere operazioni tese a ulteriori risparmi della spesa previdenziale che, senza alcuna pretesa di esaustività, possono così riassumersi:

- riconoscimento del potere del lavoratore di fruire del trattamento pensionistico antecedentemente all'anzianità anagrafica fissata per legge;
- applicazione del modello contributivo a tutti i lavoratori, privati e pubblici, senza eccezioni di sorta ancorché con posizioni previdenziali che, secondo la legge n. 335 del 1995, sarebbero dovute rimanere in seno al modello retributivo;
- estensione del modello contributivo anche con riguardo ai periodi di lavoro che, antecedentemente al decreto legge n. 201/2011, erano coperti dal modello retributivo⁹;
- rideterminazione dei trattamenti pensionistici erogati in funzione della contribuzione accreditata su ciascun rapporto previdenziale;
- annullamento di tutti i trattamenti, comunque determinati, erogati ai pensionati e che non trovano la loro ragion d'essere in rapporti di lavoro.

Le ultime due ipotesi di intervento *supra* delineate ovviamente incidono su prestazioni in essere e prevedono da un verso una scelta

⁸ La prospettata riduzione della spesa pensionistica rispetto al Pil è il frutto sia dell'innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, sia dell'introduzione del sistema di calcolo contributivo.

⁹ Si ricordi che parlare di metodo contributivo, contrariamente alla vulgata corrente, non vuol dire che la carriera contributiva del lavoratore è fatta solo di contribuzione effettiva connessa all'espletamento di un'attività lavorativa, prevedendo l'ordinamento che facciano parte della carriera contributiva di ciascun lavoratore, pubblico o privato, subordinato o autonomo, forme di contribuzione che non hanno connessione alcuna con lo svolgimento dell'attività lavorativa, con intervento della solidarietà generale.

politica di smantellamento di sottosistemi previdenziali ad alto impatto mediatico (a titolo esemplificativo la posizione previdenziale dei dipendenti degli organi costituzionali o le prestazioni erogate a soggetti che hanno ricoperto incarichi onorari) e a basso impatto economico.

Da altro verso la possibilità di ricostruire le carriere contributive di tutti i pensionati, strada questa che allo stato non pare facilmente percorribile in specie con riguardo ai dipendenti pubblici.

Per entrambe le ipotesi c'è poi da chiedersi se e sin dove possa estendersi il potere del legislatore nel modificare l'importo dei trattamenti pensionistici erogati. Pare, in via di prima approssimazione, che la modulazione del predetto potere possa essere funzione di un'operazione delineata secondo questi passaggi:

- individuazione della contribuzione effettivamente versata e degli altri tipi di contribuzione accreditati sul rapporto previdenziale del lavoratore;
- individuazione del trattamento pensionistico che, sulla scorta delle regole vigenti, spetterebbe al lavoratore;
- verifica che tale erogazione sia omologa alla media dei trattamenti pensionistici erogati nella categoria di appartenenza del lavoratore ora pensionato, con la conseguenza implicita che tale media riempie di significato la parola adeguatezza del trattamento;
- qualora tale corrispondenza non sia riscontrata, al fine di garantire l'adeguatezza della prestazione, erogazione a carico della solidarietà del differenziale;
- soppressione di tutti gli altri tipi di prestazione fruiti dal pensionato alle quali non corrisponda a monte alcun rapporto di lavoro.

L'estensione del modello contributivo anche a quelle frazioni temporali del rapporto previdenziale che sinora ricadono nel modello retributivo prevede, come le precedenti ipotesi, l'individuazione concreta del tipo di contribuzione versata e anche in questo caso, al pari della precedente ipotesi non pare tale strada sia praticabile con riguardo ai lavoratori del settore pubblico.

Una volta superata questa difficoltà pratica e assicurato che la regola non ha eccezioni di sorta, non pare di intravedere un limite costituzionale che precluda tale innovazione, non vedendosi allo stato diritto quesito da tutelare; fermo restando ovviamente e in prospettiva la necessità che tale innovazione ora per allora garantisca l'adeguatezza della prestazione. Adeguatezza che nella riforma del 1995 era proprio garantita dalla permanenza del modello retributivo per spezzoni temporali.

Il secondo dei possibili campi d'intervento prevede l'estensione delle regole generali in materia di trattamento pensionistico dettate dalle leggi

del 1995 e del 2011 a tutti i lavoratori facenti parti di categorie che sinora per scelte legislative si sono sottratte alle stesse. L'intervento di per sé non ha alcuna difficoltà giuridica, ben più alte le difficoltà politiche.

Infine il primo dei possibili campi di intervento legislativo si pone in controtendenza rispetto agli altri possibili campi di intervento e potrebbe avere una sua ragionevolezza se limitato a individuate categorie di lavoratori, quelli che svolgono attività usuranti. Irragionevole appare un uso generalizzato dello strumento che potrebbe altresì prefigurare la creazione di una categoria di pensionati con redditi da pensione non sufficienti a garantire una pensione adeguata che andrebbero alla ricerca di un'altra attività lavorativa ancorché sottopagata ma sufficiente a garantire con la pensione una vita adeguata.

Sin qui si è prefigurato un effetto interno al sottosistema pensionistico, ma si deve porre mente locale da un verso alla circostanza che il sistema previdenziale o meglio il sistema di sicurezza sociale è il frutto della la combinazione di una serie di sottosistemi strettamente connessi fra loro. Basti pensare all'intima connessione fra prestazioni pensionistiche e prestazioni riconosciute ai lavoratori sospesi dal rapporto di lavoro o licenziati o alle prestazioni poste a carico del sistema di sicurezza sociale di tipo assistenziale.

Quest'ultima esemplificazione crea un ponte logico oltre che giuridico fra sistema di sicurezza sociale e sistema del lavoro o ancor più ampiamente modello sociale. Vuol dirsi da una parte che il sistema di sicurezza sociale oggi si innerva su un modello lavorativo ove il lavoratore a tempo pieno e indeterminato diventa un esemplare in via di estinzione, con la sua sostituzione da parte di lavoratori a tempo determinato e/o parziale. Pertanto la soluzione previdenziale da prefigurare con effetti, sul piano pensionistico, che saranno visibili nel medio e lungo periodo è quella che riguarda l'individuazione di una tutela dapprima durante i tempi morti fra un lavoro e l'altro, che saranno sempre più ampi, e successivamente l'individuazione di una tutela pensionistica adeguata che renda *appetibile* al lavoratore di oggi la regolarizzazione del rapporto di lavoro¹⁰.

Ma, ampliando ancor di più il ragionamento ancorché con osservazioni necessariamente a volo d'uccello e da altra parte, bisognerebbe trovare un metodo *contabile* che chiarisca cosa debba essere annoverato alla previdenza e cosa debba essere annoverato ad assistenza, ancorché entrambe le voci rientrino nel sistema di sicurezza

¹⁰ Sulla tutela di lavoratori con le caratteristiche delineate si v.: M. Raitano, *Carriere fragili e pensioni attese: quali correttivi al sistema contributivo?*, in *Riv. pol. soc.*, 2011, n. 3.

sociale¹¹. Tale metodo, con tutti i limiti strutturalmente connessi a divisioni di tal fatta, potrebbe consentire di evitare stucchevoli discussioni sui costi del sistema previdenziale e chiarire una volta per tutte se il nostro legislatore ha ancora interesse a sostenere le fasce deboli della popolazione, apprestando le necessarie risorse economiche, che non hanno tutele previdenziali connesse a rapporti di lavoro, assicurando loro servizi e prestazioni che consentano la loro partecipazione attiva alla società di cui dovrebbero far parte.

Infine, bisognerebbe altresì uscire da fariseismi lessicali, che spesso si celano dietro ragionamenti che si assumono tecnici ma che in realtà sottendono in chi parla o scrive scelte profonde di tipo politico che poi sono ammantate di tecnicismi economici e/o giuridici, e affermare che un sistema di sicurezza sociale quale, pur con le differenze fra uno Stato e l'altro, vi è stato in Europa è una ricchezza e una risorsa per il singolo Paese e per l'Europa e non un costo da ridurre sempre di più.

¹¹ Su questa *summa divisio* si veda da ultimo: F. Fonzo, *L'Inps di Boeri vuole dire la sua*, in www.nuovi-lavori.it, newsletter n. 158 del 15.9.2015, ove si commenta la relazione annuale del 2015 del Presidente Inps.

Per un modello anche equo di perequazione

Pasquale Sandulli
Sapienza Università di Roma

Questo è lo sviluppo delle considerazioni, già verbalmente esposte in occasione del seminario del 9 settembre sulla base della traccia da me predisposta avendo presente il contenuto del mio commento elaborato per "Giurisprudenza costituzionale" (di imminente pubblicazione sul n. 2/15) cui si aggiunge, avendo avuto la ventura di chiudere il seminario, l'inserimento di qualche spunto offertomi dalla dotta esposizione dei colleghi che mi hanno preceduto.

1. Comincio proprio da uno di questi: è stato evocato il ruolo che nella regolazione dei fatti economici e sociali ha progressivamente assunto la elaborazione di specifici algoritmi, e si è prospettato il rischio di una sorta di tirannia dei modelli matematici sulla società civile. Ho personalmente vissuto un apparentemente piccolo, ma di certo sintomatico, episodio del possibile prevalere di tali modelli. Durante i mesi estivi del 2014 si è diffusa, e progressivamente consolidata, in relazione all'andamento col segno meno del PIL la notizia del passaggio a meno di 1 del coefficiente di rivalutazione del montante contributivo ai sensi dell'art. 9, c. 1 l. n. 335/95¹ e della conseguente ineluttabilità della diminuzione (secondo la espressione ministeriale, "decapitalizzazione", che evoca pessime assonanze) dei montanti. Una palese violazione del criterio di affidamento su cui poggia il nuovo patto pensionistico contributivo: del che mi sono premurato immediatamente (Sole 24ore dell'11 nov. 2014) di dare un forte segnale di allarme all'opinione pubblica ed ai vertici dell'INPS (l'allora Commissario Treu), anche con l'obiettivo di evitare lo scatenarsi di nuove guerre giudiziarie. Il risultato è ora nell'art. 5 del d.l. 65/15 (l. conv. 109/15), che ha affermato il principio della irriducibilità del montante, sia pure con meccanismi di compensazione fra anni negativi ed anni positivi e con una complessa verifica delle implicazioni di bilancio di questa soluzione. Questo episodio non vale solo a dimostrare il primato della scelta politica, purché vigile, sugli automatismi aritmetici, ma richiama l'attenzione sulla circostanza che il nostro sistema pensionistico

¹ Secondo la nota Istat, prot. SI/712, del 27 ottobre 2014, diffusa a tutti gli enti previdenziali, ivi compresi quelli privati e privatizzati (dd.Lgs. nn. 509/94 e 103/96), il coefficiente di moltiplicazione dei montanti avrebbe dovuto essere 0,998073.

si regge su equilibri estremamente fragili, come dimostra (al di là del condizionamento derivante dalla debolezza del mercato del lavoro) la successione, ricordata da Pessi, delle varie fasi del sistema: dal criterio retributivo temperato da minimali e massimali (1969), al criterio retributivo senza massimali sia pure a rendimento decrescente (1988) e poi, accompagnato da un acceso dibattito sulle pensioni d'annata², la svolta dal criterio misto retributivo/contributivo (1992/1995) al criterio contributivo assoluto (2011), salve le ulteriori varianti che, contrastatamente, si annunciano.

2. Quella che precede non è una divagazione, ma un rilievo volto ad incorniciare la sentenza di cui oggi discutiamo, che, pur avendo un oggetto ben delimitato, quale la perequazione per il biennio 2012-2013 secondo il comma 25 dell'art. 24 d.l. 201/11, non può non assumere un più ampio rilievo di sistema, proprio per tener conto della affermata inscindibilità fra art. 36 ed art. 38 Cost., che si pone come presupposto della decisione, e sulla quale tornerò nella seconda parte del mio intervento.

La sentenza n. 70/15 merita di essere considerata in una duplice prospettiva: *i)* in se stessa, e dunque nel suo contenuto, nei suoi passaggi argomentativi e nelle tecniche decisionali adottate; *ii)* nelle sue implicazioni, e dunque in relazione alle prospettive, che essa apre dato il contesto in cui essa si colloca.

È diffusa affermazione che si tratti di una sentenza scontata: il precedente non è solo la sentenza n. 316/2010, giacché essa concludeva una guerra di quasi trent'anni (spicca Corte cost., n. 1/91, proprio sulle pensioni d'annata), e ben per questo la sentenza esemplarmente ricostruisce tutti i passaggi che conducono alla caducazione delle norme del d.l. n. 201/2011 sulla perequazione. Invero, il monito era troppo stringente, e tanto più stringente lo era in quanto il d.l. 201/11 aveva, per così dire, colmato la misura: già nell'agosto (art. 18, c. 3, d.l. n. 98/11) era stato rinnovato il contenimento della perequazione, ma l'ora caducato comma 25 aveva, certamente sotto la pressione delle istanze economiche europee (lettera BCE del 5 agosto 2011) rincarato la dose per ottenere effetti immediatamente apprezzabili sul piano bilancistico; ed anzi, come vedremo, non è stato questo l'unico caso di aggravamento delle scelte estive del 2011, su cui fra l'altro già la Consulta si è dovuta pronunciare.

² Si pensi ai problemi della concreta attuazione della legge n. 59/91 di conversione del d.l. n. 409/90.

3. Non scontato era invece l'esito in termini di effetti nel tempo della sentenza. Non intendo addentrarmi nel tecnicismo delle soluzioni alternative alla semplice caducazione di norme, normalmente produttiva di effetto immediato e retroattivo, ma era troppo fresca la sentenza n. 10/15 (nota per avere abrogato, senza retroattività, la c.d. *Robin tax*) per non pensare che potesse esservi spazio anche qui - sia pure tenendo presenti i ben diversi valori sottesi nei due casi - per una sorta di consolidamento degli effetti, alla luce oltre tutto del relativamente prossimo esempio offerto dalla Corte di Giustizia sulla scia della Corte costituzionale portoghese (esempi richiamati, peraltro, dalla sentenza n. 178/15). Così invece non è stato: la caducazione è stata totale ed inevitabilmente retroattiva, secondo cioè i canoni ordinari degli effetti temporali dei giudizi con esito di incostituzionalità, anche se la Corte ha avvertito l'esigenza di segnalare al legislatore un percorso alternativo, anticipando, per così dire, una valutazione di legittimità della scelta effettuata dalla legge finanziaria per il 2014. Eppure, di lì a poco, la Corte (sentenza n. 178/15, sopra ricordata), presumibilmente per sottrarsi alla difficile scelta del differimento degli effetti della sentenza, - con riferimento alla normativa di blocco della contrattazione collettiva nel lavoro pubblico - ha utilizzato con qualche disinvoltura lo strumento della illegittimità costituzionale sopravvenuta³.

4. Attiene ancora all'analisi degli effetti diretti della sentenza n. 70 la riflessione circa la tecnica legislativa di fronteggiamento delle pretese, e correlato contenzioso, indotte dalla caducazione delle norme del 2011 di contenimento della perequazione e conseguente riespansione della portata delle norme originarie non più compresse. Seppure cacciato dalla porta, sbarratagli dalla Corte, e declassato nel rapporto con i diritti sociali fondamentali, si riaffaccia crudamente l'art. 81 Cost., con tutte le sue note implicazioni. Soccorre qui l'art. 17, c. 13 l. 169/09⁴, la cui portata è

³ *"Solo ora – così testualmente dice la Corte, che qui fa prevalere la, invero casuale, logica del tempo processuale su diverse, altrettanto plausibili, logiche sostanziali che avrebbero potuto condurre ad una diversa prospettazione, direttamente di incostituzionalità originaria della proroga - si è palesata appieno la natura strutturale della sospensione della contrattazione e può, pertanto, considerarsi verificata la sopravvenuta illegittimità costituzionale, che spiega i suoi effetti a seguito della pubblicazione di questa sentenza"*. Si noti che in concreto nessuna sostanziale retroattività sarebbe derivata da una pronuncia ordinaria, posto che comunque il ripristino dell'autonomia contrattuale collettiva nel settore si accompagna ad una libera determinazione dei contenuti, anche sotto il profilo temporale, l'unico vero limite materiale derivando dalla disponibilità di risorse economiche della P. A.

⁴ 13. Il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81, quarto

stata di certo implementata dal nuovo testo dell'art. 81 Cost., e dalla legge n. 243/12, ed i cui contenuti non devono di certo essere qui rivisitati. È sulla base di questa disposizione che, pur senza richiamarla, il legislatore (il governo in via di urgenza, salva la conversione in legge) ha disposto – con l'obiettivo di dare *attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015*, ed invocando l'esigenza di rispettare il *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* – mediante il d.l. n. 65/15 (l. conv. 109/15) la nota modifica dell'art. 24, c. 25, cercando in qualche modo di adeguarsi alle indicazioni offerte dalla Corte stessa, attraverso il richiamo alle norme presenti nella legge di stabilità per il 2014. Sia ben chiaro che non sarà sufficiente – come sopra riferito - la sola motivazione per affrancare il provvedimento legislativo così adottato dal rischio di un giudizio di incostituzionalità, posto che conterà il contenuto delle norme e non certo la mera dichiarazione di altisonanti intenti: sotto questo profilo, la relativa approssimazione allo schema di perequazione previsto per il triennio 2014-2016 dal c. 183 della l. 147/13 (legge di stabilità 2014) dovrebbe escludere l'esito negativo di un nuovo giudizio di incostituzionalità, a parte l'impatto che potrebbe derivare dall'accoglimento di una diversa funzione sistematica della perequazione come fattore di riequilibrio distributivo e non solo fattore di contenimento della perequazione: di ciò *infra*.

5. La Corte evidenzia l'esistenza di un secondo livello di pensioni, richiamandosi al precedente della sua sentenza n. 393/2000, peraltro con un breve passaggio che non consente di definire puntualmente l'impatto della decisione n. 70 su tale livello.

A chiarire tale profilo, provvede invece il legislatore con il d.l. 65/15, che esplicitamente conferma, attraverso il termine "complessivo", il coinvolgimento delle pensioni integrative a prestazione definita, sulla scorta della previsione dell'art. 34, c. 1, l. n. 448/1998, puntualmente richiamato, così accentuandosi la differenza di impianto delle varieguate forme pensionistiche presenti nel secondo livello, quanto, in particolare, alla distinzione fra forme a prestazione definita, di tipo integrativo, e forme a contribuzione definita a capitalizzazione individuale. Solo per le prime, che, pur salvaguardate a suo tempo dal d.lgs. n. 124/93, risultano

comma, della Costituzione. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, fermo restando quanto disposto in materia di personale dall'articolo 61 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

sistematicamente sfavorite dalla successiva legislazione, valgono – appunto, nel complesso – le regole sul contenimento della perequazione, così da evitare irragionevoli effetti di trasferimento dall'uno (primo livello) all'altro (secondo livello) segmento del sistema pensionistico, entrambi caratterizzati dalla configurazione di componente della finanza pubblica in senso ampio (così, appunto, la citata sentenza n. 393/2000).

6. Fin qui, in estrema sintesi e nei limiti consentiti da questa sede, le riflessioni che provengono dalla sentenza in sé considerata. Ma essa merita di essere collocata in un contesto più ampio ed assunta come punto di partenza per una revisione funzionale delle varie componenti del sistema, in vista anche di un riassetto complessivo. Per un verso, essa si inserisce in un vero e proprio *redde rationem* del legislatore nei confronti della giurisprudenza non solo costituzionale, per altro verso, un po' paradossalmente, è destinata a fornire – nonostante l'impostazione sostanzialmente conservativa - seri elementi di riflessione per l'innovazione del sistema. Quanto al primo profilo, risulta evidente che a distanza di quattro anni dalla loro approvazione, le riforme del 2011 sono ora al vaglio giudiziario. A livello di giurisprudenza costituzionale, si deve infatti aggiungere alla sentenza n. 70 ed alla n. 178, qui evocata per la soluzione escogitata al fine di aggirare il problema della retroattività, la ricordata sentenza n. 6/15 sulla inammissibilità del referendum abrogativo dell'intero art. 24 del d.l. n. 201/11, in ragione della rinnovata ed esaustiva qualificazione del d.l. 201/11 come normativa collegata con la manovra finanziaria. A livello di giurisprudenza ordinaria spicca la recente sentenza delle SS.UU. n. 17589, che ha deciso in ordine alla qualificazione della opzione per il prolungamento del rapporto di lavoro da parte di dipendente che abbia raggiunto i requisiti di accesso per l'età pensionabile (art. 24, cit., c. 4). La decisione è stata nel senso di escludere l'esistenza di un diritto potestativo del dipendente, a fronte del quale il datore di lavoro nulla potrebbe opporre; a maggior ragione si esclude che possa risultare ampliata la portata soggettiva della tutela reale ex art. 18 l. 300/70. È, questo, un segnale della Cassazione volto a stroncare tentativi di forzatura di norme scritte con l'obiettivo di differire la spesa pensionistica complessiva ipotizzando ad un tempo di compensare il sacrificio pensionistico, risultante anche dal meno favorevole criterio di calcolo, con un prolungamento esasperato e forzato del rapporto di lavoro, in violazione dei principi di libertà contrattuale, correlati con la pur aumentata età pensionabile: si ridimensiona così per altra via il disegno del legislatore del 2011, volto a far prevalere anche su questo punto, comunque per via traversa, un generico interesse pubblico sui consolidati assetti organizzativi del lavoro.

Una sorta, dunque, di tiro incrociato della giurisprudenza sull'art. 24, che – specialmente nei giorni in cui si acuisce la polemica intorno ad una possibile revisione della legge Fornero – merita massima attenzione.

7. Per comprendere il senso di questo confronto serrato fra legislatore e giurisprudenza, occorre una riflessione complessiva sull'art. 24, avendo presente il rischio della segmentazione tematica in cui si imbatte la giurisprudenza, a causa dell'inevitabile effetto della delimitazione dei giudizi, quondanche di costituzionalità⁵. Il punto è che, con l'utopistico obiettivo di chiudere la partita una volta per tutte e nel ben più ampio contesto del decreto legge Salva Italia, l'art. 24 (da lungo tempo pensato a tavolino, ma scritto di impeto, sotto pressioni allora inusuali), è risultato del tutto sbilanciato nel rapporto valoriale fra diritti sociali fondamentali e salvaguardia dell'equilibrio finanziario, a smaccato favore di quest'ultimo e dei relativi algoritmi. Ne è prova certa – ma l'elenco non è esaustivo - la tecnica utilizzata, che in larga parte è di mero rafforzamento dei sacrifici già introdotti nella manovra estiva (d.l. n. 98/11 conv.): appunto, l'ulteriore elevazione dell'età pensionabile (c. 4), il repentino blocco degli accordi di mobilità con i noti strascichi da errata previsione (cc. 14 e 15 e c.d. salvaguardati), la stretta sulla perequazione di cui qui ci si occupa, l'inasprimento del contributo di solidarietà con la previsione di un ulteriore scaglione (c. 31 *bis*, già fulminato dalla Corte con la sentenza n. 116/13), le tensioni nei confronti degli enti di previdenza privati per i professionisti (c. 24); a parte l'immediata attuazione del metodo contributivo per tutti (con il paradossale effetto del miglioramento delle prestazioni per chi fosse prossimo o oltre i quaranta anni di contribuzione) e l'ulteriore – questa, invero, ragionevolmente esemplare – applicazione di un contributo di solidarietà sulle prestazioni dei regimi speciali (c. 21).

8. Un tale contesto ha finito per influenzare, forse anche psicologicamente, l'approccio della Corte alla norma sul contenimento della perequazione, della quale si è colto solo il profilo di capacità risparmiata; così, ci si è adattati alla logica del monito del 2010, mettendo in seconda linea la considerazione di un diverso possibile significato della manovra specifica in tema di perequazione. Per questo, sottolineo che il nostro ordinamento previdenziale ha accolto senza

⁵ A parte l'eventualità dell'ampliamento del giudizio di costituzionalità attraverso la riproposizione davanti a se stessa della medesima questione in più ampi termini: cfr. Corte cost. 421/1995, sull'estensione temporale del contributo di solidarietà applicato ai contributi di secondo livello.

particolare reazione (a parte il primo, fallito, tentativo di referendum abrogativo – Corte cost. n. 2/94) il complesso delle riforme del 1992/1995. A distanza, ora, di 20/23 anni da quelle riforme (disposte con opportuna gradualità), la popolazione attiva italiana risulta sostanzialmente spaccata in due: circa la metà è titolare di un rapporto previdenziale di tipo retributivo, mediamente elevato; la restante popolazione dei futuri pensionandi rientra nell'alveo, oramai quasi a regime, del metodo contributivo, con l'aggravante che si tratta della metà più colpita dalla crisi del mercato del lavoro (in termini di precarietà e di più modesti livelli di retribuzione), che proprio grazie alla scelta di specularità/corrispettività incide significativamente sulla adeguatezza, fin dal loro calcolo iniziale, delle future prestazioni pensionistiche⁶. In questa situazione, non basta invocare l'inscindibilità del rapporto fra art. 36 ed art. 38, se non si spiega quale sia il parametro che governa questo rapporto⁷, dovendocisi sottrarre al fascino della formula del "merito" (secondo un risalente criterio affermatosi nella storia dei rapporti fra lo Stato ed i suoi dipendenti, su basi, dunque, ben diverse da quelle attuali), cui non può attribuirsi un valore etico ma un valore solo di corrispettività prolungata. Il parametro della correlazione con il trattamento finale (sia esso in valore assoluto o anche secondo la media dell'ultimo periodo, più o meno ampliato) è stato superato per tutta una serie di intrinseche considerazioni⁸, ma proprio perché esso è ancora ampiamente operativo - in ragione della inevitabile proiezione temporale dei trattamenti pensionistici, ma anche della scelta di eccessiva gradualità e temporeggiamenti attuativi⁹, finisce per determinarsi una situazione di

⁶ Del radicale cambiamento indotto dall'adozione del metodo contributivo dà atto Corte cost. n. 30/04, che pure viene annoverata fra le sentenze-monito.

⁷ Un tale interrogativo non si pone, né avrebbe motivo di porsi, laddove si tratta di definire la natura reddituale della prestazione pensionistica a fini diversi da quelli della adeguatezza delle prestazioni: è il caso portato all'attenzione delle Sezioni Unite (sent. n. 10455/15) in vista di definire il regime delle spese processuali, distinguendolo da quello relativo alle controversie in materia di assistenza sociale, nella articolazione fra 2° e 1° comma dell'art. 38 Cost.: qui è più che sufficiente la generica correlazione fra retribuzione e pensione.

⁸ Sarebbe interessante sapere quale è stato lo sviluppo della pensione del collaudatore che a fine anni '70 liquidò (vedi <http://www.noisiamobuckler.org/2014/02/le-pensioni-nelleldorado.html>) una pensione a carico del Fondo Volo di oltre 120 milioni di lire; tanto sulla base di Cass. 5 ott. 1984, n. 4960, in *Giust. Civ.*, 1985, I, 3176, nota di Grigoli, chiamata a giudicare della sofisticata questione della iscrivibilità o meno dell'interessato al Fondo in relazione alla natura dell'attività dell'impresa presso cui operava, senza che – nonostante svariate segnalazioni -dal processo e relative sentenze nei vari fosse mai emersa l'enormità della misura pensionistica in gioco.

⁹ Ad una esasperata difesa dei diritti quesiti (l. 421/92 e 335/95), si è aggiunto, nell'impianto del metodo contributivo, l'aggravio della ostilità politica, prima ancora che burocratica, nel dare attuazione all'adeguamento del meccanismo di trasformazione in base

seria disuguaglianza fra coorti di pensionati, non suscettibile di correzione con gli ordinari strumenti dell'art. 3 Cost. Ben per questo, si ventilano interventi di complessivo riequilibrio, oltre che in senso finanziario, anche con finalità intrinsecamente equitative, come tali ispirate al principio di solidarietà, prospettandosi, tanto autorevolmente quanto improbabilmente, retroattive applicazioni del metodo contributivo secondo variegate ipotesi¹⁰: ma allora, una oculata e dichiarata manovra riequilibrante/solidaristica affidata allo strumento della perequazione in versione di geometria variabile (qui si tratta di trovare uno o più congrui algoritmi) potrebbe concorrere ad attenuare progressivamente lo squilibrio di sistema determinato dal passaggio verso il metodo contributivo. Non più, dunque, una volta a volta diversa curva della perequazione come manovra comandata solo dall'art. 81 Cost., ma come manovra almeno in parte correttiva della non estendibilità retroattiva del metodo contributivo.

Resterebbero fuori, è evidente, i casi eclatanti, ma potrebbe soccorrere l'uso del prelievo secondo la formula utilizzata per le pensioni d'oro, ma non finalizzata a realizzare una illegittima manovra fiscale (già ben per questo condannata¹¹), ma volta a produrre un effetto di redistribuzione delle risorse nell'ambito del sistema sociale, anche se qui la Corte sembra già mettere le mani avanti, laddove (par. 4 della sentenza 70) assume quale parametro qualificante del prelievo ai fini della sua configurazione o non come strumento tributario, la circostanza che "le risorse (oggetto del prelievo), connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, devono essere destinate a sovvenire pubbliche spese"; dal che, come noto (ord. Corte dei Conti, Sez. Giurisd. Campania, 23 marzo 2015), la questione se il nuovo prelievo (la cui denominazione passa, vedi caso, da "contributo di perequazione" a "contributo di solidarietà": ma certo non basta il mutamento del *nomen*) sulle pensioni d'oro sia costituzionalmente legittimo (art. 1, c. 486, l. 147/13), tenendo soprattutto conto che diversa è la destinazione del frutto del prelievo, che va a vantaggio, non già dell'erario, come il precedente contributo di perequazione, sebbene di una delle categorie dei lavoratori salvaguardati (art. 1, co. 191, stessa legge), restando dunque all'interno del circuito previdenziale in una logica solidaristica: dovrebbe fare la differenza!

alle variazioni della speranza matematica (art. 1, c. 11, l. n. 335/95, e successivi interventi del legislatore, quali l'art. 14 l. n. 247/2007, e l'art. 12, co. 12 *bis*, l. n. 122/2010).

¹⁰ Secondo una metodologia algoritmica, si è ipotizzato anche un meccanismo di ricalcolo a *forfait* delle pensioni in essere per allinearle *ex post* al metodo contributivo!

¹¹ Cfr. il mio *La Corte costituzionale distingue fra equità fiscale ed equità previdenziale: a proposito della sentenza n. 116/2013*, in *Amministrazione in Cammino*, Riv. Telem., 2013.

Così la perequazione non sarebbe soggetta ad ulteriori manovre più o meno ricorrenti, e la sua curva verrebbe ridisegnata stabilmente secondo un meccanismo funzionale ad un almeno parziale riequilibrio intrinseco del sistema.

Documentazione

Corte costituzionale 30 aprile 2015, n. 70

SENTENZA N. 70
ANNO 2015
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, promossi dal Tribunale ordinario di Palermo, sezione lavoro, con ordinanza del 6 novembre 2013, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, con due ordinanze del 13 maggio 2014, e dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, con ordinanza del 25 luglio 2014, rispettivamente iscritte ai nn. 35, 158, 159 e 192 del registro ordinanze 2014 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, nn. 14, 41 e 46, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti gli atti di costituzione di C.G. e dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), nonché gli atti di intervento di T.G. e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 marzo 2015 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Riccardo Troiano per C.G., Luigi Caliulo e Filippo Mangiapane per l'INPS e l'avvocato dello Stato Giustina Noviello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Il Tribunale ordinario di Palermo, sezione lavoro, con ordinanza del 6 novembre 2013, (r.o. n. 35 del 2014), la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, con due ordinanze del 13 maggio 2014 (r.o. n. 158 e r.o. n. 159 del 2014), e la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, con ordinanza del 25 luglio 2014, (r.o. n. 192 del 2014) hanno sollevato questione di legittimità costituzionale del comma 25 dell'art. 24, del decreto-legge del 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall' art. 1, comma 1 della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui prevede che «In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento», in riferimento agli artt. 2, 3, 23, 36, primo comma, 38, secondo comma, 53 e 117, primo comma, della Costituzione.

Il Tribunale ordinario di Palermo, sezione lavoro, premette di essere stato adito per la condanna dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) a corrispondere al ricorrente i ratei di pensione maturati e non percepiti nel biennio 2012-2013, maggiorati di interessi e rivalutazione monetaria fino all'effettivo soddisfo, previa dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'azzeramento della perequazione automatica delle pensioni superiori a tre volte il trattamento minimo INPS introdotto dalla norma censurata.

Il giudice rimettente rileva che la discrezionalità di cui gode il legislatore nella scelta del meccanismo perequativo diretto all'adeguamento delle pensioni, fondata sul disposto degli artt. 36 e 38 Cost., ha trovato il proprio meccanismo attuativo nel sistema di perequazione automatica dei trattamenti pensionistici, introdotto dall'art. 19 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale). Aggiunge che il blocco introdotto dalla normativa censurata reitera, rendendola più gravosa, la misura di interruzione del sistema perequativo già a suo tempo sancita dalla legge 24 dicembre 2007, n. 247 (Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la

crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale), che era limitata ai soli trattamenti pensionistici eccedenti otto volte il trattamento minimo INPS, nonostante il monito rivolto al legislatore dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 316 del 2010, teso a rimuovere il rischio della frequente reiterazione di misure volte a paralizzare il meccanismo perequativo.

Con la misura censurata, secondo il rimettente, si sarebbe violato l'invito della Corte, mediante azzeramento della perequazione per i trattamenti pensionistici di più basso importo, per due anni consecutivi e senza alcuna successiva possibilità di recupero.

Il giudice a quo richiama la giurisprudenza costituzionale (in particolare la sentenza n. 223 del 2012) secondo cui la gravità della situazione economica, che lo Stato deve affrontare, può giustificare anche il ricorso a strumenti eccezionali, con la finalità di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari con la garanzia dei servizi e dei diritti dei cittadini, nel rispetto del principio fondamentale di eguaglianza.

Deduce, quindi, la violazione dell'art. 38, secondo comma, Cost., poiché l'assenza di rivalutazione impedirebbe la conservazione nel tempo del valore della pensione, menomandone l'adeguatezza e dell'art. 36, primo comma, Cost., in quanto il blocco della perequazione lederebbe il principio di proporzionalità tra la pensione, che costituisce il prolungamento della retribuzione in costanza di lavoro, e il trattamento retributivo percepito durante l'attività lavorativa.

Sostiene, altresì, la lesione del combinato disposto degli artt. 36, 38 e 3 Cost., poiché la mancata rivalutazione, violando il principio di proporzionalità tra pensione e retribuzione e quello di adeguatezza della prestazione previdenziale, altererebbe il principio di eguaglianza e ragionevolezza, causando una irrazionale discriminazione in danno della categoria dei pensionati. Deduce, inoltre, la violazione del principio di universalità dell'imposizione di cui all'art. 53 Cost. e di quello di non discriminazione ai fini dell'imposizione e di parità di prelievo a parità di presupposto di imposta di cui al combinato disposto degli artt. 3, 23 e 53 Cost., poiché, indipendentemente dal *nomen iuris* utilizzato, la misura adottata si configurerebbe quale prestazione patrimoniale di natura sostanzialmente tributaria, in quanto doverosa, non connessa all'esistenza di un rapporto sinallagmatico tra le parti e collegata esclusivamente alla pubblica spesa in relazione ad un presupposto economicamente rilevante.

2. – La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia - Romagna, che ha sollevato con due distinte ordinanze la questione di legittimità costituzionale del comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, riferisce che il ricorrente nel giudizio principale

lamentava la mancata rivalutazione automatica del proprio trattamento pensionistico in applicazione della norma oggetto di censura, per effetto della esclusione del meccanismo di perequazione per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS.

Evidenzia, alla luce della giurisprudenza costituzionale, l'illegittimità delle frequenti reiterazioni di misure intese a paralizzare il meccanismo perequativo, sottolineando, altresì, il carattere peggiorativo della norma censurata rispetto all'art.1, comma 19, della legge n. 247 del 2007, così determinando il blocco dell'adeguamento dei trattamenti superiori a tre volte, anziché a otto volte, rispetto al trattamento minimo INPS, avuto anche riguardo alla vicinanza temporale rispetto all'ultimo azzeramento attuato, nonché alla mancata previsione di un meccanismo di recupero.

In particolare, secondo il giudice a quo, il vizio della norma censurata emerge ove si consideri che la natura di retribuzione differita delle pensioni ordinarie è stata ormai definitivamente riconosciuta dalla Corte costituzionale (viene richiamata la sentenza n. 116 del 2013). Il maggior prelievo tributario rispetto ad altre categorie risulta, con più evidenza, discriminatorio, poiché grava su redditi ormai consolidati nel loro ammontare, collegati a prestazioni lavorative già rese da cittadini che hanno esaurito la loro vita lavorativa, rispetto ai quali non risulta più possibile ridisegnare sul piano sinallagmatico il rapporto di lavoro, con conseguente lesione degli artt. 3 e 53 Cost.

Ad avviso della Corte rimettente, il mancato adeguamento delle retribuzioni equivale a una loro decurtazione in termini reali con effetti permanenti, ancorché il blocco sia formalmente temporaneo, non essendo previsto alcun meccanismo di recupero, con conseguente violazione degli artt. 3, 53, 36 e 38 Cost. Tale blocco incide sui pensionati, fascia per antonomasia debole per età ed impossibilità di adeguamento del reddito, come evidenziato dalla Corte costituzionale, secondo la quale i redditi derivanti dai trattamenti pensionistici non hanno, per questa loro origine, una natura diversa e *minoris generis* rispetto agli altri redditi presi a riferimento, ai fini dell'osservanza dell'art. 53 Cost., che non consente trattamenti *in peius* di determinate categorie di redditi da lavoro (viene richiamata ancora la sentenza n. 116 del 2013).

La Corte dei conti aggiunge che l'introduzione di un'imposta speciale, sia pure transitoria ed eccezionale, viola il principio della parità di prelievo a parità di presupposto d'imposta economicamente rilevante e che, quindi, il blocco della perequazione si traduce in una lesione del combinato disposto di cui agli artt. 3 e 53 Cost., in quanto la norma censurata limita i destinatari della stessa soltanto ad una "platea di soggetti passivi", cioè ai percettori del trattamento pensionistico, in violazione del principio della universalità della imposizione.

Essa sottolinea, inoltre, come l'intervento legislativo evidenzi il carattere sempre più strutturale del meccanismo di azzeramento della rivalutazione e non quello di misura eccezionale, non reiterabile, senza osservare il monito espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 316 del 2010, con riguardo ai gravi rischi di irragionevolezza e violazione della proporzionalità derivanti dalla frequente reiterazione delle misure volte a paralizzare il meccanismo di perequazione automatica, in quanto le pensioni, anche di maggior consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere di acquisto della moneta.

Deduce, poi, come la norma censurata si presenti lesiva anche del principio di affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, garantito dall'art. 3 Cost., giacché i pensionati adeguano i programmi di vita alle previsioni circa le proprie disponibilità economiche, con conseguente pregiudizio per le aspettative di vita di questi ultimi .

Sostiene, quindi, la palese irragionevolezza del provvedimento censurato e l'irrazionalità dello stesso per eccedenza del mezzo rispetto al fine, dovendo provvedersi ad esigenze quali la «contingente situazione finanziaria» richiamata dal legislatore mediante la fiscalità ordinaria, secondo il disposto di cui all'art. 53 Cost.

Invoca, infine, sulla base dell'art. 117, primo comma, Cost., quale parametro interposto, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma 4 novembre 1950 (CEDU), ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, richiamando poi il principio della certezza del diritto, quale patrimonio comune degli Stati contraenti, nonché il diritto dell'individuo alla libertà e alla sicurezza di cui all'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, il diritto di non discriminazione che include anche quella fondata sul patrimonio (art. 21), il diritto degli anziani di condurre una vita dignitosa e indipendente (art. 25), il diritto alla protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale (art. 33) ed il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali di cui all'art. 34 della medesima Carta.

3. – La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, premette che la ricorrente nel giudizio principale era titolare di pensione diretta e di pensione indiretta del Fondo dipendenti INPS e che l'importo complessivo dei due trattamenti era stato mantenuto fermo anche negli anni 2012 e 2013, in applicazione della norma impugnata, aggiungendo che la parte aveva agito per la condanna dell'INPS al pagamento delle quote di trattamento non corrisposte, previo promovimento della questione di legittimità costituzionale della norma censurata.

Nel merito, osserva la Corte rimettente che, pur avendo la Corte costituzionale ammesso, in linea di principio, la compatibilità costituzionale di disposizioni legislative che incidano su situazioni soggettive attinenti ai rapporti di durata, facendosi carico di esigenze di contenimento della spesa pubblica, la stessa ha, al contempo, invitato il legislatore a salvaguardare il principio di ragionevolezza nelle manovre economiche adottate, a tutela degli interessi dei cittadini (viene richiamata la sentenza n. 316 del 2010).

Nel caso del comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, secondo il giudice a quo difetterebbero i presupposti segnalati dalla giurisprudenza costituzionale, atteso che, in primo luogo, l'intervento non avrebbe il carattere realmente temporaneo voluto dal giudice delle leggi, perché esteso per un arco temporale di due anni. Inoltre, esso non riguarderebbe soltanto le pensioni più alte, incidendo, invece, sui trattamenti pensionistici di più basso importo, superiori ad euro 1.405,05 lordi per il 2012 ed a euro 1.441,56 lordi per il 2013. Per tali trattamenti, secondo la Corte rimettente, la pressante esigenza di rivalutazione sistematica del correlativo valore monetario, che garantisce il soddisfacimento degli stessi bisogni alimentari, sarebbe irrimediabilmente frustrata.

In particolare, lo sganciamento dai meccanismi di adeguamento automatico dei trattamenti pensionistici superiori a tre volte il minimo INPS, per un tempo considerevole, minerebbe il sistema di adeguamento costituzionalmente rilevante, con violazione dei principi di cui agli artt. 36 e 38 Cost.

Come ricordato dal giudice rimettente, la Corte costituzionale ha affermato (viene citata la sentenza n. 497 del 1988) che la protezione così garantita ai lavoratori postula requisiti di effettività, tanto più che essa si collega alla tutela dei diritti fondamentali della persona sanciti dall'art. 2 Cost., mentre 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 (il richiamo è alla sentenza n. 30 del 2004).

Il Collegio rimettente osserva, quindi, che la Corte costituzionale, pur avendo riconosciuto, con la sentenza n. 316 del 2010, la legittimità di temporanee sospensioni della perequazione, anche se limitate alle pensioni di importo più elevato, ha, al contempo, precisato che la ragionevolezza complessiva del sistema dovrà essere apprezzata nel quadro del temperamento di interessi di rango costituzionale, alla luce

dell'art. 3 Cost. Con ciò si intende evitare che una generalizzata esigenza di contenimento della finanza pubblica possa risultare sempre e comunque valido motivo per determinare la compromissione «di diritti maturati o la lesione di consolidate sfere di interessi, sia individuali, sia anche collettivi» (viene citata la sentenza n. 92 del 2013).

Deduce, poi, il contrasto con gli artt. 3, 23, 53 Cost., sollevando d'ufficio la relativa questione, per essere stato imposto con la norma censurata un sacrificio cospicuo ad una sola categoria di cittadini, incorrendo nella violazione del principio di eguaglianza, a causa della disparità di trattamento che può essere ravvisata nella differente previsione di prestazioni patrimoniali a carico di soggetti titolari di redditi analoghi.

4. – Si è costituito in giudizio (r.o. n. 35 del 2014) C.G., ricorrente nel giudizio principale pendente dinanzi al Tribunale ordinario di Palermo, sezione lavoro, instando per la declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione legislativa censurata. Sostiene, in particolare, il pregiudizio per l'adeguatezza delle prestazioni previdenziali, la quale imporrebbe la costante perequazione della pensione al mutamento dei valori monetari. Aggiunge il difetto di qualsivoglia modalità di recupero della somma oggetto di blocco della perequazione per il biennio 2012-2013 e la conseguente violazione degli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., in quanto il criterio adottato sarebbe irragionevole, lesivo del principio di proporzionalità tra pensione e retribuzione, nonché del principio di adeguatezza di cui all'art. 38 Cost.

5. – Si è, altresì, costituito in tutti i giudizi, (r.o. n.n. 35, 158, 159 e 192 del 2014), l'INPS, chiedendo che siano dichiarate manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate, alla luce della giurisprudenza costituzionale secondo cui spetta alla discrezionalità del legislatore, in conformità a un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali, dettare la disciplina di un adeguato trattamento pensionistico alla stregua delle risorse disponibili, fatta salva la garanzia di salvaguardia delle esigenze minime di protezione della persona.

L'Istituto osserva, al riguardo, che la norma censurata si limita a sospendere l'operatività del meccanismo rivalutativo esistente per un breve orizzonte temporale e a salvaguardare le posizioni più deboli sotto il profilo economico, evidenziando, altresì, come la Corte, con la sentenza n. 316 del 2010, abbia già deciso, respingendola, analoga questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007 ed aggiungendo che la mancata perequazione per un tempo limitato della pensione non incide sulla sua adeguatezza, in particolare per le pensioni di importo più elevato.

6. – Ha proposto intervento *ad adiuvandum* T.G., premettendo di essere iscritto al Fondo pensioni del personale delle Ferrovie dello Stato spa, di

non aver goduto, in forza dell'applicazione della norma di cui al comma 25 dell'art. 24, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, degli aumenti di perequazione automatica per la parte di pensione superiore a tre volte il trattamento minimo e di aver depositato analogo ricorso per le proprie pretese pensionistiche dinanzi alla sezione giurisdizionale del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, allo scopo di sentir dichiarato il proprio diritto alla perequazione automatica.

Assume, in particolare, a sostegno dell'ammissibilità del proprio intervento, il difetto di tutela per chi non abbia partecipato al giudizio principale, ma versi nelle medesime condizioni delle parti e, nel merito, la violazione degli artt. 38, secondo comma, 36, primo comma, e 3 Cost., nonché, infine, dell'art. 53 e del combinato disposto degli artt. 2, 23 e 53 Cost.

7. – E' intervenuto nei giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, instando per l'inammissibilità o, comunque, per la manifesta infondatezza della questione sollevata.

La difesa dello Stato eccepisce preliminarmente il difetto della previa domanda amministrativa, presupposto dell'azione, la cui mancanza renderebbe la domanda improponibile e adduce l'esistenza di una temporanea carenza di giurisdizione, rilevabile in qualsiasi stato e grado del giudizio.

L'Avvocatura generale rileva, in ogni caso, la manifesta infondatezza della questione riguardo a tutti i parametri segnalati e richiama la giurisprudenza costituzionale, nonché il principio dalla stessa espresso, secondo cui la mancata perequazione della pensione per un periodo contenuto non incide sull'adeguatezza del trattamento pensionistico.

8. – All'udienza pubblica, le parti costituite hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale ordinario di Palermo, sezione lavoro, con ordinanza del 6 novembre 2013 (r.o. n. 35 del 2014), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, con due ordinanze del 13 maggio 2014 (r.o. n. 158 e n. 159 del 2014) e la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, con ordinanza del 25 luglio 2014 (r.o. n. 192 del 2014), dubitano della legittimità costituzionale del comma 25 dell'art. 24, decreto-legge del 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui, per gli anni 2012 e 2013, limita la rivalutazione monetaria dei trattamenti pensionistici nella misura del

100 per cento, esclusivamente alle pensioni di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, in riferimento, nel complesso, agli artt. 2, 3, 23, 36, primo comma, 38, secondo comma, 53 e 117, primo comma della Costituzione, quest'ultimo in relazione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 (CEDU), ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Tutti i giudici rimettenti ritengono che il comma 25 dell'art. 24 sarebbe costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., in quanto la mancata rivalutazione, violando i principi di proporzionalità e adeguatezza della prestazione previdenziale, si porrebbe in contrasto con il principio di eguaglianza e ragionevolezza, causando una irrazionale discriminazione in danno della categoria dei pensionati.

La norma censurata recherebbe anche un *vulnus* agli artt. 2, 23 e 53 Cost., poiché la misura adottata si configurerebbe quale prestazione patrimoniale di natura sostanzialmente tributaria, in violazione del principio dell'universalità dell'imposizione a parità di capacità contributiva, in quanto posta a carico di una sola categoria di contribuenti.

La sola Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia - Romagna censura, infine, la predetta disposizione, anche con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla CEDU, richiamando, poi, gli artt. 6, 21, 25, 33 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

2. – I giudizi hanno ad oggetto la stessa norma, censurata in relazione a parametri costituzionali, per profili e con argomentazioni in larga misura coincidenti.

Deve, pertanto, esser disposta la riunione dei giudizi al fine di un'unica pronuncia (*ex plurimis*, sentenza n. 16 del 2015, ordinanza n. 164 del 2014).

Nel giudizio promosso dal Tribunale ordinario di Palermo, sezione lavoro, ha spiegato intervento *ad adiuvandum* T.G., che non è parte nel procedimento principale, assumendo di aver proposto analogo ricorso dinanzi alla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, allo scopo di sentir riconosciuto il proprio diritto alla perequazione automatica del trattamento pensionistico, per gli anni 2012 e 2013, negato dall'INPS.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (per tutte, sentenza n. 216 del 2014), possono intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale le sole parti del giudizio principale ed i terzi portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto

sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura.

La circostanza che l'istante sia parte in un giudizio diverso da quello oggetto dell'ordinanza di rimessione, nel quale sia stata sollevata analoga questione di legittimità costituzionale, non è sufficiente a rendere ammissibile l'intervento (*ex plurimis*, ordinanza n. 150 del 2012).

Conseguentemente, poiché T.G. non è stato parte del giudizio principale nel corso del quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale oggetto dell'ordinanza iscritta al n. 35 del reg. ord. 2014, né risulta essere titolare di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, l'intervento dallo stesso proposto va dichiarato inammissibile.

3. – La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, nelle due ordinanze di rimessione, dubita della legittimità costituzionale del comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito dalla legge n. 214 del 2011, in riferimento, fra l'altro all'art. 117, primo comma, Cost. e invoca genericamente, quale parametro interposto, la CEDU, per poi richiamare, più specificamente, una serie di disposizioni contenute nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

In particolare, sono evocati, oltre al principio della certezza del diritto quale «patrimonio comune agli Stati contraenti», anche « gli altri diritti garantiti dalla Carta: il diritto dell'individuo alla libertà e alla sicurezza (art. 6), il diritto di non discriminazione, che include anche quella fondata sul "patrimonio", (art. 21), il diritto degli anziani di condurre una vita dignitosa ed indipendente (art. 25), il diritto alla protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale (art. 33), il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali (art. 34)».

La questione, come prospettata, è inammissibile.

Va preliminarmente rilevato che questa Corte ritiene configurarsi un'ipotesi di inammissibilità della questione, qualora il giudice non fornisca una motivazione adeguata sulla non manifesta infondatezza della stessa, limitandosi a evocarne i parametri costituzionali, senza argomentare in modo sufficiente in ordine alla loro violazione (*ex plurimis*, ordinanza n. 36 del 2015).

In tale ipotesi, il difetto nell'esplicitazione delle ragioni di conflitto tra la norma censurata e i parametri costituzionali evocati inibisce lo scrutinio nel merito delle questioni medesime (fra le altre, ordinanza n. 158 del 2011), con conseguente inammissibilità delle stesse.

Nel caso di specie, la Corte rimettente si limita a richiamare l'art. 117, primo comma, Cost., per violazione della CEDU «come interpretata dalla Corte di Strasburgo» senza addurre alcun elemento a sostegno di tale

asserito *vulnus*, in particolare con riferimento alle modalità di incidenza della norma oggetto di impugnazione sul parametro costituzionale evocato.

Inoltre il richiamo alla CEDU si rivela, nella sostanza, erroneo, atteso che esso risulta affiancato dal riferimento a disposizioni normative riconducibili alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Quest'ultima fonte, come risulta dall'art. 6, comma 1 del Trattato sull'Unione europea, come modificato dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, ratificato e reso esecutivo con la legge 2 agosto 2008, n. 130, ha lo stesso valore giuridico dei trattati.

Pertanto, l'esame dell'ordinanza di rimessione non consente di evincere in qual modo le norme della CEDU siano compromesse, per effetto dell'applicazione della disposizione oggetto di censura.

Una tale carenza argomentativa costituisce motivo di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, in quanto preclusiva della valutazione della fondatezza.

Il giudice a quo non fornisce sufficienti elementi che consentano di vagliare le modalità di incidenza della norma censurata sul parametro genericamente invocato ed omette di allegare argomenti a sostegno degli effetti pregiudizievoli di tale incidenza, richiamando erroneamente disposizioni normative afferenti al diritto primario dell'Unione europea.

4. – La questione di costituzionalità per violazione degli artt. 2, 3, 23 e 53 Cost., in relazione alla presunta natura tributaria della misura in esame, non è fondata.

Tutte le ordinanze di rimessione affermano che, nel caso di specie, indipendentemente dal *nomen iuris* utilizzato, la misura di azzeramento della rivalutazione automatica per gli anni 2012 e 2013, relativa ai trattamenti pensionistici superiori a tre volte il trattamento minimo INPS, configurerebbe una prestazione patrimoniale di natura tributaria, lesiva del principio di universalità dell'imposizione a parità di capacità contributiva, in quanto posta a carico di una sola categoria di contribuenti. Nell'imporre alle parti di concorrere alla spesa pubblica non in ragione della propria capacità contributiva, essa violerebbe il principio di eguaglianza.

I rimettenti richiamano, in particolare, le decisioni n. 116 del 2013 e n. 223 del 2012 nella parte in cui si afferma che la Costituzione non impone una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria, ma esige un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza (in tal senso, fra le più recenti, sentenza n. 10 del 2015). Ciò si collega al compito di

rimozione degli ostacoli economico-sociali che di fatto limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione (ordinanza n. 341 del 2000, ripresa sul punto dalla sentenza n. 223 del 2012).

L'azzeramento della perequazione automatica oggetto di censura, tuttavia, sfugge ai canoni della prestazione patrimoniale di natura tributaria, atteso che esso non dà luogo ad una prestazione patrimoniale imposta, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, destinato a reperire risorse per l'erario.

La giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 219 e n. 154 del 2014) ha costantemente precisato che gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono tre: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, devono essere destinate a sovvenire pubbliche spese.

Un tributo consiste in un «prelievo coattivo che è finalizzato al concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva» (sentenza n. 102 del 2008).

Tale indice deve esprimere l'idoneità di ciascun soggetto all'obbligazione tributaria (fra le prime, sentenze n. 91 del 1972, n. 97 del 1968, n. 89 del 1966, n. 16 del 1965 e n. 45 del 1964).

Il comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, che dispone per un biennio il blocco del meccanismo di rivalutazione dei trattamenti pensionistici superiori a tre volte il trattamento minimo INPS, non riveste, quindi, natura tributaria, in quanto non prevede una decurtazione o un prelievo a carico del titolare di un trattamento pensionistico.

In base ai criteri elaborati da questa Corte in ordine alle prestazioni patrimoniali, in assenza di una decurtazione patrimoniale o di un prelievo della stessa natura a carico del soggetto passivo, viene meno in radice il presupposto per affermare la natura tributaria della disposizione. Inoltre, viene a mancare il requisito che consente l'acquisizione delle risorse al bilancio dello Stato, poiché la disposizione non fornisce, neppure in via indiretta, una copertura a pubbliche spese, ma determina esclusivamente un risparmio di spesa.

Il difetto dei requisiti propri dei tributi e, in generale, delle prestazioni patrimoniali imposte, determina, quindi, la non fondatezza delle censure sollevate in riferimento al mancato rispetto dei principi di progressività e di capacità contributiva.

5. – La questione prospettata con riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. è fondata.

La perequazione automatica, quale strumento di adeguamento delle pensioni al mutato potere di acquisto della moneta, fu disciplinata dalla legge 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.

Per perseguire un tale obiettivo, in fasi sempre mutevoli dell'economia, la disciplina in questione ha subito numerose modificazioni.

Con l'art.19 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), nel prevedere in via generalizzata l'adeguamento dell'importo delle pensioni nel regime dell'assicurazione obbligatoria, si scelse di agganciare in misura percentuale gli aumenti delle pensioni all'indice del costo della vita calcolato dall'ISTAT, ai fini della scala mobile delle retribuzioni dei lavoratori dell'industria.

Con l'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, recante «Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'art. 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421», oltre alla cadenza annuale e non più semestrale degli aumenti a titolo di perequazione automatica, si stabilì che gli stessi fossero calcolati sul valore medio dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati. Tale modifica mirava a compensare l'eliminazione dell'aggancio alle dinamiche salariali, al fine di garantire un collegamento con l'evoluzione del livello medio del tenore di vita nazionale. L'art. 11, comma 2, prevede, inoltre, che ulteriori aumenti potessero essere stabiliti con legge finanziaria, in relazione all'andamento dell'economia.

Il meccanismo di rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici governato dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo) si prefigge di tutelare i trattamenti pensionistici dalla erosione del potere di acquisto della moneta, che tende a colpire le prestazioni previdenziali anche in assenza di inflazione. Con effetto dal 1° gennaio 1999, il meccanismo di rivalutazione delle pensioni si applica per ogni singolo beneficiario in funzione dell'importo complessivo dei trattamenti corrisposti a carico dell'assicurazione generale obbligatoria. L'aumento della rivalutazione automatica opera, ai sensi del comma 1 dell'art. 34 citato, in misura proporzionale all'ammontare del trattamento da rivalutare rispetto all'ammontare complessivo.

Tuttavia, l'art 69, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), con riferimento al meccanismo appena illustrato di aumento della perequazione automatica, prevede che esso spetti per intero soltanto per le fasce di importo dei trattamenti pensionistici fino a tre volte il trattamento minimo INPS. Spetta nella misura del 90 per cento per le fasce di importo da tre a cinque volte il trattamento minimo INPS ed è ridotto al 75 per cento per i trattamenti eccedenti il quintuplo del predetto importo minimo. Questa impostazione fu seguita dal legislatore in successivi interventi, a conferma di un orientamento che predilige la tutela delle fasce più deboli. Ad esempio, l'art. 5, comma 6, del decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, della legge 3 agosto 2007, n. 127, prevede, per il triennio 2008-2010, una perequazione al 100 per cento per le fasce di importo tra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS.

In conclusione, la disciplina generale che si ricava dal complesso quadro storico-evolutivo della materia, prevede che soltanto le fasce più basse siano integralmente tutelate dall'erosione indotta dalle dinamiche inflazionistiche o, in generale, dal ridotto potere di acquisto delle pensioni.

6. – Quanto alle sospensioni del meccanismo perequativo, affidate a scelte discrezionali del legislatore, esse hanno seguito nel corso degli anni orientamenti diversi, nel tentativo di bilanciare le attese dei pensionati con variabili esigenze di contenimento della spesa.

L'art. 2 del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali) prevede che, in attesa della legge di riforma del sistema pensionistico e, comunque, fino al 31 dicembre 1993, fosse sospesa l'applicazione di ogni disposizione di legge, di regolamento o di accordi collettivi, che introducesse aumenti a titolo di perequazione automatica delle pensioni previdenziali ed assistenziali, pubbliche e private, ivi compresi i trattamenti integrativi a carico degli enti del settore pubblico allargato, nonché aumenti a titolo di rivalutazione delle rendite a carico dell'INAIL. In sede di conversione di tale decreto, tuttavia, con l'art. 2, comma 1-*bis*, della legge 14 novembre 1992, n. 438 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, recante misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), si provvide a mitigare gli effetti della disposizione, che dunque operò non come provvedimento di blocco della perequazione, bensì quale misura di contenimento della

rivalutazione, alla stregua di percentuali predefinite dal legislatore in riferimento al tasso di inflazione programmata.

In seguito, l'art. 11, comma 5, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), provvede a restituire, mediante un aumento *tantum* disposto per il 1994, la differenza tra inflazione programmata ed inflazione reale, perduta per effetto della disposizione di cui all'art. 2 della legge n. 438 del 1992. Conseguentemente, il blocco, originariamente previsto in via generale e senza distinzioni reddituali dal legislatore del 1992, fu convertito in una forma meno gravosa di raffreddamento parziale della dinamica perequativa.

Dopo l'entrata in vigore del sistema contributivo, il legislatore (art. 59, comma 13 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, recante «Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica») ha imposto un azzeramento della perequazione automatica, per l'anno 1998. Tale norma, ritenuta legittima da questa Corte con ordinanza n. 256 del 2001, ha limitato il proprio campo di applicazione ai soli trattamenti di importo medio - alto, superiori a cinque volte il trattamento minimo.

Il blocco, introdotto dall'art. 24, comma 25, come convertito, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, ora oggetto di censura, trova un precedente nell'art. 1, comma 19, della legge 24 dicembre 2007, n. 247 (Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale) che, tuttavia, aveva limitato l'azzeramento temporaneo della rivalutazione ai trattamenti particolarmente elevati, superiori a otto volte il trattamento minimo INPS.

Si trattava – come si evince dalla relazione tecnica al disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri il 13 ottobre 2007 – di una misura finalizzata a concorrere solidaristicamente al finanziamento di interventi sulle pensioni di anzianità, a seguito, dell'innalzamento della soglia di accesso al trattamento pensionistico (il cosiddetto "scalone") introdotto, a decorrere dal 1° gennaio 2008, dalla legge 23 agosto 2004, n. 243 (Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria).

L'azzeramento della perequazione, disposto per effetto dell'art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007, prima citata, è stato sottoposto al vaglio di questa Corte, che ha deciso la questione con sentenza n. 316 del 2010. In tale pronuncia questa Corte ha posto in evidenza la discrezionalità di cui gode il legislatore, sia pure nell'osservare il principio costituzionale di proporzionalità e adeguatezza delle pensioni, e ha reputato non illegittimo

l'azzeramento, per il solo anno 2008, dei trattamenti pensionistici di importo elevato (superiore ad otto volte il trattamento minimo INPS).

Al contempo, essa ha indirizzato un monito al legislatore, poiché la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, o la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, entrerebbero in collisione con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità. Si afferma, infatti, che «[...] le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta».

7.- L'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, oggetto di censura nel presente giudizio, si colloca nell'ambito delle "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici" (manovra denominata "salva Italia") e stabilisce che «In considerazione della contingente situazione finanziaria», la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, in base al già citato meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del cento per cento.

Per effetto del dettato legislativo si realizza un'indicizzazione al 100 per cento sulla quota di pensione fino a tre volte il trattamento minimo INPS, mentre le pensioni di importo superiore a tre volte il minimo non ricevono alcuna rivalutazione. Il blocco integrale della perequazione opera, quindi, per le pensioni di importo superiore a euro 1.217,00 netti.

Tale meccanismo si discosta da quello originariamente previsto dall'art. 24, comma 4, della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 1986) e confermato dall'art. 11 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), che non discriminava tra trattamenti pensionistici complessivamente intesi, bensì tra fasce di importo.

Secondo la normativa antecedente, infatti, la percentuale di aumento si applicava sull'importo non eccedente il doppio del trattamento minimo del fondo pensioni per i lavoratori dipendenti. Per le fasce di importo comprese fra il doppio ed il triplo del trattamento minimo la percentuale era ridotta al 90 per cento. Per le fasce di importo superiore al triplo del trattamento minimo la percentuale era ridotta al 75 per cento.

Le modalità di funzionamento della disposizione censurata sono ideate per incidere sui trattamenti complessivamente intesi e non sulle fasce di importo. Esse trovano un unico correttivo nella previsione secondo cui, per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo

INPS e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato.

La norma censurata è frutto di un emendamento che, all'esito delle osservazioni rivolte al Ministro del lavoro e delle politiche sociali (Camera dei Deputati, Commissione XI, Lavoro pubblico e privato, audizione del 6 dicembre 2011), ha determinato la sostituzione della originaria formula. Quest'ultima prevedeva l'azzeramento della perequazione per tutti i trattamenti pensionistici di importo superiore a due volte il trattamento minimo INPS e, quindi, ad euro 946,00. Il Ministro chiarì nella stessa audizione che la misura da adottare non confluiva nella riforma pensionistica, ma era da intendersi quale «provvedimento da emergenza finanziaria».

La disposizione censurata ha formato oggetto di un'interrogazione parlamentare (Senato della Repubblica, seduta n. 93, interrogazione presentata l'8 agosto 2013, n. 3 – 00321) rimasta inevasa, in cui si chiedeva al Governo se intendesse promuovere la revisione del provvedimento, alla luce della giurisprudenza costituzionale.

Dall'*excursus* storico compiuto traspare 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.

Il provvedimento legislativo censurato si differenzia, altresì, dalla legislazione ad esso successiva.

L'art. 1, comma 483, lettera e), della legge di stabilità per l'anno 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-legge di stabilità») ha previsto, per il triennio 2014-2016, una rimodulazione nell'applicazione della percentuale di perequazione automatica sul complesso dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo di cui all'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998, con l'azzeramento per le sole fasce di importo superiore a sei volte il trattamento minimo INPS e per il solo anno 2014. Rispetto al disegno di legge originario le percentuali sono state, peraltro, parzialmente modificate.

Nel triennio in oggetto la perequazione si applica nella misura del 100 per cento per i trattamenti pensionistici di importo fino a tre volte il trattamento minimo, del 95 per cento per i trattamenti di importo superiore a tre volte il trattamento minimo e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo del 75 per cento per i trattamenti oltre quattro volte e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo, del 50 per cento per i trattamenti oltre cinque volte e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS. Soltanto per il 2014 il blocco integrale

della perequazione ha riguardato le fasce di importo superiore a sei volte il trattamento minimo. Il legislatore torna dunque a proporre un *discrimen* fra fasce di importo e si ispira a criteri di progressività, parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e della adeguatezza dei trattamenti di quiescenza. Anche tale circostanza conferma la singolarità della norma oggetto di censura.

8.– Dall'analisi dell'evoluzione normativa *in subjecta* materia, si evince che la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici è uno strumento di natura tecnica, volto a garantire nel tempo il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, Cost. Tale strumento si presta contestualmente a innervare il principio di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 Cost., principio applicato, per costante giurisprudenza di questa Corte, ai trattamenti di quiescenza, intesi quale retribuzione differita (fra le altre, sentenza n. 208 del 2014 e sentenza n. 116 del 2013).

Per le sue caratteristiche di neutralità e obiettività e per la sua strumentalità rispetto all'attuazione dei suddetti principi costituzionali, la tecnica della perequazione si impone, senza predefinirne le modalità, sulle scelte discrezionali del legislatore, cui spetta intervenire per determinare in concreto il *quantum* di tutela di volta in volta necessario. Un tale intervento deve 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 ragionevolezza di tali finalità consente di predisporre e perseguire un progetto di eguaglianza sostanziale, conforme al dettato dell'art. 3, secondo comma, Cost. così da evitare disparità di trattamento in danno dei destinatari dei trattamenti pensionistici. Nell'applicare al trattamento di quiescenza, configurabile quale retribuzione differita, 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.), questa Corte ha tracciato un percorso coerente per il legislatore, con l'intento di inibire l'adozione di misure disomogenee e irragionevoli (fra le altre, sentenze n. 208 del 2014 e n. 316 del 2010). 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.

Non a caso, fin dalla sentenza n. 26 del 1980, questa Corte ha proposto una lettura sistematica degli artt. 36 e 38 Cost., con la finalità di offrire «una particolare protezione per il lavoratore». Essa ha affermato che proporzionalità e adeguatezza non devono sussistere soltanto al momento del collocamento a riposo, «ma vanno costantemente

assicurate anche nel prosieguo, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta», senza che ciò comporti un'automatica ed integrale coincidenza tra il livello delle pensioni e l'ultima retribuzione, poiché è riservata al legislatore una sfera di discrezionalità per l'attuazione, anche graduale, dei termini suddetti (*ex plurimis*, sentenze n. 316 del 2010; n. 106 del 1996; n. 173 del 1986; n. 26 del 1980; n. 46 del 1979; n. 176 del 1975; ordinanza n. 383 del 2004). Nondimeno, dal canone dell'art. 36 Cost. «consegue l'esigenza di una costante adeguazione del trattamento di quiescenza alle retribuzioni del servizio attivo» (sentenza n. 501 del 1988; fra le altre, negli stessi termini, sentenza n. 30 del 2004).

Il legislatore, sulla base di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali deve «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).

Al legislatore spetta, inoltre, individuare idonei meccanismi che assicurino la perdurante adeguatezza delle pensioni all'incremento del costo della vita. Così è avvenuto anche per la previdenza complementare, che, pur non incidendo in maniera diretta e immediata sulla spesa pubblica, non risulta del tutto indifferente per quest'ultima, poiché contribuisce alla tenuta complessiva del sistema delle assicurazioni sociali (sentenza n. 393 del 2000) e, dunque, all'adeguatezza della prestazione previdenziale ex art. 38, secondo comma, Cost.

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.– Nel vagliare la dedotta illegittimità dell'azzeramento del meccanismo perequativo per i trattamenti pensionistici superiori a otto volte il minimo INPS per l'anno 2008 (art. 1, comma 19 della già citata legge n. 247 del 2007), questa Corte ha ricostruito la *ratio* della norma censurata, consistente nell'esigenza di reperire risorse necessarie «a compensare l'eliminazione dell'innalzamento repentino a sessanta anni a decorrere dal 1° gennaio 2008, dell'età minima già prevista per l'accesso alla pensione di anzianità in base all'articolo 1, comma 6, della legge 23 agosto 2004, n. 243», con «lo scopo dichiarato di contribuire al finanziamento solidale

degli interventi sulle pensioni di anzianità, contestualmente adottati con l'art. 1, commi 1 e 2, della medesima legge» (sentenza n. 316 del 2010). In quell'occasione questa Corte non ha ritenuto che fossero stati violati i parametri di cui agli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. Le pensioni incise per un solo anno dalla norma allora impugnata, di importo piuttosto elevato, presentavano «margini di resistenza all'erosione determinata dal fenomeno inflattivo». L'esigenza di una rivalutazione costante del correlativo valore monetario è apparsa per esse meno pressante.

Questa Corte ha ritenuto, inoltre, non violato il principio di eguaglianza, poiché il blocco della perequazione automatica per l'anno 2008, operato esclusivamente sulle pensioni superiori ad un limite d'importo di sicura rilevanza, realizzava «un trattamento differenziato di situazioni obiettivamente diverse rispetto a quelle, non incise dalla norma impugnata, dei titolari di pensioni più modeste». La previsione generale della perequazione automatica è definita da questa Corte «a regime», proprio perché «prevede una copertura decrescente, a mano a mano che aumenta il valore della prestazione». La scelta del legislatore in quel caso era sostenuta da una ratio redistributiva del sacrificio imposto, a conferma di un principio solidaristico, che affianca l'introduzione di più rigorosi criteri di accesso al trattamento di quiescenza. Non si viola il principio di eguaglianza, proprio perché si muove dalla ricognizione di situazioni disomogenee.

La norma, allora oggetto d'impugnazione, ha anche superato le censure di palese irragionevolezza, poiché si è ritenuto che non vi fosse riduzione quantitativa dei trattamenti in godimento ma solo rallentamento della dinamica perequativa delle pensioni di valore più cospicuo. Le esigenze di bilancio, affiancate al dovere di solidarietà, hanno fornito una giustificazione ragionevole alla soppressione della rivalutazione automatica annuale per i trattamenti di importo otto volte superiore al trattamento minimo INPS, «di sicura rilevanza», secondo questa Corte, e, quindi, meno esposte al rischio di inflazione.

La richiamata pronuncia ha inteso segnalare 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», poiché risulterebbe incrinata la principale finalità di tutela, insita nel meccanismo della perequazione, quella che prevede una difesa modulare del potere d'acquisto delle pensioni.

Questa Corte si era mossa in tale direzione già in epoca risalente, con il ritenere di dubbia legittimità costituzionale un intervento che incida «in misura notevole e in maniera definitiva» sulla garanzia di adeguatezza

della prestazione, senza essere sorretto da una imperativa motivazione di interesse generale (sentenza n. 349 del 1985).

Deve rammentarsi che, per le modalità con cui opera il meccanismo della perequazione, ogni eventuale perdita del potere di acquisto del trattamento, anche se limitata a periodi brevi, è, per sua natura, definitiva. Le successive rivalutazioni saranno, infatti, calcolate non sul valore reale originario, bensì sull'ultimo importo nominale, che dal mancato adeguamento è già stato intaccato.

10.– La censura relativa al comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, se vagliata sotto i profili della proporzionalità e adeguatezza del trattamento pensionistico, induce a ritenere che siano stati valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità, con conseguente pregiudizio per il potere di acquisto del trattamento stesso e con «irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività» (sentenza n. 349 del 1985).

Non è stato dunque ascoltato il monito indirizzato al legislatore con la sentenza n. 316 del 2010.

Si profila con chiarezza, a questo riguardo, il nesso inscindibile che lega il dettato degli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. (fra le più recenti, sentenza n. 208 del 2014, che richiama la sentenza n. 441 del 1993). Su questo terreno si deve esercitare il legislatore nel proporre un corretto bilanciamento, ogniqualvolta si profili l'esigenza di un risparmio di spesa, nel rispetto di un ineludibile vincolo di scopo «al fine di evitare che esso possa pervenire a valori critici, tali che potrebbero rendere inevitabile l'intervento correttivo della Corte» (sentenza n. 226 del 1993).

La disposizione concernente l'azzeramento del meccanismo perequativo, contenuta nel comma 24 dell'art. 25 del d.l. 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. Anche in sede di conversione (legge 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 legge 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.).

L'interesse dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, è teso alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, da cui deriva in modo consequenziale il

diritto a una prestazione previdenziale adeguata. Tale diritto, costituzionalmente fondato, risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio. Risultano, dunque, intaccati i diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, fondati su inequivocabili parametri costituzionali: la proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita (art. 36, primo comma, Cost.) e l'adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.). Quest'ultimo è da intendersi quale espressione certa, anche se non esplicita, del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e al contempo attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.

La norma censurata è, pertanto, costituzionalmente illegittima nei termini esposti.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile l'intervento di T.G.;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui prevede che «In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento»;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 23 e 53, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Palermo, sezione lavoro, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna e dalla Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, con le ordinanze indicate in epigrafe;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dalla Corte dei conti, sezione

giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 aprile 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI