



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2015 FASC. II

(ESTRATTO)

ANTONINO SGROI

**LA PEREQUAZIONE AUTOMATICA DELLE PENSIONI E I VINCOLI
DI BILANCIO: IL LEGISLATORE E LA CORTE COSTITUZIONALE**

12 GIUGNO 2015

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Antonino Sgroi

La perequazione automatica delle pensioni e i vincoli di bilancio: il legislatore e la Corte costituzionale

ABSTRACT: *The paper analyzes the decision of the Constitutional Court n. 70 of 2015 in order to verify if it is in accordance with the consolidate guidelines taken by the constitutional judge himself (but also by the Court of Cassation) with regard to the re-evaluation of the pension treatment, but also if the decision is contrary from the results to which arrived the decision no. 10/2015, as regards to the effects on the public purse.*

SOMMARIO: 1. *La tutela costituzionale dei diritti previdenziali: la perequazione automatica.* – 2. *La sentenza n. 70 del 2015 della Corte costituzionale.* – 3. *La soluzione apprestata dal legislatore.*

1. *La tutela costituzionale dei diritti previdenziali: la perequazione automatica.*

La sentenza “Sciarra”¹, [n. 70 del 2015](#) della Corte costituzionale, dichiarativa dell’illegittimità costituzionale della disciplina legislativa introdotta dalla cd. legge Fornero, che aveva condotto al blocco della perequazione automatica su tutti i trattamenti pensionistici superiori a tre volte il trattamento minimo Inps² nel biennio 2012 – 2013, ha scatenato un dibattito giornalistico, spesso

¹ Così A. Barbera, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Riv. Ass. It. Costituzionalisti*, 2015, n. 2, che la correla alla precedente sentenza del giudice delle leggi la n. 10 del 2015, cd. “sentenza Cartabia”. Sentenza, quest’ultima, ove pur essendo stata dichiarata l’illegittimità costituzionale della “Robin Hood Tax”, si stabilisce che la stessa abbia effetti solo per il futuro e si esclude che tale declaratoria abbia come effetto il rimborso delle imposte pagate dai contribuenti, ivi compreso il giudizio nel quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale, perché tale restituzione comporterebbe «*uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra aggiuntiva, anche per non venir meno al rispetto dei parametri cui l’Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale (art. 11 e 117, primo comma, Cost.) e, in particolare, delle previsioni annuali e pluriennali indicate nelle leggi di stabilità in cui tale entrata è stata considerata a regime*». La sentenza è stata, peraltro, disapplicata dal giudice di merito che aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale (si tratta della [decisione resa dalla Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia il 12 maggio 2015, n. 217/3/15](#) annotata da A. Morelli, *Principio di totalità e “illegittimità della motivazione”: il seguito giurisprudenziale della sentenza della Corte costituzionale sulla Robin Tax (a proposito di Comm. Trib. Prov. Di Reggio Emilia, 12 maggio 2015, n. 217/3/15*, in [Consulta OnLine, 2015, II](#) (28.05.15) ed è stata oggetto di critiche da parte della dottrina come ricordato da ultimo da A. Morelli, [nota cit.](#), 483 e ss.; e da A. Ruggeri, *Attività di garanzia e attività d’indirizzo politico, a salvaguardia dei diritti fondamentali*, [ivi](#) (15.05.15), 399 e ss., in specie 405, nota 20).

² Siffatta regola era preceduta dall’espressione “*In considerazione della contingente situazione finanziaria*” e il comma che la conteneva, il 25°, si trova inserito in un articolo, il 24, il cui primo comma recita: “*Le disposizioni del presente articolo sono dirette a garantire il rispetto, degli impegni internazionali e con l’Unione europea, dei vincoli di bilancio, la stabilità economico-finanziaria e a rafforzare la sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico in termini di incidenza della spesa previdenziale sul prodotto interno lordo, in conformità dei seguenti principi e criteri:*

a) *equità e convergenza intragenerazionale e intergenerazionale, con abbattimento dei privilegi e clausole derogative soltanto per le categorie più deboli;*

b) *flessibilità nell’accesso ai trattamenti pensionistici anche attraverso incentivi alla prosecuzione della vita lavorativa;*

c) *adeguamento dei requisiti di accesso alle variazioni della speranza di vita; semplificazione, armonizzazione ed economicità dei profili di funzionamento delle diverse gestioni previdenziali.*” (per un commento di questi principi e il loro collegamento alla nota lettera della BCE pervenuta al Governo italiano, v. P. Sandulli, *Il sistema pensionistico tra una manovra e l’altra. Prime riflessioni sulla legge n. 214/2011*, in *RDSS*, 2012, n. 1, 1 e ss., in specie § 3). Si osservi che a tale blocco si connetteva altresì l’istituzione di un contributo di solidarietà a carico degli iscritti e dei pensionati delle gestioni previdenziali confluiti nel Fondo pensioni lavoratori dipendenti e del cd. Fondo Volo, con esclusione dei trattamenti pensionistici di importo inferiore o pari a cinque volte il trattamento minimo Inps, contributo dovuto per il quinquennio 2012 – 2017 (art. 24, comma 21, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv.to con modif.ni dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214). Le due disposizioni comporta(va)no pertanto con riguardo ai trattamenti pensionistici dei dipendenti privati, come *supra* individuati, superiori a cinque volte il trattamento minimo da un verso la sottoposizione a un contributo di solidarietà e da altro verso l’esclusione della rivalutazione monetaria della pensione fruita; ancorché con periodi diversi, quinquennale il primo, biennale il secondo. Infine è opportuno ricordare la [sentenza della Corte costituzionale del 5](#)

sopra le righe e non rispettoso dell'organo costituzionale allorché le considerazioni “da uomo della strada” erano compiute da illustri cattedratici in materie economiche, nonché un dibattito tecnico-giuridico che si impernia sulla lettura dell'art. 38, ma ancor di più sulla lettura dell'art. 81 della Carta costituzionale³.

Il sistema previdenziale, come noto al fine di garantire l'adeguatezza delle prestazioni successivamente alla loro prima liquidazione, prevede la rivalutazione delle stesse agli indici del costo della vita in misura differenziata a seconda dell'importo della pensione, in applicazione dei principi di solidarietà ed eguaglianza sostanziale.

L'istituto si pone all'interno della tutela costituzionale apprestata dall'art. 38.2 Cost. in favore dei lavoratori, allorché il legislatore costituente usa il sintagma “mezzi adeguati” e pertanto da questo articolo e dalla lettura che costantemente ne hanno dato la Corte costituzionale e la Corte di cassazione è opportuno prendere le mosse, per poi chiedersi se tale diritto possa essere modulato da parte del legislatore e in quali termini, oltretutto chiedersi se è possibile una limitazione temporale o quantitativa o per ambito soggettivo di efficacia dello stesso.

La Corte costituzionale nella [sentenza del 5 febbraio 1986, n. 31](#)⁴ ritiene che il legislatore, utilizzando l'espressione “mezzi adeguati”, abbia voluto garantire “*non soltanto la soddisfazione dei bisogni alimentari, di pura «sussistenza» materiale bensì anche il soddisfacimento di ulteriori esigenze relative al tenore di vita dei lavoratori. Le prestazioni previdenziali adeguate alle esigenze dei lavoratori ben possono pertanto, essere differenziate tra le diverse categorie dei medesimi...se ci si riferisce all'art. 38, comma 2, Cost. non è legittimo richiedere, una determinazione quantitativa unica, uniforme, per tutti i lavoratori, in quanto l'oggetto della valutazione che conduce al giudizio di adeguatezza dei mezzi alle esigenze di vita può riguardare anche la posizione economico-sociale delle diverse categorie di lavoratori, i rischi volontariamente assunti o comunque incombenti, i redditi conseguiti durante l'attività lavorativa ecc.: la valutazione ora indicata può ben condurre a determinazioni quantitativamente diversificate delle prestazioni previdenziali*”.

[giugno 2013, n. 116](#) (in *Riv. dir. trib.*, 2013, n. 6, 309 e ss., con nota di R. Succio, *Quando l'illegittimità costituzionale è annunciata: la Consulta cancella il prelievo sulle cd. “pensioni d'oro”*) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma, art. 18, comma 22 bis, decreto legge n. 98/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111/2011, come modificato dall'art. 24, comma 31 bis, decreto legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011, che applicava sui trattamenti pensionistici di fonte pubblica i cui importi complessivamente superino 90.000 euro lordi annui un “contributo di perequazione” pari al 5 per cento della parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché pari al 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro e al 15 per cento per la parte eccedente i 200.000 euro. Il giudice delle leggi ha ritenuto la natura tributaria del prelievo e un intervento impositivo irragionevole e discriminatorio ai danni di una sola categoria di cittadini. L'intervento riguarda, continua la Corte, i soli pensionati, senza garantire il rispetto dei principi fondamentali di uguaglianza a parità di reddito, attraverso una irragionevole limitazione della platea dei soggetti passivi. La dottrina che aveva commentato l'intervento legislativo del 2011 osservò, con riguardo al blocco della perequazione automatica, che “*la reiterazione a così breve distanza di tempo del blocco della perequazione automatica non può non richiamare all'attenzione il monito espresso dalla Corte costituzionale, quando con la sentenza n. 316/2010, detta Corte ha avvertito come la frequente reiterazione di misure di blocco del meccanismo di adeguamento delle pensioni possa esporre “il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili limiti di ragionevolezza e proporzionalità”*” (M. Cinelli, *La riforma delle pensioni del “Governo tecnico”*. *Appunti sull'art. 24 della legge n. 214 del 2011*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2012, I, 385 e ss., in specie 391. Omologhe osservazioni formulò P. Sandulli, *op. cit.*, in specie 24 e 25 ove elenca i criteri estraibili dalla lettura della [sentenza della Corte costituzionale n. 316/2010](#)).

³ Sin da ora si v., oltre allo scritto di A. Barbera *retro cit.*: gli interventi del seminario a porte chiuse organizzato il 15 maggio 2015 da [www.federalismi.it](#); E. Balboni, *Il caso pensioni tra Corte e Governo: da valanga e palombella*, in [www.forumcostituzionale.it](#); M. Cinelli, *Illegittima la reiterazione del blocco della perequazione delle pensioni: le ragioni*, in [www.csdle.lex.unict.it](#); S. Giubboni, *Le pensioni nello Stato costituzionale*, in [www.eticaeconomia.it](#), menabò n. 23/2015; M. Persiani, *Ancora incertezze su adeguatezza e proporzionalità delle prestazioni pensionistiche*, dattiloscritto per gentile concessione dell'Autore, in corso di pubblicazione su *Giur. It.*, 2015; P. Sandulli, *La “telenovela” costituzionale della perequazione pensionistica*, in [www.csdle.lex.unict.it](#); G. Prosperetti, *Alla ricerca di una ratio del sistema pensionistico italiano*, in [www.csdle.lex.unict.it](#); S. Lieto, *Trattare in modo eguale i diseguali?*, in [www.forumcostituzionale.it](#).

⁴ La si v., fra l'altro, in *Foro it.*, 1986, I, c. 1771 e ss., con nota di M. Cinelli, *L'“adeguatezza” della prestazione previdenziale tra parità e proporzionalità*.

La ricostruzione fatta dalla Corte nel lontano 1986, la si rinviene, con un balzo temporale trentennale, in una decisione resa a sezioni unite dalla Corte di cassazione, la n. 10455 del 21 maggio 2015 e successiva alla sentenza qui annotata. In questa decisione, il giudice della nomofilachia evidenzia che *“dalla norma costituzionale 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 (cfr. C. Cost. 926/1988) 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. In definitiva...il secondo comma dell’art. 38 garantisce ai lavoratori “non soltanto la soddisfazione dei bisogni alimentari di pura sussistenza materiale, bensì anche il soddisfacimento di ulteriori esigenze relative al tenore di vita” “consentito da un pregresso reddito di lavoro, per cui solo per queste ultime è possibile far capo al parametro dell’art. 36, primo comma” (v. C. Cost. 196/1993).”*

Su tale incontrovertito quadro ricostruttivo, che trova concordi sia la Corte costituzionale, sia la Corte di cassazione nonostante la distanza temporale fra le due decisioni, si innesta l’istituto della rivalutazione economica dei trattamenti pensionistici, istituto teso a garantire i pensionati dalla erosione del potere di acquisto delle pensioni⁵.

Con riferimento a questo istituto è lo stesso giudice delle leggi, con la [sentenza dell’11 novembre 2010, n. 316](#), a ritenere che *“dal principio enunciato nell’art. 38 Cost. non può farsi discendere, come conseguenza costituzionalmente necessitata, quella dell’adeguamento con cadenza annuale di tutti i trattamenti pensionistici. E ciò, soprattutto ove si consideri che le pensioni incise dalla norma impugnata, per il loro importo piuttosto elevato, presentano margini di resistenza all’erosione determinata dal fenomeno inflattivo. L’esigenza di una rivalutazione sistematica del correlativo valore monetario è, dunque, per esse meno pressante di quanto non sia per quelle di più basso importo”*⁶.

A contrario si deve ritenere che la rivalutazione quale istituto di garanzia del potere di acquisto dei trattamenti pensionistici rientri nel concetto di “mezzi adeguati” e che lo stesso possa essere graduato nella sua applicazione a secondo della “forza economica del pensionato”. Ovverosia tanto più alto è il trattamento pensionistico, tanto meno necessaria è l’applicazione integrale e costante nel tempo della rivalutazione monetaria, ben potendo prefigurarsi senza lesione aprioristica di diritti

⁵ Sull’erosione, in questi anni, del potere di acquisto delle pensioni e che ha interessato sia le pensioni di importo medio-basso, sia le pensioni di importo medio-alto, si v. L. Dragosei, *Pensioni, indicizzazione e soglie di povertà*, Menabò di Etica ed Economia, n. 19 dell’1 aprile 2015, www.eticaeconomia.it. L’autrice conclude la propria ricognizione osservando che l’operare congiunto del meccanismo di indicizzazione e del prelievo fiscale non ha protetto né i pensionati più agiati, né i più poveri. E questi ultimi, in particolare, hanno visto aggravarsi le proprie condizioni di disagio non solo a causa di un maggiore prelievo fiscale, ma anche e perché il paniere di consumo utilizzato per l’indicizzazione non riflette l’effettivo andamento del loro costo della vita nei periodi di accelerazione dell’inflazione.

⁶ Si osservi che la Corte, in questa decisione e nel rigettare la questione di legittimità costituzionale, ha utilizzato nel suo procedere argomentativo anche la regola dell’art. 36 Cost., senza che nessun commentatore (si v. rispettivamente i commenti di: M. Gambacciani, *Perequazione automatica e provvedimenti di “blocco” tra principio di solidarietà, esigenze della finanza pubblica e tutela dei diritti dei pensionati*, in *Giur. cost.*, 2011, n. 1, 880 e ss.; P. Cro, *Anche i ricchi piangono. Per le pensioni di importo più elevato la perequazione annuale non è costituzionalmente necessitata*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2011, n. 2, 438 e ss.), a quel che consta, ha sollevato dubbi di sorta su tale richiamo, contrariamente a quanto avvenuto con la sentenza in commento. La Corte ha osservato che *“anche rispetto al principio di proporzionalità delle pensioni alle retribuzioni, contenuto nell’art. 36 Cost., la lesione ipotizzata dal giudice rimettente non sussiste. In relazione all’adeguatezza dei trattamenti di quiescenza alle esigenze di vita del lavoratore e della sua famiglia, questa Corte ha ripetutamente affermato che tale principio non impone un aggancio costante dei trattamenti pensionistici agli stipendi (ex plurimis, [sentenza n. 62 del 1999](#) e [ordinanza n. 531 del 2002](#)). Spetta, infatti, al legislatore, sulla base di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali, 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 (per tutte, [sentenza n. 30 del 2004](#)). Esigenze, queste, che il livello economico dei trattamenti previsti dalla norma impugnata non scalfisce, per i suoi effetti limitati al 2008.”*

quesiti, al fine di garantire la tenuta del sistema previdenziale in un quadro sincronico e diacronico che assicuri l'erogazione delle prestazioni non solo agli attuali lavoratori e pensionati, ma anche ai futuri lavoratori e pensionati:

- a) un'applicazione dell'istituto per fasce di reddito, in maniera inversamente proporzionale;
- b) una disapplicazione temporanea dell'istituto medesimo, sia essa totale o parziale, che a secondo dei fini perseguiti dal legislatore, può riguardare tutti i pensionati o una parte di loro, e in quest'ultima ipotesi iniziando dai pensionati che godono di trattamenti più elevati⁷.

La stessa Corte di Cassazione, nella precedente decisione del 9 agosto 2003, n. 12055, aveva escluso la costituzionalizzazione del principio di integrale adeguamento automatico delle prestazioni pensionistiche, rilevando che il sistema di perequazione automatica delle pensioni, a partire dall'art. 21, legge n. 730 del 1983, è stato caratterizzato, da un canto, dalla previsione di un adeguamento automatico dei trattamenti pensionistici in forza di un indice ISTAT ricognitivo dell'andamento dei prezzi di consumo, dall'altro, da meccanismi di contenimento (in primo luogo, le c.d. 'fasce') che differenziano l'automatismo, facendolo regredire ad adeguamento solo parziale, secondo l'importo (da ultimo, complessivo) del trattamento pensionistico.

Questo meccanismo, continua la Cassazione, va valutato alla luce degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale secondo i quali, benché non sia stato costituzionalizzato il principio della piena perequazione automatica del trattamento pensionistico (tra le altre, [Corte cost., sent. n. 62 del 1999](#); [ord. n. 256 del 2001](#)), occorre tuttavia che risulti assicurata una ragionevole corrispondenza tra dinamica delle pensioni e dinamica delle retribuzioni ([Corte cost., sentt. n. 226 del 1993](#); [n. 42 del 1993](#))⁸.

L'esame di queste decisioni evidenzia, contrariamente a quel che traspare dalla lettura dei commenti "a caldo" della decisione in commento, che sin dal lontano 1993 entrambe le Corti avevano escluso un diritto automatico e totalizzante alla rivalutazione del trattamento pensionistico, riconoscendo che tale diritto poteva essere diversamente modulato, per fasce di reddito e limitato temporalmente.

⁷ Appare ovvio per chi scrive che tali scelte legislative, ancorché agganciate a esigenze di parità di bilancio fissate nella carta costituzionale - come nel nostro ordinamento -, sono sottoposte al vaglio di legittimità costituzionale da parte dell'organo a ciò preposto, senza che tale controllo possa comportare alcuna *deminutio capitis* da parte dell'organo legislativo. Quest'aspetto di persistenza del vaglio di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale, vaglio che potrebbe sfociare in una dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma scrutinata, se si è ben compreso, non sarebbe più possibile secondo l'opinione di parte della dottrina in quanto "*le nuove disposizioni costituzionali (dettate dall'art. 81) pongono le premesse per un diverso modo di essere della "costituzione finanziaria". In particolare, la decisione annuale di bilancio, stabilendo il quadro delle grandezze di politica economica dell'intera Repubblica, in linea con gli impegni europei diretti alla direzione del debito pubblico e per il pareggio strutturale di bilancio, ha acquistato pieno valore normativo, nel senso specifico che rappresenta parametro e limite della legislazione sostanziale. Rovesciando il rapporto tradizionale tra bilancio e leggi di spesa, queste ultime non possono più modificare nel corso dell'esercizio finanziario i saldi di bilancio e, quindi, il contenuto di principio della decisione annuale di bilancio. Un simile vincolo non vale, ovviamente, solo per la legislazione, ma per qualsiasi provvedimento che possa incidere sui saldi e sugli impegni europei. Tutto questo ha o meno effetti nei confronti della giurisprudenza costituzionale, specie quella creativa di impegni di spesa,...*" (A. Morrone, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 20 maggio 2015, 15).

⁸ In forza di tale argomentare la Suprema Corte ritenne manifestamente infondata:

- a) sia la questione di legittimità costituzionale degli artt. 11, D. Lgs. n. 503 del 1992 e 21, legge n. 730 del 1983, sollevata in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma e 38, primo e secondo comma, Cost., qualora, come nella specie, non risulti sussistente l'inidoneità del meccanismo di adeguamento a preservare la sufficienza della pensione ad assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia mezzi adeguati alle esigenze di vita ed una esistenza libera e dignitosa;
- b) sia la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, cit., in relazione all'art. 76, Cost., nella parte in cui prevede un sistema di rivalutazione per 'fasce', tenuto conto del principio secondo il quale il legislatore delegato doveva assicurare la stabilizzazione del rapporto tra spesa previdenziale e prodotto interno lordo, mentre l'eliminazione della dinamica delle retribuzioni è nel criterio di delega che considera la perequazione automatica delle pensioni in funzione della salvaguardia del loro potere d'acquisto.

Nella specie, la Corte ritenne che l'assunto del ricorrente, secondo il quale dal 1985 al gennaio 1998 si era visto ridurre la pensione erogata dall'Inps di circa lire 1.5000.000 l'anno non permetteva di ritenere neppure dedotto l'ampliamento della 'forbice' tra pensione e retribuzione necessario per dare consistenza al dubbio di illegittimità costituzionale.

Ma, aspetto ancor più rilevante, le Corti si erano imbattute nelle esigenze di bilancio, quali contrappesi alla rivalutazione delle prestazioni pensionistiche e le avevano ritenute legittime laddove avevano portato a una rimodulazione per fasce di reddito delle pensioni⁹.

Tant'è che la Corte costituzionale, nella [sentenza n. 316/2010](#), riconobbe per un certo verso meritevole il fine perseguito dal legislatore, di concorso al riequilibrio delle conseguenze finanziarie indotte dall'eliminazione del cd. scalone¹⁰, ovverosia dell'innalzamento repentino a sessant'anni, a far data dall'1 gennaio 2008, dell'età minima per l'accesso alla pensione di anzianità e la sua sostituzione con un sistema più graduale e flessibile dei pensionamenti, basato sul raggiungimento di quote risultanti dall'età anagrafica e dall'anzianità contributiva.

Nel quadro sin qui sommariamente delineato si innerva la decisione in commento che appare in linea con il *trend* interpretativo. L'unica differenza di non poco conto è che il risultato è stato opposto a quello avutosi con lo scrutinio della precedente legge in tema di blocco della perequazione automatica, comportando ovviamente dei costi per l'erario.

2. La [sentenza n. 70 del 2015](#) della Corte costituzionale.

Giunti a tale approdo bisogna chiedersi con riferimento alla decisione in commento:

a) quali siano i poteri di "investigazione" della Corte in punto di eventuali oneri economici connessi all'eventuale espunzione dall'ordinamento della norma sottoposta al vaglio di costituzionalità;

b) se, alla luce della pregressa giurisprudenza costituzionale sulla questione era prevedibile, da parte del legislatore storico, ovverosia quello della decreto legge "Salva Italia", un esito di tal fatta e se, ancora più a monte, sarebbe stato possibile confezionare una disciplina sul blocco della perequazione automatica conforme alle indicazioni date dal Giudice delle leggi (si osservi che la medesima problematica attiene ora al testo dell'art. 1, primo comma, del decreto legge 21 maggio 2015, n. 65, in specie lo spezzone di norma che introduce il comma 25-*bis* nel corpo dell'art. 24 del decreto legge "Salva Italia", tema sul quale ci si soffermerà in conclusione);

c) come operi il dettato dell'art. 81 Costituzione con riguardo alla salvaguardia del sistema di sicurezza sociale;

d) se la Corte, invece di limitarsi a dichiarare l'illegittimità della disposizione sottoposta al suo vaglio, avrebbe fatto meglio a utilizzare altre soluzioni, ferma restando la rimozione dall'ordinamento della disposizione sottoposta allo scrutinio di costituzionalità.

La prima questione che ha affaticato oltremodo gli opinionisti dei giornali e televisivi appare abbastanza banale per le seguenti considerazioni:

1) è interesse della parte pubblica prospettare a un organo terzo, qual è la Corte costituzionale, tutti gli aspetti giuridici, sociali ed economici radicati su una questione di legittimità costituzionale; dati questi in esclusivo possesso della parte pubblica interessata al rigetto della questione di legittimità costituzionale e che devono e possono essere messi nella disponibilità della Corte per il tramite della difesa tecnica, fornendoli a quest'ultima;

⁹ La legge delega del 23 ottobre 1992, n. 421 affidava al Governo il compito di emettere una legge delegata ove disciplinare la perequazione automatica delle pensioni dei lavoratori dipendenti e autonomi "*al fine di garantire, tenendo anche conto del sistema relativo ai lavoratori in attività, la salvaguardia del potere di acquisto;*" (art. 3, primo comma, lett. q), l. ult. cit.). Il Governo, con il decreto delegato 30 dicembre 1992, n. 503, fra l'altro agganciò gli ulteriori aumenti della perequazione automatica all'andamento dell'economia e prevede che gli stessi potevano essere stabiliti con legge finanziaria (art. 14.2, l. ult. cit.).

¹⁰ La Corte costituzionale ritenne, come detto nelle pagine precedenti, che dal principio enunciato dall'art. 38 Costituzione non poteva farsi discendere, come conseguenza costituzionalmente necessitata, quella dell'adeguamento con cadenza annuale di tutti i trattamenti pensionistici. Appartiene infatti alla discrezionalità del legislatore, col solo limite della palese irrazionalità, stabilire la misura dei trattamenti di quiescenza e le variazioni dell'ammontare delle prestazioni, attraverso un bilanciamento dei valori contrapposti che tenga conto, accanto alle esigenze di vita dei beneficiari, anche delle concrete disponibilità finanziarie e delle esigenze di bilancio.

2) la Corte costituzionale strutturalmente non può avere al suo interno specialità tecniche su tutti i campi dello scibile universale, ivi compresi gli eventuali costi economici connessi all'ablazione della norma sottoposta al vaglio di costituzionalità; tant'è che in casi omologhi all'odierno coinvolgenti la materia previdenziale, a quel che consta e non volendo limitarsi a informazioni assunte in via informale, la Corte utilizza lo strumento dell'ordinanza, con destinatari il Presidente del Consiglio dei Ministri, il Ministro del tesoro, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale ed eventuali altri Ministri coinvolti¹¹.

La seconda questione, ovvero sia un giudizio prognostico da parte del legislatore storico sulla tenuta costituzionale del blocco della perequazione automatica così come confezionato nel comma 25°, dell'art. 24 del d.l. n.201 del 2011, appare anch'essa di non difficile soluzione. Infatti la lettura dei precedenti della Corte costituzionale da parte di chi procedette alla stesura della norma avrebbe condotto a riformulare la stessa secondo i criteri indicati dalla Corte e pianamente individuati nella [decisione n. 316/10](#)¹².

La Corte, piaccia o non piaccia sotto un profilo metagiuridico, nella sentenza in commento ha pianamente applicato le regole che aveva previamente utilizzato allorché era stata chiamata a vagliare la legittimità costituzionale di disposizioni legislative che fissavano il blocco della rivalutazione, pervenendo però alla conclusione dell'illegittimità costituzionale di una disposizione che prevedeva il blocco per più di un anno della rivalutazione monetaria, senza distinzioni di sorta nei riguardi di tutti i trattamenti pensionistici di importo superiore a tre volte il trattamento minimo erogato dall'Inps.

Ma la Corte non si è limitata a far questo, nonostante quanto possa trasparire dalla lettura di parte dei commenti alla stessa, ha fatto almeno due passi ulteriori, ovvero sia:

a) ha sottoposto al suo vaglio anche il sistema di rivalutazione della pensione introdotto dalla successiva legge 23 dicembre 2013, n. 147, con la scusa che l'esame dello stesso era strumento ermeneutico necessitato per dimostrare "*la singolarità*" (così testualmente nella sentenza) della disposizione sottoposta al suo vaglio che era avulsa non solo dalle disposizioni precedenti ma anche da quelle successive, e ha ritenuto legittimo tale sistema, rilevando che "*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 dell'adeguatezza dei trattamenti di quiescenza.*"¹³;

b) ha reiterato, in più parti della decisione, la ricostruzione compiuta con le precedenti decisioni, che rimane ferma stante la singolarità della norma scrutinata e che può costituire stella polare di un successivo intervento legislativo dopo la sentenza della Corte.

Sulla scorta di tali inferenze, si può dedurre che è la stessa Corte a riconoscere al legislatore la possibilità di intervenire anche con riguardo al passato, una volta espunta dall'ordinamento la disciplina dichiarata incostituzionale, affinché lo stesso introduca una disciplina che, per gli anni 2012 e 2013 e con effetti sulla base del trattamento pensionistico utilizzabile per la rivalutazione degli anni successivi, consenta sì il riconoscimento della perequazione automatica, ma con una modulazione per fasce di reddito, che tuteli precipuamente i titolari dei trattamenti previdenziali modesti, al fine di garantire a tutti la conservazione del potere di acquisto delle somme percepite¹⁴.

¹¹ Si v. l'[ordinanza resa dalla Corte il 7 febbraio 1985, n. 45](#). In questa ordinanza la Corte costituzionale chiese al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro del tesoro, al Ministro del lavoro e della previdenza sociale e al Ministro della sanità "*per quanto di competenza*" di fornire, fra l'altro, "*i dati puntuali relativi all'incidenza della contribuzione di malattia di ciascuna singola categoria di lavoratori sul finanziamento globale del Fondo sanitario nazionale...*".

¹² Contezza di tale evidenza e del rischio che correva la disposizione la si rinviene in P. Sandulli, *Il sistema pensionistico tra una manovra e l'altra...., op. cit.*, in specie 24.

¹³ Ma a questa considerazione se ne può aggiungere altra connessa a uno scenario che si sarebbe potuto aprire qualora la Corte avesse voluto sollevare dinanzi a se stessa (come accaduto per altre questioni di legittimità costituzionale afferenti alla materia previdenziale) la questione di costituzionalità della medesima disciplina legislativa, per violazione degli artt. 2 e 53 Costituzione e quindi anche con riferimento all'art. 81. Su questo aspetto si può predicare che una disposizione di blocco della rivalutazione monetaria delle pensioni superiori a un valore soglia potrebbe consentirsi solo nel rispetto della solidarietà fra destinatari delle prestazioni previdenziali e non – come accaduto – per inserirsi nella solidarietà generale, così eludendo la verifica della capacità contributiva e della progressività.

¹⁴ Se questo è il filo di Arianna da seguire, ne consegue che il legislatore ordinario potrebbe porre in essere una disciplina che per il biennio di riferimento garantisca, in modo inversamente proporzionale, una rivalutazione monetaria

La lettura prospettata della sentenza della Corte non pare, contrariamente a quanto ritenuto da altri commentatori¹⁵, condurre a premiare pensioni imm modificabili o utilizzare il “*concetto ottocentesco del diritto quesito utilizzabile, oramai, soltanto nei rapporti individuali*”; ma tende a garantire, seppur con i limiti connessi alla situazione economica che è data nel momento storico e che si ripete giustificano una sospensione temporanea della rivalutazione monetaria nei confronti delle pensioni e consentono in ogni caso una modulazione per fasce di reddito della stessa, un trattamento pensionistico che garantisca mezzi adeguati di vita in favore del lavoratore, pur nella genericità dell’espressione utilizzata dal legislatore. Mezzi adeguati che ovviamente non sono imm modificabili ma che sono funzione non solo della contribuzione versata dal lavoratore divenuto pensionato, ma che sono funzione altresì delle risorse economiche che tempo per tempo il legislatore ha a disposizione per soddisfare, al meglio, le esigenze della collettività, individuando scale di priorità modificabili nel tempo e urgenze che necessitano di interventi contingenti che comportano il reperimento di risorse laddove è più facile e veloce rinvenirle.

Quanto da ultimo osservato conduce a soffermarsi sulla penultima delle questioni prospettate, ovverosia quale sia l’incidenza nel sistema di sicurezza della regola costituzionale contenuta nell’art. 81 della parità di bilancio¹⁶.

La parità di bilancio, per quanto è dato comprendere, non porta con se la legittimità del sacrificio dei diritti previdenziali e assistenziali, come implicitamente prospettato da alcuni commentatori alla [sentenza n. 70](#), ogniquale volta il legislatore decida di intervenire su di essi, senza che di tale sacrificio renda una ragionevole ed espressa spiegazione che possa costituire spunto di riflessione anche per il giudice delle leggi. Sul punto appare condivisibile la posizione della dottrina¹⁷ secondo la quale dal principio dell’equilibrio di bilancio non si può dedurre automaticamente un lasciapassare al libero arbitrio della politica nello stabilire a chi farne pagare il prezzo.

Il legislatore deve sempre e comunque tenere conto dell’uguaglianza della giustizia, tanto più in quanto siano in questione diritti previsti a salvaguardia dei ceti più deboli.

La parità di bilancio non può comportare un regresso indiscriminato e non motivato della tutela dei diritti di sicurezza sociale, siano essi in atto o in potenza.

Si deve prefigurare da parte del legislatore, che tempo per tempo è chiamato a intervenire nella materia, una valutazione di breve, medio e lungo periodo del diritto da sacrificare, nella sua assolutezza e in rapporto con altri diritti facenti parte del sistema di sicurezza sociale o facenti parti di altri micro sistemi, al fine di comporre una scala di priorità in equilibrio instabile che muti con il mutare delle esigenze perseguite dal legislatore e delle risorse disponibili, ma che non comporti

tanto più pingue tanto meno pingue è il trattamento pensionistico in godimento. Senza che nulla escluda altresì, come accaduto per altre questioni previdenziali che hanno comportato oneri di spesa non previsti dopo decisioni della Corte costituzionale, che il pagamento degli arretrati avvenga non immediatamente e con titoli di Stato (accede a questa soluzione, P. Sandulli, *La telenovela...*, *op. cit.*).

¹⁵ Ci si riferisce a G. Prosperetti, *Alla ricerca...*, *op.cit.*; e a M. Persiani, *Ancora incertezze...*, *op. cit.*

¹⁶ La Corte ha dedicato a tale articolo un passaggio della sentenza, rilevando come la disposizione sottoposta al vaglio di costituzionalità, “*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, non è dato comprendere alcuna documentazione tecnica circa le attese maggiori, come previsto dall’art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196...(sentenza n. 26 del 2013, che interpreta il citato art. 17 quale “puntualizzazione tecnica” dell’art. 81 Cost.)*”. Il giudice delle leggi, in questo passaggio argomentativo, se ben lo si è compreso, lamenta che il legislatore del decreto “Salva Italia” non abbia supportato la sua scelta di sacrificare i diritti previdenziali da un “ragionamento” verificabile *a posteriori* e da un organo terzo, qual è la Corte costituzionale.

La Corte non preclude al legislatore il sacrificio dei diritti di sicurezza sociale al fine di garantire la parità di bilancio, ma vuole che tale sacrificio passi attraverso la verificabilità della congruità e ragionevolezza scelta fatta, dato che la stessa incide sui diritti costituzionali dei più deboli.

¹⁷ G. Zagrebelsky, Intervista a “La Repubblica” del 9 maggio 2015, E. Balboni, *Il caso pensioni...*, *op.cit.*, 4; S. Giubboni, *Le pensioni nello Stato sociale*, *op. cit.*

sempre e comunque il sacrificio di un sistema di diritti, sol perché all'interno di essi è più facile attuare nel breve periodo i risparmi di spesa o reperire le necessarie risorse economiche¹⁸.

Ne discende, con riguardo alla sentenza annotata, che questa ha ritenuto che la norma affatto singolare sottoposta al suo vaglio non poteva essere "salvata" sol perché con la stessa si metteva a rischio la parità di bilancio¹⁹, senza che tale assunto fosse supportato da qualsivoglia motivazione.

Da ultimo è da chiedersi se è condivisibile o meno che la Corte si sia limitata a dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione sottoposta al suo vaglio o se fosse stato meglio, come prospettato da qualche annotatore, che la stessa avesse utilizzato lo strumento sperimentato nella precedente [sentenza n. 10/2015](#) o avesse rimodulato la disposizione indicando le ipotesi per le quali era fatto salvo il blocco della perequazione automatica²⁰.

Entrambe le soluzioni non appaiono praticabili, affidando alla Corte un potere che, allo stato dell'arte, la stessa non pare abbia.

La sterilizzazione per il passato degli effetti di una sentenza di illegittimità costituzionale ivi compreso il giudizio *a quo*, come fatto con la *Robin Hood Tax*, è opportuno che passi attraverso una scelta del legislatore e non attraverso un modulo pretorio che sopperisce all'inerzia di quello.

Oltremodo opportuna appare la scelta della Corte, nella sentenza annotata, di non avere indicato in seno a questa le fattispecie normative costituzionalmente legittime di blocco della perequazione per il biennio 2012 – 2103.

La Corte ha affidato al legislatore tale compito, indicando allo stesso i confini costituzionali all'interno dei quali muoversi, che garantiscono il superamento dell'eventuale vaglio di costituzionalità della disposizione emananda²¹.

3. La soluzione apprestata dal legislatore.

Il Governo, in presenza della rimozione della disposizione che avrebbe comportato l'applicazione per il biennio 2012-2013 della regola previgente in tema di rivalutazione delle pensioni, è intervenuto con il decreto legge del 21 maggio 2015, n. 65²².

In questa sede è da chiedersi se la disposizione confezionata sia o meno conforme alle indicazioni fornite dal giudice delle legge, auspicandosi che tale conformità garantisca il legislatore dal vaglio di legittimità costituzionale alla quale sarà con molta probabilità sottoposta.

Compito del legislatore deve essere, a parere di chi scrive, confezionare una disposizione che, pur tenendo conto dei vincoli di bilancio odierni e sempre motivando perché si deve sacrificare quel

¹⁸ È predicabile in via d'urgenza il reperimento di risorse o l'attuazione di risparmi di spesa in settori dell'ordinamento ove è più immediato e facile attuarli, ma non si può immaginare, o un'urgenza perenne o che, una volta usciti dall'urgenza, tale metodo diventi ordinario per assicurare il principio di parità di bilancio, senza approntare politiche di medio e lungo periodo che garantiscano il reperimento di risorse o i risparmi di spesa costante nel tempo. Tale ragionamento condotto all'interno della nostra materia giustifica da un verso l'utilizzo di misure contingenti e straordinarie a condizione che le stesse non siano reiterate in tempi ristretti e diventino strumento ordinario di governo del sistema di sicurezza sociale, che garantiscano la riduzione della spesa pensionistica. Da altro verso l'utilizzo di misure strutturali che, sulla scorta delle risorse disponibili, rimodulino il modello di sicurezza sociale a regime, così evitando interventi plurimi, reiterati e spesso inconcludenti o strutturalmente contrapposti, in brevi lassi temporali.

¹⁹ Si osservi che la ragionevolezza della scelta del legislatore del 2011 non può esistere sol perché esiste una serie di dati contabili dal quale si inferisce l'importo delle somme risparmiate con il blocco della rivalutazione. Tale elenco doveva necessariamente essere corredato da una relazione illustrativa che consentisse di comprendere perché, in quel dato momento storico, l'unica manovra economica possibile era quella di sacrificare quel diritto e non altri diritti e perché in quella misura e non in un'altra.

²⁰ S. Cassese, nell'editoriale del 12 maggio 2015 de "Il Corriere della Sera", lamenta che la Corte avrebbe potuto fare una sentenza additiva di principio.

²¹ In questi termini S. Giubboni, *Le pensioni nello Stato costituzionale*, *op. cit.*

²² Si prescinde in questa sede dall'investigare la questione sulla possibilità da parte del legislatore di rimodulare il beneficio dopo una decisione ablativa della Corte costituzionale e sulla possibilità da parte del Governo di intervenire con decretazione d'urgenza.

diritto e in quella misura e non altri ai fini della giustiziabilità costituzionale della nuova disciplina, adempia in maniera compiuta alle prescrizioni della Corte costituzionale²³.

La disposizione dettata dal primo comma dell'art. 1, da un verso sostituisce il comma 25° e da altro verso introduce il comma 25-bis in seno all'art. 24 del decreto "Salva Italia".

Il nuovo comma venticinquesimo, a una prima lettura e in attesa della sua definitiva conversione, pare accogliere *in toto* le indicazioni della Corte, declinando una disposizione che riconosce per fasce di reddito la rivalutazione monetaria²⁴, ancorché si ha l'esclusione dal beneficio nei confronti dei percettori di pensioni superiori a sei volte il trattamento minimo di pensione. Nei confronti di costoro, stante il ragionamento fatto dalla Corte costituzionale con riguardo al superamento dell'annualità, forse sarebbe stato opportuno immaginare il riconoscimento ancorché in misura oltremodo ridotta; si osservi che alla fascia di reddito precedente è riconosciuto un beneficio nella misura del dieci per cento, della rivalutazione monetaria.

Di converso, sempre a una prima lettura e in attesa della conversione da parte del Parlamento, appare "a rischio" la disposizione contenuta nel comma 25-bis. Disposizione che, limitatamente ai trattamenti pensionistici superiori a tre volte il minimo, limita per il futuro l'effetto economico scaturente dall'applicazione della rivalutazione economica delle prestazioni per gli anni 2012 e 2013, nella misura del 20% con riguardo al biennio 2014-2015 e nella misura del 50% a far data dal 2016.

È facile constatare che con siffatta regola il legislatore ottiene un'ulteriore decurtazione del meccanismo della rivalutazione così come declinato nel precedente comma, ancorché si riferisca ad annate successive. Infatti il modello della rivalutazione prevede che la stessa diventi parte del trattamento pensionistico e che diventi a sua volta base di calcolo della rivalutazione dell'anno successivo. Di converso il Governo, con la norma in commento, limita quest'effetto trascinalamento per il biennio 2014-2015 al solo venti per cento della percentuale riconosciuta, già in misura non piena con il precedente comma 25; e per il periodo successivo al cinquanta per cento.

Ognun vede che ci si trova davanti a una disposizione che abbassa ulteriormente il livello della rivalutazione monetaria per il biennio 2012-2013, con effetti duraturi nel tempo.

A fronte di tale scelta legislativa opaca, che ha l'effetto economico di incidere sul trattamento di durata, cosa che invece non accade con le somme erogate a titolo di rivalutazione con la disposizione del comma precedente che limita i suoi effetti economici al 2012-2013, forse sarebbe stato meglio operare in chiaro una riduzione ancor più forte delle percentuali di rivalutazione monetaria ma consentire l'effetto trascinalamento delle stesse per gli anni successivi.

²³ Critico sulla scelta del legislatore è F. R. Pizzuti, *La fedeltà di Renzi all' "Agenda Monti"*, in www.dirittisocialiecittadinanza.org, consultato il 3.6.2015, che constata che il Governo ha deciso di applicare la sentenza della Corte nella misura del 12%.

²⁴ Si ha il riconoscimento integrale per i percettori di pensione non superiore a tre volte il minimo e all'opposto il disconoscimento della rivalutazione monetaria per i percettori di pensione superiore a sei volte il trattamento minimo pensionistico.