

[1960/192] Corte costituzionale - Procedimento - Parti - Intervento in giudizio - Soggetto che non è parte del giudizio principale e non è titolare di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio - Inammissibilità.

[6016/12] Previdenza ed assistenza - In genere - Rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici - Riconoscimento nella misura del 100 per cento, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS - Asserita violazione dell'obbligo di osservanza della CEDU - Difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione - Erronea evocazione quali parametri interposti di disposizioni contenute nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - Inammissibilità.

(Cost., art. 117, comma 1; Convenzione europea dei diritti dell'uomo; d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv., con modif., in l. 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, comma 25).

[6016/12] Previdenza ed assistenza - In genere - Rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici - Riconoscimento nella misura del 100 per cento, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS - Ritenuta prestazione patrimoniale di natura tributaria, posta a carico di una sola categoria di contribuenti, asseritamente lesiva del principio di universalità dell'imposizione a parità di capacità contributiva e del principio di eguaglianza - Insussistenza - Disposizione che non ha natura tributaria - Non fondatezza della questione.

(Cost., artt. 2, 3, 23 e 53; d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv., con modif., in l. 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, comma 25).

[6016/12] Previdenza ed assistenza - In genere - Rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, in base al meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998 - Riconoscimento nella misura del 100 per cento, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS - Conseguente blocco integrale della indicizzazione per le pensioni di importo superiore a euro 1.217,00 netti - Tecnica perequativa che non introduce un *discrimen* tra fasce di importo - Violazione dei principi di proporzionalità e adeguatezza della prestazione previdenziale, nonché del criterio di ragionevolezza, come delineati dalla giurisprudenza costituzionale - Illegittimità costituzionale.

(Cost., artt. 3, 36, comma 1, e 38, comma 2; d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv., con modif., in l. 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, comma 25).

*È inammissibile l'intervento nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale di chi sia parte in un giudizio diverso da quello oggetto dell'ordinanza di remissione, nel quale sia stata sollevata analoga questione di legittimità costituzionale. Infatti, 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 (sentt. nn. 164, 216 del 2014, 16 del 2015; ord. n. 150 del 2012) (1).*

*È inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv., con modif., in l. 22 dicembre 2011, n. 214, censurato per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., 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 l. 4 agosto 1955, n. 848, 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. Infatti, il rimettente 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 (ordd. nn. 158 del 2011; 36 del 2015) (2).*

*Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv., con modif., in l. 22 dicembre 2011, n. 214, censurato per violazione degli artt. 2, 3, 23 e 53, Cost., nella parte in cui, limitando per gli anni 2012 e 2013 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, configurerebbe una prestazione patrimoniale di natura tributaria posta a carico di una sola categoria di contribuenti, in violazione del principio dell'universalità dell'imposizione a parità di capacità contributiva e del principio di eguaglianza. Infatti, la norma impugnata non riveste natura tributaria, in quanto non prevede una decurtazione o un prelievo a carico del titolare di un trattamento pensionistico. 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 (sentt. nn. 45 del 1964, 16 del 1965, 89 del 1966, 97 del 1968, 91 del 1972, 102 del 2008, 223 del 2012, 116 del 2013, 154, 219 del 2014, 10 del 2015; ord. n. 341 del 2000) (3).*

*È costituzionalmente illegittimo l'art. 24, comma 25, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv., con modif., in l. 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 ». La norma censurata valica i limiti di ragionevolezza e proporzionalità, con conseguente pregiudizio per il potere di acquisto del trattamento pensionistico e con irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività. Essa, infatti, 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. 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, comma 1, Cost.) e l'adeguatezza (art. 38, comma 2, Cost.), 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, comma 2, Cost. (sentt. nn. 176 del 1975, 46 del 1979, 26 del 1980, 349 del 1985, 173 del 1986, 501 del 1988, 226, 441 del 1993, 106 del 1996, 393 del 2000, 30 del 2004, 316 del 2010, 26, 116 del 2013, 208 del 2014; ord. n. 383 del 2004) (4).*

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 Caliuolo 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.

Deduca, 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. È 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), provvide a restituire, mediante un aumento una 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 subiecta 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.

P.Q.M. 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.

Le ordinanze che hanno sollevato la questione sono pubblicate in G.U. nn. 12 del 26 marzo, 41 dell'1 ottobre e 46 del 5 novembre 2014, 1ª serie spec.

(1-4) Riguardo l'intervento nel giudizio in via incidentale cfr. nota alla sent. n. 10 del 2015; poi, cfr. sentt. nn. 24 e 33 del 2015. La Corte dichiara inammissibile l'intervento in giudizio del terzo, in quanto non è parte destinataria della notifica dell'ordinanza di rinvio (cfr. ord. n. 150 del 2012); e non è titolare di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (cfr. sent. n. 216 del 2014). In seguito alle modifiche dell'art. 4 n.i., con deliberazione del 10 giugno 2004 (significativamente incidenti sulla rubrica, che passa da "Intervento in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri e del presidente della giunta regionale" ad "Interventi in giudizio"), si è accolta la possibilità di intervento dei terzi previo giudizio di ammissibilità da parte della stessa Corte (cfr. sul punto E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino 2013, 121. Cfr. anche la critica alla lettera della disposizione in esame: A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2014, 238: gli Autori ritengono piuttosto vaga nel disporre l'intervento "di altri soggetti"; tuttavia specificano che la Corte si dovrà scrupolosamente attenere alla sua giurisprudenza sulla ammissibilità dei soggetti che di volta in volta accoglie innanzi a sé. Si veda tra gli altri, anche F. BENELLI, *Il contraddittorio nel processo sulla legge*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Napoli 2008, 140 ss. È comunque esclusa la facoltà di intervento dei terzi aventi qualifica di parti in giudizi analoghi a quello da cui è sollevata la questione, preferendo in questi casi autonoma ordinanza di rimessione).

Sull'inammissibilità per insufficiente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, per difetto di motivazione e sulla non manifesta infondatezza cfr. i richiami contenuti nella nota alla ord. n. 198 del 2013. Poi, cfr. decc. nn. 204, 210, 217, 248 e 256 del 2013; 9, 16, 20, 21, 33, 43, 46, 52, 58, 59, 62, 67, 80, 84, 93, 98, 116, 123, 128, 146, 147, 165, 176, 183, 194, 241, 248, 250 e 256 del 2014; 18 del 2015. Tutti questi elementi sono aspetti essenziali perché la Corte possa entrare nel merito e decidere sulla legittimità costituzionale della questione. La dottrina concorda sulla rigidità con cui debbano osservarsi (sul tema, cfr. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna 2012, 291; gli Autori considerano la "non manifesta infondatezza" un "filtro di merito"; per le considerazioni critiche sulla fase processuale si rinvia anche a A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti*, cit., 231 s.).

Sull'applicazione dell'art. 117, comma 1, Cost. cfr. i richiami contenuti nella nota alla sent. n. 240 del 2014; poi, cfr. decc. nn. 2, 16, 22 e 34 del 2015. La Corte ribadisce che quando il giudice *a quo* invoca a parametro la CEDU, è necessario indicare specificamente in quale punto si asserisce lesa e motivare adeguatamente: altrimenti sarà emanato sul punto un dispositivo di inammissibilità per manifesta infondatezza (cfr. ordd. nn. 158 del 2015 e 36 del 2015).

Sul principio di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36, comma 1, Cost., e il criterio di adeguatezza di cui all'art. 38, comma 2, Cost., e sulla lettura della pensione come "retribuzione differita" cfr. in particolare le sentt. nn. 116 del 2013 e 208 del 2014. Il primo comma dell'art. 36 Cost., stabilisce la proporzionalità della retribuzione rispetto alla quantità e qualità del lavoro e la sufficienza rispetto alla possibilità di garantirsi un'esigenza libera e dignitosa tanto per la sussistenza (cfr. sentt. nn. 31 del 1960 e 22 del 1969) quanto per il tenore di vita del lavoratore (cfr. sentt. nn. 26 del 1980, 173 del 1986, 501 del 1988 e 196 del 1993). Sul tema, cfr., in dottrina, L. VIOLINI, *Art. 38*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, 781-782). La determinazione di tale proporzionalità e sufficienza è stabilita nei contratti collettivi, salvo eventuale miglior trattamento del contratto individuale. Si tratta di un caso di applicazione del principio del *favor giuslavorista* verso il prestatore. La dottrina ha rilevato alcuni problemi di ordine sistemico in virtù della mancata attuazione dell'art. 39, comma 4, Cost.: l'efficacia dei contratti collettivi ai soggetti non iscritti alle associazioni sindacali stipulanti, è sostenibile accedendo all'indirizzo per cui i soggetti non iscritti accetterebbero per fatti concludenti o tacitamente quelli collettivi, ovvero con il richiamo nel contratto individuale ai contratti collettivi; sul punto cfr. G. SANTORO PASSARELLI, *Diritto dei lavoratori. Diritto sindacale e rapporti di lavoro*, Torino 2013, 283. Il *quantum* può anche essere determinato dal giudice con sentenza costitutiva (art. 2099, comma 2, c.c.). La dottrina chiarisce che una retribuzione proporzionata implica la sufficienza (orientata all'art. 3 Cost.; in tal senso, cfr. A. VALLEBONA, *Istituzioni di diritto del lavoro. Il rapporto di lavoro*, II, Padova 2011, 334-335; cfr. L. GALANTINO, *Diritto del lavoro*, Torino 2012, 325.). La *ratio* dell'art. 38, comma 2, Cost., è la medesima; la disposizione infatti estende il trattamento adeguato e sufficiente al lavoratore non solo attivo, ma anche in pensione. Il legislatore può determinare un minimo e un massimo di adeguatezza, e in questa attività deve rispettare i criteri di ragionevolezza.

Sul controllo di ragionevolezza, cfr. i richiami contenuti nella nota alla ord. n. 14 del 2014. Poi, cfr. sentt. nn. 15, 39, 51, 60, 65, 66, 69, 79, 81, 92, 112, 142, 155, 157, 174, 200, 201, 203, 216, 219, 228, 230, 239, 243, 254 e 279 del 2014; 10 del 2015. La ragionevolezza è uno dei fondamenti del giudizio di legittimità costituzionale. La dottrina ha individuato diverse accezioni della ragionevolezza nel processo costituzionale: "eguaglianza-ragionevolezza"; "razionalità"; "ragionevole bilanciamento di interessi costituzionali" (cfr. a A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano 2001). La Corte sceglierebbe, per tale dottrina, di volta in volta come declinare tale controllo, che comunque resterebbe sempre fondamentale e irrinunciabile.

PA. BON.

A commento della decisione pubblichiamo le osservazioni della prof.ssa Adele Anzon e dei proff. Pasquale Sandulli e Mario Esposito.

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

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

*quaestio* e il principio costituzionale ricavabile dall'art. 81 Cost. (ultima formulazione) (1).

Peraltro, se si guarda al seguito della sentenza n. 70, si può constatare come essa sia rimasta isolata anche nella giurisprudenza costituzionale successiva, che sembra invece avere ripreso — come mostrerebbe la decisione n. 127, di poco posteriore — la via della valorizzazione delle esigenze scaturenti da quel principio e che, in particolare — stando ad un succinto comunicato-stampa della Corte e a notizie non ufficiali — avrebbe seguito, a proposito di una questione analoga (concernente il blocco della contrattazione nel pubblico impiego), la strada indicata dalla citata sentenza n. 10, addivenendo ad una dichiarazione di incostituzionalità con efficacia solo *pro-futuro* (2).

Ma andiamo con ordine.

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

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

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

---

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

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

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

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

(4) ... superiori cioè a cinque volte il minimo INPS per l'anno 1998.

(5) ... superiori a otto volte il minimo per l'anno 2008 e superiori a sei volte il minimo per l'anno 2014.

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

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

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

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

Il primo di questi argomenti è quello del mancato rispetto da parte della legge censurata del monito contenuto nella sentenza n. 316 del 2010. Per comprendere il significato del rinvio occorre ricordare che tale monito era così testualmente formulato: «Dev’essere, tuttavia, segnalato che la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità (su cui, nella materia dei trattamenti di quiescenza, v. sentenze n. 372 del 1998 e n. 349 del 1985), perché le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d’acquisto della moneta».

Come si può vedere, si tratta di un monito cauto, espresso in forma ipotetica, certo non ultimativo, e non tale da prefigurare un sicuro accoglimento al ripresentarsi di questioni sul blocco della perequazione pensionistica (8). Comunque, nonostante lo stile *soft* del monito, la Corte reputa l’asserita

---

(6) Una soluzione analoga è stata ipotizzata da S. CASSESE, *Pensioni le strade possibili*, cit.

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

(8) Analogamente, mi pare, A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio*, cit., § 4.

disobbedienza ad esso come ragione determinante dell'incostituzionalità della nuova legge "salva Italia" (9).

Oltre a questo forzato collegamento al monito della sentenza 316, egualmente disallineato rispetto all'impostazione della prima parte della motivazione, sembra anche l'argomento per il quale la disposizione che dispone l'azzeramento del meccanismo perequativo «si limita a richiamare genericamente la contingente situazione finanziaria, senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento», così che tali diritti risultano irragionevolmente sacrificati «nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio».

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

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

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

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

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

---

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

(10) Come giustamente nota A. MORRONE, *op. cit.*, § 6.

(11) Da tale punto di vista molto aspre sono le critiche di A. MORRONE, *op. cit.*, spec. § 5.

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

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

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

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

4. Questo orientamento è emerso chiaramente anche nella valutazione della legittimità di blocchi di trattamenti pensionistici o stipendiali, in cui si invocavano a parametro anche gli stessi artt. 3, 36 e 38 Cost. Così per esempio, a cominciare dalla sentenza n. 349 del 1985 la Corte ha ritenuto non illegittimo il sacrificio delle pensioni perché «questo sacrificio, da un lato, è strettamente collegato, secondo una valutazione legislativa che non può ritenersi irrazionale, alla necessità economico-sociale di evitare in un momento di grave crisi economica notevoli disparità fra le diverse categorie di pensionati, con le conseguenti tensioni sociali; mentre dall'altro ... risulta sensibilmente contenuto nelle sue dimensioni quantitative e temporali». Per la successiva sentenza n. 119 del 1991 «i principi di proporzionalità e di adeguatezza... esigono piuttosto una commisurazione del trattamento di quiescenza al reddito percepito in costanza del rapporto di lavoro secondo determinazioni discrezionali del legislatore, le quali devono essere basate sul ragionevole bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti nell'attuazione graduale di quei principi, compresi quelli

---

(13) È il timore espresso, citando parole di G. ZAGREBELSKY, da E. BALBONI, *Il caso pensioni tra Corte e Governo: da valanga a palombella*, in corso di pubblicazione in *Quad. cost.*, che plaude alla sentenza n. 70 per avere scongiurato tale eventualità.

(14) Come non manca di mettere in evidenza la sentenza n. 10 di quest'anno (§ 8 *mot. dir.*).

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

(16) Sul punto specifico cfr. M. LUCIANI, *op. cit.*, 18 ss.

(17) V. una sintesi di tale discussione in A. ANZON DEMMIG, *La Corte “esce allo scoperto”*, cit.

connessi alla concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa». La sentenza n. 240 del 1994, anche se il suo dispositivo di accoglimento “additivo” è considerato uno dei più “costosi” della giurisprudenza costituzionale — non omette di dichiarare che l’attuazione dell’art. 38 «richiede un bilanciamento, modificabile nel tempo a seconda delle circostanze, tra i valori personali inerenti alla tutela previdenziale e i principi connessi alla concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa». Per la decisione n. 245 del 1997 il blocco annuale di ogni automatismo stipendiale non può ritenersi illegittimo perché «emanato in un momento delicato della vita nazionale, introduce disposizioni di diversa natura, tutte segnate dalla finalità di realizzare, con immediatezza, un contenimento della spesa pubblica per il 1993, nel rispetto degli obiettivi fondamentali di politica economica e dei vincoli derivanti dal processo di integrazione europea». Ancora più chiara è la pronuncia n. 256 del 2001, per la quale «appartiene alla discrezionalità del legislatore, col solo limite della palese irrazionalità, stabilire la misura dei trattamenti di quiescenza e le variazioni dell’ammontare delle prestazioni, attraverso un bilanciamento dei valori contrapposti che tenga conto, accanto alle esigenze di vita dei beneficiari, anche delle concrete disponibilità finanziarie e delle esigenze di bilancio». Pure decisioni molto recenti confermano l’indirizzo per cui la misura dei trattamenti stipendiali e pensionistici deve tenere in conto, secondo il principio di ragionevolezza le “esigenze di contenimento della spesa pubblica” (nn. 304 e 313 del 2013, 154 del 2014), e sanciscono, in riferimento proprio all’art. 81 riformato, che la legge può prevedere sacrifici, anche particolarmente gravosi, purché temporanei e «congruenti con la necessità di risparmi consistenti ed immediati» (sent. n. 313 del 2013).

La sentenza n. 70 però non tiene in alcun conto le indicazioni derivanti da tale giurisprudenza (18), neppure di quelle estremamente esplicite in tal senso, che cita, ma al contempo ignora nell’impostazione della motivazione. Così per esempio — oltre alla già ricordata remota sentenza n. 349 del 1985 — anche le recenti pronunzie nn. 30 del 2004, 316 del 210 e 208 del 2014. Secondo la prima — con il limite, comunque, di assicurare «la garanzia delle esigenze minime di protezione della persona» — «l’individuazione di meccanismi che assicurino la perdurante adeguatezza delle pensioni è riservata alla valutazione discrezionale del legislatore, operata sulla base di un ragionevole bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti (...), compresi quelli connessi alla concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa ... il perdurante necessario rispetto dei principi di sufficienza ed adeguatezza delle pensioni impone al legislatore, pur nell’esercizio del suo potere discrezionale di bilanciamento tra le varie esigenze di politica economica e le disponibilità finanziarie, di individuare un meccanismo in grado di assicurare un reale ed effettivo adeguamento dei trattamenti di quiescenza alle variazioni del costo della vita». La stessa sentenza n. 316 del 2010, utilizzata sostanzialmente solo per il suo monito, ribadisce a chiare lettere che «appartiene alla discrezionalità del legislatore, col solo limite della palese irrazionalità, stabilire la misura dei trattamenti di quiescenza e le variazioni dell’ammontare delle prestazioni, attraverso un bilanciamento dei valori contrapposti che tenga conto, accanto alle esigenze di vita dei beneficiari, anche delle concrete disponibilità finanziarie e delle esigenze di bilancio». Anche la sentenza n. 208 del 2014 testualmente afferma che «i principi di proporzionalità e di adeguatezza [...] lasciano alla discrezionalità del legislatore la possibilità di apportare correttivi di dettaglio che — senza intaccare i suddetti criteri con riferimento alla disciplina complessiva del trattamento pensionistico — siano giustificati da esigenze meritevoli di considerazione .... operando un bilanciamento del complesso dei

---

(18) La disarmonia della sentenza rispetto ai precedenti è sottolineata criticamente anche da A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico*, cit.

valori e degli interessi costituzionali coinvolti, anche in relazione alle risorse finanziarie disponibili e ai mezzi necessari per far fronte agli impegni di spesa».

5. A questo punto è bene precisare che ciò che mi appare criticabile nella svolta finale della sentenza n. 70 non è il non avere fatto proprio l'esito del ragionamento già effettuato nelle ricordate precedenti occasioni (19), ma soltanto il sostanziale rifiuto della Corte di misurarsi con il problema posto dalla presenza del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio, anche pervenendo ad un esito diverso, purché debitamente e chiaramente argomentato. E ciò avrebbe potuto fare senza eccessive difficoltà sfruttando — come si diceva più sopra — le indicazioni emerse nella prima parte della motivazione (20). Ma ciò, appunto, non è avvenuto, anzi, la Corte, facendo un notevole salto all'indietro nei suoi orientamenti in proposito, si è posta fuori della logica del bilanciamento ed è giunta ad un accoglimento integrale, sancendo in modo apodittico ed indiscriminato la prevalenza assoluta e rigida dei principi della proporzionalità e adeguatezza delle retribuzioni e pensioni (21), e ciò anche se in riferimento ad importi ben al di sopra di quelli necessari ad assicurare “la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona”.

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

---

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

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

(21) Per un commento — mi pare — favorevole a questa impostazione della sentenza v. invece I. CIOLLI, *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in corso di pubblicazione in *Quad. cost.*, 2015.

bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi” (sentenza n. 85 del 2013)».

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

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

ADELE ANZON DEMMIG

### **Dal monito alla caducazione delle norme sul blocco della perequazione delle pensioni.**

1. In uno dei passaggi di una recente ricerca sui temi della previdenza italiana (1) è dato leggere che «*il momento del decollo della spesa pensionistica rispetto agli altri due comparti (ndr: assegni familiari e disoccupazione) e l'avvio dello sbilanciamento del Welfare “all'italiana” si collocano proprio fra la fine degli anni cinquanta e i primi anni sessanta*». Si tratta di una osservazione che può condividersi, sempre che si tenga presente che un tale avvio registrò, in crescendo, una serie di fasi successive, fino alla fine degli anni ottanta, passando per lo snodo cruciale della l. 30 aprile 1969, n. 153, che tuttavia non ancora costituiva l'apogeo della parabola ascendente della spesa pensionistica. Vero infatti che, con la legge ora citata, in combinazione con il d.P.R. 27 aprile 1968, n. 488, veniva introdotta la pensione c.d. retributiva, ma questa era ragionevolmente compressa dalla previsione di un massimale pensionistico in misura fissa, salvi aggiornamenti estemporanei, l'ultimo dei quali — prima della indicizzazione intervenuta con l'art. 3 comma 13, l. 29 maggio 1982, n. 297 — era stato disposto con l'art. 19, l. 23 aprile 1981, n. 155: cosicché, a completare il processo di sbilanciamento, occorreva attendere un ulteriore intervento del legislatore, che con l'art. 21 comma 6, l. 11 marzo 1988, n. 67 sfondava il massimale, mettendo a frutto anche le quote di retribuzione imponibile oltre il massimale pensionistico, seppure con tassi di rendimento decrescenti. Un percorso che il legislatore andava svolgendo senza essere pressato dalla Corte costituzionale; anzi, solo due anni prima la Corte aveva precisato che, pur in presenza di «*una spiccata diversità tra i regimi speciali ed il regime ordinario generale, essendo gli uni collegati all'entità dei contributi versati e l'altro contraddistinto dal criterio della solidarietà sociale e dall'apporto finanziario dello Stato, dalla cumulabilità della pensione con la retribuzione, dalla*

---

(1) M. FERRERA, V. FARGION, M. JESSOULA, *Alle radici del Welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, in Collana storica della Banca d'Italia, Venezia 2012, 248.

*riliquidazione della pensione in forma retributiva, dalla concessione di supplementi per l'attività prestata successivamente al pensionamento, dall'esistenza di pensioni minime, delle pensioni sociali, delle pensioni di invalidità, dalla differenziazione di contribuzioni derivante dalla diversità dei rapporti (lavoratori subordinati di varie categorie: commercio, industria, agricoltura, lavoratori autonomi, commercianti, artigiani ecc.)» e pur sussistendo «la tendenza ad attuare una omogeneizzazione del regime previdenziale ed una parificazione delle categorie, la realizzazione definitiva e completa di essa è affidata alla discrezionalità del legislatore trattandosi di scelte di politica sociale ed economica». Ed ancora la Corte, nella stessa sentenza n. 173/1986, ribadiva — dopo aver riepilogato la problematica del collegamento fra art. 36 ed art. 38 Cost. e quella della garanzia del trattamento minimo — che queste scelte non possano costituire un imperativo categorico per il legislatore, cosicché deve riconoscersi una sfera di discrezionalità riservata al legislatore per l'attuazione graduale della coincidenza tra pensione ed ultima retribuzione, così come del costante adeguamento al mutevole potere di acquisto della moneta, specie per effetto della svalutazione monetaria.*

Quasi nello stesso lasso di tempo, la stessa Corte (sent. n. 497/1988) interveniva — in un ambito diverso da quello pensionistico, avendo la sentenza ad oggetto il trattamento ordinario di disoccupazione — sul tema della congruità ed adeguatezza delle prestazioni, specificamente riferite — va sottolineato — al momento di determinazione delle stesse, posto che il carattere temporaneo della prestazione non implica un processo di proiezione soggettiva del requisito dell'adeguatezza. Esclusa la disparità di trattamento in relazione alla diversità di regime operante per il settore industriale, la Corte affrontava la questione in termini direttamente di tutela dei diritti fondamentali della persona sancita dall'art. 2 Cost. Una tutela che — osservava la Corte — svanisce laddove, disposta, come nel caso, mediante erogazione di una somma di denaro fissa nel tempo, è costretta a confrontarsi con la oscillante diminuzione del potere di acquisto della moneta, richiedendosi dunque “*un meccanismo diretto ad assicurare anche in prospettiva temporale l'adeguatezza nei sensi suindicati dell'indennità e quindi del trattamento di disoccupazione involontaria*”: da ciò la dichiarata incostituzionalità della norma, che — mirabilmente — il legislatore riusciva a fronteggiare in tempi reali, con il d.l. 21 marzo 1988, n. 86 (l. conv. 20 maggio 1988, n. 160).

2. L'attenzione a queste due sentenze, pur estranee al tema specifico della perequazione, si spiega, oltre che per il rilievo degli eventi ~~in riferimento~~ ivi considerati (vecchiaia e disoccupazione, antagoniste nel processo di distribuzione delle risorse economiche), specialmente per la loro collocazione temporale: siamo alle porte (inizio degli anni novanta) delle grandi innovazioni di sistema, ma al ribasso. Per il trattamento di vecchiaia si avviava il percorso della progressiva unificazione delle gestioni (2), che sarebbe culminato con la concentrazione dell'INPDAP nell'INPS (2012), dopo la vicenda di concentrazione dell'INPDAl in INPS, ma soprattutto il graduale passaggio dal metodo di calcolo retributivo, come conformatosi per effetto della diversa valenza dei massimali, al metodo di calcolo contributivo. Per il trattamento di disoccupazione, nel quadro della disciplina generale dei licenziamenti collettivi, se ne affermava anche il particolare regime previdenziale per il sostegno al reddito (3) e si gettavano le basi per l'avvio di un tormentato percorso parabolico degli ammortizzatori sociali, il cui attuale punto di arrivo viene definito in termini di “arretramento” (4). Un tragitto, dunque,

---

(2) A cominciare da quella relativa ai fondi esonerativi e sostitutivi presenti nel settore del credito: d.lgs. 20 novembre 1990, n. 357.

(3) Per tutti F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in Studi in onore di E. GHERA, Bari 2008, p. 597

(4) Così M. CINELLI, *Jobs act e dintorni: appunti sulle metamorfosi in progress nel sistema delle tutele sociali*, in corso di stampa su *R.d.S.S.*

caratterizzato da una sistematica scelta di contenimento della spesa sociale, la cui chiave di lettura è l'arretramento dell'adeguatezza dei mezzi messi a disposizione dei fruitori del sistema previdenziale pubblico: tant'è che allo stesso provvedimento (art. 3, l. 23 ottobre 1992, n. 421) risale la istituzionalizzazione di un sistema pensionistico complementare volto a preservare in parte (modesta) il canone costituzionale dell'adeguatezza dei mezzi (Corte cost., n. 393/2000).

Questa sintetica ricostruzione, scevra di ogni intento di critica alle mutevoli scelte del legislatore previdenziale, è finalizzata ad una riflessione sulle scelte opzioni di fondo della stessa Corte costituzionale: subito chiamata a valutare l'ammissibilità del referendum abrogativo proposto contro l'art. 3 della l. 23 ottobre 1992, n. 421, essa non ha esitato ad adottare la soluzione negativa (sent. n. 2/1994) sulla base, notoriamente, della riconduzione sistematica della materia previdenziale alla nozione di bilancio (art. 75 Cost.); scelta rinnovata, in un contesto politico ben più difficile (fino alla contestazione con cartelli e striscioni sulla piazza), con la sentenza n. 6/2015.

Dal punto di vista della tecnica del giudizio di (in)ammissibilità del referendum abrogativo la Corte (punto 3.2, sent. 6/2015) con estrema determinazione ribadisce che i prospettati *“molteplici aspetti di criticità che paleserebbe la disciplina recata dall'art. 24 e, tra questi, in particolare quello della sua incidenza pregiudizievole su una estesa platea di destinatari”* configurano censure che non possono radicare alcuno scrutinio nell'ambito oggettivo del giudizio di ammissibilità; il tutto aggravato dal rilievo che l'indivisibile aggregazione delle norme abrogande non garantisce l'autentica espressione della volontà popolare. Eppure, al di là della scelta tecnica, la Corte non si sottrae a qualche anticipazione del merito: nell'inevitabile collegamento con la sentenza n. 2/1994, se ne richiama l'affermazione in ordine alla specifica finalità di *«stabilizzazione del sistema per dare sicurezza ai pensionati attuali e futuri sulla tenuta finanziaria del sistema stesso»*: una affermazione che supporta decisamente la scelta di inammissibilità del referendum, attribuendo al complesso delle componenti risparmiatrici del provvedimento (fra queste, immediata e prevalente quella sulla perequazione) un valore funzionale all'esigenza di messa in sicurezza per il futuro, la cui pregnanza non si esaurisce sul piano formale dell'art. 75 Cost., ma entra nel merito del c.d. patto intergenerazionale. Di queste implicazioni, seppure sfumate nelle sentenze sulla (in)ammissibilità del referendum, non vi è traccia nella sentenza 70/2015. Semmai, si rileva qualche divergenza nell'analisi dell'iter del d.l. 5 dicembre 2011, n. 201 e legge di conversione, posto che nella sentenza n. 6/2015 si dà atto, diversamente dalla sentenza in esame, che *«la riferita procedura (di cui alla l. 31 dicembre 2009, n. 196) è stata applicata, per la prima volta, proprio con riguardo al d.l. n. 201 del 2011»*.

3. La sentenza in commento concentra la sua attenzione sul meccanismo perequativo e sul suo contenimento così come adottato nell'art. 24 comma 25, in sostituzione (sia consentito dire, improvvida) della corrispondente norma approvata ad agosto (art. 18, comma 3, d.l. n. 98/2011) e non ancora entrata in vigore; cosicché, per valutare, anche alla luce delle relative argomentazioni, la portata del dispositivo rispetto all'intervento del legislatore — già effettuato con d.l. 21 maggio 2015, n. 65 e l. conv. 17 luglio 2015, n.109 — sulla scelta caducatoria deve ora ragionarsi. La ricostruzione della Corte è determinante per comprendere lo svolgimento normativo di questo strumento che proietta nel tempo, implementandola, la misura delle prestazioni pensionistiche: il risultato di questo sforzo ricostruttivo viene acquisito da parte di chi scrive e di chi legge questo commento, elaborato nella piena consapevolezza della ben diversa condizione di chi deve “normare”, come la Corte, rispetto a chi appunto commenta, gravato esclusivamente della responsabilità scientifica verso i lettori.

La perequazione costituisce una componente importante della prestazione pensionistica nel suo complesso, secondo la visione onnicomprensiva di cui all'art.

34, l. 15 dicembre 1998, n. 488 (al riguardo, una precisazione merita il punto 5 in diritto cpv. 6, della sentenza annotata, nel senso che il meccanismo perequativo in effetti “*si applica per ogni singolo beneficiario in funzione dell'importo complessivo dei trattamenti corrisposti a carico dell'assicurazione generale obbligatoria*”, riferendosi peraltro però la complessività anche ai trattamenti pensionistici integrativi privati a prestazione definita). Ma, appunto, essa è solo una componente del trattamento pensionistico, rispetto al quale — nella sua interezza — si predica la tesi della corrispondenza fra art. 36 ed art. 38 Cost. Una corrispondenza sulla quale è oramai tempo di riflettere.

Per avviare questa riflessione, si osservi che la perequazione pensionistica si ispirò all'omologa componente della retribuzione legata agli automatismi del settore industriale (indennità di contingenza, scala mobile e quant'altro), risalendo la sua introduzione all'art. 19, l. 30 aprile 1969, n. 153, con un primo assestamento portato dalla l. 3 giugno 1975, n. 160, che appunto prevedeva “*Norme per il miglioramento dei trattamenti pensionistici e per il collegamento alla dinamica salariale*” (5). Orbene, gli automatismi salariali da tempo hanno esaurito la loro funzione, ed anzi è stata proprio la Corte costituzionale (sentenze 124/1991 e 34/1985) ad affermare — seppure con qualche riserva — la legittimità delle norme di legge sul superamento del meccanismo di adeguamento della retribuzione, risolvendo oltre tutto un (all'epoca) delicatissimo problema di rapporti fra legge e contrattazione collettiva in relazione alla sottesa idea di ordine pubblico economico. Per di più, il meccanismo di adeguamento della retribuzione era stato concepito con espressa limitazione alle retribuzioni entro una piuttosto contenuta soglia, dunque con esclusione dei livelli superiori. Dalla determinata, e determinante, affermazione che «*tale strumento si prest(a) contestualmente a innervare il principio di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 Cost. — principio applicato, per costante giurisprudenza di questa Corte*», frutto appunto di una logica di consolidamento giudiziario — resta escluso ogni tentativo di revisione critica (cfr. specialmente sentenza n. 208/2014, 4° cpv.), volto a tener conto dei radicali mutamenti che hanno caratterizzato il sistema: *i*) a partire dalla presupposta condizione di bisogno sintetizzata nel termine “vecchiaia”, il cui rischio demografico è spalmato oramai su di un arco temporale ben più ampio che in passato; *ii*) a seguire, con la accumulazione contributiva, vieppiù correlata a situazioni professionali estremamente variabili e flessibili, con una importante implementazione dei periodi di contribuzione figurativa, nell'ambito di un sistema a capitalizzazione individuale; *iii*) alla adozione del parametro finanziario fondato sull'andamento del PIL — che fra l'altro ha riservato la pessima sorpresa del segno negativo (6) — ; *iv*) si aggiunga la ricorrente ed anzi insistita utilizzazione da parte della Corte di categorie e soluzioni proprie dei trattamenti di quiescenza per gli statali (7) . Questo l'elenco dei principali fattori che mettono in discussione la complessa e complessiva correlazione, sotto lo specifico profilo dell'adeguatezza, fra trattamento pensionistico (art. 38 comma 2) e retribuzione sufficiente (art. 36).

D'altra parte, proprio il consolidamento del criterio di calcolo contributivo, seppure ancora con gestione a ripartizione (siamo oramai a venti anni di distanza dalla riforma Dini (1995), che con l'accelerazione indotta proprio dall'art. 24, commi 2 e 3, d.l. 5 dicembre 2011, n. 201, costituisce il punto di approdo della originaria innovazione della l. 23 ottobre 1992, n. 421), conferma l'assoluta

---

(5) Vedine la ricostruzione e l'analisi economica in La difesa del potere di acquisto delle pensioni dall'inflazione: il ruolo dell'indicizzazione e del fiscal drag. Rapporto CER novembre 2013 per SPI (CGIL-Sindacato Pensionati italiani) [www.spi.cgil.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/571](http://www.spi.cgil.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/571).

(6) Evenienza fronteggiata con forti difficoltà politiche proprio nell'art. 5 del d.l. 21 maggio 1965, n. 65.

(7) Che non casualmente ci hanno procurato una condanna della Corte di giustizia europea in tema di applicazione del principio di parità retributiva, che ha configurato il regime dei dipendenti pubblici come un regime professionale: Corte giust., 13 novembre 2008, C 46/07, in *Riv. dir. sicurezza sociale* 2009, fasc. 1

relatività del concetto di “mezzi adeguati” nell'impianto costituzionale del sistema previdenziale; questo si propone come sintesi di tutte le relatività — temperate, se del caso, dal criterio di gradualità in funzione di garanzia delle situazioni in corso di formazione rispetto in particolare all'evento vecchiaia — di cui è permeato il secondo comma dell'art. 38. Relatività che si manifesta addirittura in termini di commistione fra funzione previdenziale e funzione assistenziale nel mutamento della pensione di vecchiaia in pensione ai superstiti (8).

Queste riflessioni inducono una riconsiderazione di sistema per identificare quale sia il percorso sul quale è avviato il pianeta previdenza italiano, e consentono di cogliere il senso, più o meno implicito, delle varie manovre susseguite in tema di perequazione dal 1995: l'attuale dibattito, che si svolge alla luce del sole circa una problematica retrodatazione, pur sempre virtuale, del passaggio dal criterio di calcolo retributivo al criterio di calcolo contributivo, già trova — a ben guardare — striscianti tentativi di attuazione proprio mediante la penalizzazione/contenimento della perequazione delle prestazioni pensionistiche più elevate, dovendo peraltro ricordare che *proprio queste sono state* a suo tempo avvantaggiate, in fase di iniziale determinazione della prestazione, dalla base di calcolo riferita alla “media” delle retribuzioni finali.

4. Ci si chiede ora se la Corte, assunta la determinazione di pervenire comunque alla declaratoria di incostituzionalità delle norme impugnate, non avrebbe potuto meglio risolvere la questione: in ciò, tenendo conto della circostanza che la sentenza non solo è destinata ad alimentare un ulteriore contenzioso, che fra l'altro concerne, *ut supra*, anche quelle forme pensionistiche di natura integrativa, di origine privata, ma che ormai dal 1988 (per effetto dell'art. 34 l. n. 448/1998 ed in relazione alla ricordata sentenza Corte cost. n. 393/2000) fanno parte del “trattamento complessivo di pensione”, gestito quanto alla perequazione, oltre che ai profili fiscali, dal Casellario Centrale INPS. L'interrogativo nasce dalla consapevolezza che questo contenzioso è destinato a riapprodare al porto della Corte costituzionale, già investita di altre questioni coinvolgenti problematiche affini: così potrà essere per l'imminente caso n. 2 delle pensioni d'oro, ma già è stato per il caso della legislazione di blocco dei trattamenti stipendiali dei dipendenti della P.A., per il quale la sentenza di cui al comunicato stampa della Corte del 24 giugno 2015 ha potuto — secondo l'annuncio — affermare il differimento degli effetti alla data di pubblicazione della sentenza (9). Non agevole risultava invece la comparazione con la sentenza n. 10/2015 (sulla c.d. *Robin Tax*), posto che un conto è la mancata restituzione di redditi di impresa già tassati, altro sarebbe stato la mancata riattribuzione di quote di pensione.

Peraltro, anche volendo scartare il modello della soluzione *Robin Tax*, la Corte si sarebbe potuta orientare in favore della irretroattività della sua decisione, ove fosse stato considerato quale recente precedente la sentenza della Corte

---

(8) Sintomatica è la disposizione dell'art. 1 comma 41, l. 8 agosto 1995, n. 335, quanto al *décalage* del trattamento pensionistico del superstite in rapporto all'accertamento della condizione di bisogno patrimoniale. Ma suggestiva è anche — sempre in tema di superstiti — la regolazione che, dopo un lungo ping-pong fra Corte costituzionale e legislatore, pare definitiva del trattamento in caso di matrimonio anagraficamente equilibrato: art. 18 comma 5, d.l. 6 luglio 2011, n. 98.

(9) In realtà la sentenza n. 178/15 si è avvalsa del meccanismo della illegittimità sopravvenuta, in tal modo configurando le prorocche qualificate come strutturali all'iniziale intervento di compressione. Rientra quasi nella fisiologia del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore l'idea che la caducazione di una norma compressiva dell'autonomia contrattuale collettiva, determini semplicemente il ripristino dell'attività negoziale, rimettendo alle parti la scelta, economica e politica, di un recupero formalmente futuro, e tuttavia calcolato, sussistendone le disponibilità, sulla base del passato: tanto più in presenza di una autonomia molto vigilata, quale quella relativa all'impiego con la P.A.; ~~semmai, l'efficacia temporale potrebbe riguardare quegli istituti derivati, quali scatti di anzianità, carriere automatiche ed altri meccanismi contrattuali risultati sospesi, che resterebbero definitivamente esclusi.~~

europea dei diritti dell'uomo, *Da Conceição v. Portugal*, ric. n. 62235/2012, di convalida della scelta della Corte costituzionale portoghese che aveva conservato gli effetti finanziari già prodotti in favore dell'Erario da una legge pur dichiarata illegittima. In ulteriore alternativa, la Corte avrebbe potuto adottare un dispositivo forse ancora più equilibrato, ripristinando l'improvvidamente abrogato art. 18, comma 3, d.l. n. 98/2011: questa ipotesi era stata prospettata anche con riferimento alla sentenza n. 316/2013, sulle pensioni d'oro (10).

5. Fin qui il ragionamento si è svolto senza scomodare l'art. 81 Cost., sia nella pregressa sia nella attuale formulazione.

Qui non intendo addentrarmi nelle problematiche legate a questa scelta del legislatore costituzionale, al significato delle pressioni esercitate da poteri, istituzionali e non, di rango europeo, all'effettiva e programmata attenzione della Corte costituzionale al tema delle c.d. sentenze di spesa (11). È certo che la previdenza sociale si propone come materia di elezione per sperimentare il valore e la portata di questa norma (12), che è formidabilmente presente nella sentenza n. 10/2015 (*Robin Tax*, ma che anima anche la sentenza n. 6/2015, laddove la Corte, sia pure con riferimento alla disciplina di elevazione dell'età pensionabile, sottolinea le «*evidenti prospettive di ampliare l'orizzonte della sostenibilità finanziaria stessa*», finendo per attirarsi, del tutto ingiustamente, l'accusa di "Democrazia negata" apparsa sui cartelli di protesta esibiti dal comitato promotore del referendum abrogativo, di cui era del tutto evidente la strumentalità.

Piuttosto, proprio la particolare valenza sociale della materia su cui la Corte è stata chiamata a giudicare induce qui a proporre un particolare, e certamente inquietante, profilo di riflessione, quello dei limiti di sacrificabilità, in rapporto alla compatibilità economica, di interessi e valori della comunità civile e sociale divenuti essenziali, ancorché conseguiti in tempi di sviluppo economico positivo, e ben per questo agevolati. Una stimolante rassegna degli antagonismi valoriali scaturenti da un tale confronto (13) evidenzia il ruolo di moderazione attribuito alla Corte costituzionale, e la necessità di considerare come *extrema ratio* il ricorso al ferreo filtro del pareggio di bilancio. In questo senso deve ragionevolmente intendersi da un lato l'invocazione della Corte ad una serrata e puntuale spiegazione dei motivi di compressione, enunciata attraverso il formale, ma non formalistico, richiamo alla procedura di cui all'art. 17 comma 3, l. 31 dicembre 2009, n. 196 e ss., che — lungi dal porsi come disattenzione alla problematica dell'art. 81 Cost. — può invece essere letto come invito al legislatore a porre la massima attenzione anche amministrativo-contabile nella adozione dei provvedimenti di contenimento (14), e da altro lato il costante, e certo non provocatorio, invito a che lo stesso legislatore eserciti la sua discrezionalità in

---

(10) Cfr. le mie osservazioni su *La Corte costituzionale distingue fra equità fiscale ed equità previdenziale: a proposito della sentenza n. 116/2013*. in *Amministrazione in cammino*, 2013.

(11) Secondo la linea di politica giudiziaria che la Corte costituzionale si impone, per così dire, all'esito del Seminario dell'8-9 novembre 1991, sul tema *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81 ultimo comma della Costituzione*, Milano 1993.

(12) Sul punto rinvio alle riflessioni preliminari da me svolte in occasione dell'avvio delle riflessioni seriali in materia di previdenza: *Norme in tema di previdenza nella finanziaria 2011*, in *Libro dell'anno del diritto*, Roma 2012.

(13) Vedila in Ferrarella Luigi, Corsera del 13 maggio 2015, dal suggestivo titolo: *Giurisprudenza e politica: la vita non facile dei diritti riscoperti dalle sentenze*, il cui pensiero è così sintetizzabile: dietro le reazioni al verdetto sulle pensioni preme la domanda alle Corti di subordinare le decisioni a compatibilità con equilibri politici-sociali-economici e di badare alla sostenibilità dei propri atti. Ci chiederemo quanta giustizia possiamo permetterci.

(14) Colpisce il rilievo di G. PEPE, *Necessità di un'adeguata motivazione della legge restrittivamente incidente nella sfera giuridica dei cittadini?* [www.contabilità-pubblica.it](http://www.contabilità-pubblica.it), circa la valorizzazione del puntuale momento motivazionale delle scelte compressive di diritti.

termini corretti e ragionevoli: a ben guardare, due profili convergenti, la cui combinazione — non sembri un paradosso — finisce per portare all'abbandono del metodo del monito per conseguire direttamente l'effetto caducatorio.

6. È maturo, a questo punto, il passaggio successivo di queste osservazioni. Nella primissima (sette giorni dopo il suo deposito) analisi della sentenza (15), davo per scontata (ma non ero certo il solo (16)) la necessità di provvedere da parte del Governo, sulla base, oltre tutto, dell'art. 17 comma 13, l. 31 dicembre 2009, n. 196. E ciò anche per frenare le tante iniziative più o meno fondate, alla luce sia dei più o meno espliciti segnali inviati dalla Corte nel corso della motivazione, sia tenendo conto delle successive dichiarazioni della stessa Corte nel contesto della polemica fra Presidente della Corte e ministro dell'economia (17).

A parte l'esigenza di fare chiarezza sui conti, data la incredibile linea di minimizzazione dell'impatto della vicenda da parte della difesa dello Stato (una simile approssimazione non potrebbe essere ora ragionevolmente sopportata, né dal lato degli enti erogatori, né dal lato degli aventi diritto al ristoro,), la questione essenziale era, ed è, quella di valutare se la linea, già attuata, di intervento normativo, risponda al sistema di giustizia costituzionale, al di là della portata dell'ora citato art. 17 comma 13: tanto anche in vista del contenzioso intenso che già si annuncia, e che determina una condizione di incertezza diffusa, sia per gli enti pubblici di previdenza, sia anche per quelli privati erogatori di prestazioni cumulabili secondo le procedure imposte attraverso il Casellario centrale INPS (art. 34 comma 1, l. 23 dicembre 1998, n. 488).

Nonostante le feroci critiche dei soggetti interessati alla applicazione pura e semplice della sentenza, secondo il dispositivo caducatorio delle norme sul blocco della perequazione, un intervento normativo condiviso fra Governo e Parlamento risulta doveroso, in termini, si intende, di più equo contenimento. La stessa Corte, pur con qualche sofferenza, non solo lo dà per scontato, ma addirittura lo sollecita, quasi per scaricarsi della responsabilità di quello che è stato definito un buco nei conti pubblici.

In linea con le indicazioni della più volte citata sentenza n. 393/2000 della stessa Corte costituzionale, qualunque sia il meccanismo di ricalcolo, esso deve continuare a comprendere nel calcolo complessivo della perequazione ai fini della

---

(15) In Labourlist; <http://csdle.lex.unict.it/docs/generic/La-telenovela-costituzionale-della-perequazione-pensionistica-Corte-cost-n-702015/5398.aspx>, anche in sito Mefop: <http://www.mefop.it/blog/blog-mefop/telenovela-costituzionale-perequazione-pensionistica>.

(16) La ristrettezza dello spazio riservato a questa osservazione costringe a selezionare il richiamo ai numerosissimi e commenti subito sollevati dalla sentenza. Ricordo, anche per la sintonia di opinioni, R. PESSI, *Ripensando al salario previdenziale: la sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in corso di pubblicazione su *Mass. Giur. Lav.*; M. D'ONGHIA, *Sostenibilità economica versus sostenibilità sociale nella legislazione previdenziale. La Corte Costituzionale passa dalle parole (i moniti) ... ai fatti (dichiarazione di illegittimità)*. Si aggiunga la serie di interventi al Seminario di Federalismi di E. MORANDO, A. MORRONE, P. BOZZAO, G. PALMIERI SANDULLI, G.M. SALERNO, A. STERPA, D. PORENA, S. CECCANTI.

(17) La sentenza ha determinato, per l'ampiezza della platea degli interessati e per la dimensione degli effetti economici ipotizzati, una inusuale tensione istituzionale, fino a alla emanazione del seguente comunicato stampa del 7 maggio 2015: *In relazione alle notizie di stampa che attribuiscono alla Corte dichiarazioni in merito alla natura "autoapplicativa" della decisione n. 70, il Presidente precisa che la Corte non ha rilasciato alcuna dichiarazione al riguardo. Le sentenze della Corte che dichiarano la illegittimità costituzionale di una norma di legge o di un atto avente forza di legge producono la cessazione di efficacia della norma stessa dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione. Da quel momento gli interessati possono adottare le iniziative che reputano necessarie e gli organi politici, ove lo ritengano, possono adottare i provvedimenti del caso nelle forme costituzionali*. Ha fatto riscontro il Ministro dell'Economia (intervista su "la Repubblica" del 22 maggio 2015) auspicante un miglior coordinamento, almeno informativo, fra le istituzioni.

ripartizione fra le varie forme, tutte le forme pensionistiche ricomprese nei calcoli del Casellario.

Quanto alle misure riconosciute agli interessati dall'art. 1, d.l. 22 maggio 2015, n. 65 (18), il differenziato scaglionamento per il triplo, il quadruplo, il quintuplo ed il sestuplo, fermo il calcolo per scaglioni progressivi, risponde ad una indicazione che appare oramai consolidata nella precedente giurisprudenza, e ripresa nella sentenza n. 70, e quindi non dovrebbe sollevare ulteriori problemi. La differenziata — e piuttosto modesta, a ben guardare — misura dell'incremento per i bienni 2012-2013, 2014-2015 e per il 2016, alimenterà certamente polemiche serie ed un aspro contenzioso, acuito laddove concorrano forme pubbliche e forme private integrative: ma proprio su questo punto, della misura della perequazione, che comunque mantiene il suo effetto di moltiplicatore composto, potrà utilmente — spero — ulteriormente svilupparsi il dibattito in ordine al superamento, o almeno alleggerimento, del vincolo stabilito da oltre trenta anni fra art. 36 ed art. 38, le cui storie sono oramai diversificate.

PASQUALE SANDULLI

---

(18) Per la verità, il decreto comprende una serie di altre misure, estranee al tema della perequazione: non si può nascondere qualche perplessità su questa tecnica legislativa.

## Le inadempienze del legislatore prima e dopo la sentenza della Corte costituzionale sul c.d. blocco delle pensioni.

La Corte costituzionale, con la sent. n. 70/2015, ha tra l'altro ritenuto che il sistema di blocco della c.d. indicizzazione per le pensioni di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS (cioè euro 1217,00 netti), sia illegittimo per la genericità delle motivazioni assunte a presupposto dell'art. 24, comma 25, d.l. n. 201/2011, confermata e, anzi, aggravata dalla mancanza di ogni documentazione tecnica, in sede di conversione, circa le attese maggiori entrate, richiesta invece dall'art. 17, comma 3, l. n. 196/2009, dando luogo, insomma, ad un irragionevole sacrificio dei diritti dei pensionati «nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio» (1).

Il Ministro dell'Economia, all'indomani dell'approvazione del decreto-legge di (sedicente) ottemperanza alla sentenza della Consulta, reitera l'errore e, confessando la parzialità dell'adempimento predisposto (val quanto dire, l'inadempimento ad un dispositivo in sé chiaro ed inequivocabile, che impone la restituzione, a tutti i pensionati, delle somme corrispondenti alla rivalutazione monetaria maturata per gli anni 2012 e 2013 secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, l. n. 448/1998), si rifugia nella non meno generica invocazione dei limiti posti dalle regole europee (così nell'intervista rilasciata alla trasmissione Mix24 di Radio24, che può leggersi a p. 5 dell'edizione de *Il Sole 24 Ore* del 21 maggio 2015), accompagnata dalla prospettazione di scenari ed esiti esiziali.

La questione meriterebbe, invece, innanzitutto da parte dei vertici dell'Esecutivo, ben altro dettaglio. Se fosse vero, infatti, che le norme europee possono impedire o comunque frenare persino l'esecuzione delle sentenze dell'organo statale deputato — si badi — a custodire quei principi supremi che rappresentano i controlimiti alle limitazioni di sovranità che sono effetto della partecipazione dell'Italia all'Unione Europea, saremmo di fronte ad un fatto istituzionale nuovo e (sinora) inaudito: sarebbe, infatti, ormai dissolto ogni frammento di sovranità nazionale, anche nella forma residuale dei presidi di conservazione dell'identità statale, e, insomma, la stessa adesione all'UE troverebbe titolo altrove e non più nella Costituzione (formalmente) vigente (2).

---

(1) La sentenza n. 70/2015 ha suscitato un ampio dibattito, che è destinato ad essere ulteriormente approfondito, anche in riferimento agli spunti di riflessioni offerti dai primi annotatori, tra i quali v. E. BALBONI, *Il caso pensioni tra Corte e Governo: da valanga a palombella*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (23 maggio 2015); 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); S. LIETO, *Trattare in modo eguale i diseguali?*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (17 maggio 2015); E. MORANDO, *La sentenza n. 70 del 2015 sulle pensioni*, in *federalismi.it* (20 maggio 2015); A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it* (20 maggio 2015); G. NORI, *La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale: qualche osservazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (26 maggio 2015); G. PALMIERI SANDULLI, *La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it* (20 maggio 2015); D. PORENA, *Sostenibilità, diritti acquisiti ed irretroattività della legge. Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015*, *ivi*; G.M. SALERNO, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, *ivi*; A. SGROI, *La perequazione automatica delle pensioni e i vincoli di bilancio: il legislatore e la Corte costituzionale*, in *Consulta online* 2015, II (12 giugno 2015).

(2) La stretta inerenza delle scelte del Costituente in ordine al sistema di sicurezza sociale (che comprende quelli della previdenza e dell'assistenza) alla forma di Stato, per il nesso di corrispondenza con il principio laburistico e, quindi, con la stessa connotazione fondativa della collettività statale, era stata posta subito in rilievo da V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, in *Riv. inf. mal. prof.*, 1950, e ripubbl. in *ID.*, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano 1952, part. 127; G. GUARINO, *Brevi osservazioni in tema di Costituzione e previdenza sociale*, in *Riv. it. prev. soc.*, Anno VIII, n.

L'evento sarebbe aggravato, però, dalla collaborazione prestata da alcune delle istituzioni statali — per commissione, ma anche per omissione — dalle quali è lecito attendersi, al contrario (e come del resto è accaduto e continua ad accadere in diversi Paesi europei) l'adozione di ogni misura necessaria ad impedire il compiersi della suddetta dissoluzione.

Né può sfuggire la differenza dei controlimiti all'italiana rispetto al peso, anche politico, attribuito in Germania alle sentenze del *Bundesverfassungsgericht* che, a più riprese, hanno perimetrato attentamente le condizioni ed i limiti di assoggettamento della Germania al diritto europeo.

Nonostante il ricorso a qualche *escamotage* verbale, il Governo — stando alle dichiarazioni ufficiali — ha deliberatamente eluso la decisione della Corte costituzionale che, come si accennava, impone allo Stato la restituzione a tutti gli aventi diritto delle somme corrispondenti alla rivalutazione delle pensioni in forza dell'art. 34, comma 1, l. n. 448/1998, senza che possa farsi luogo ad altre “calibrature” percentuali che non siano quelle (esse pure di dubbia legittimità costituzionale e, tuttavia, sinora rimaste indenni) previste dal vigente sistema previdenziale, una volta depurato dalla disposizione illegittima.

È appena il caso di rilevare che la sent. n. 70/2015 ha carattere puramente demolitorio e non già interpretativo, di tal che la situazione effettuale che ne consegue non implica l'adozione di alcun altro atto che non sia quello di restituzione delle somme dovute in forza del regime giuridico illegittimamente derogato dal d.l. n. 201/2011.

Il Ministro dell'Economia, in un'intervista rilasciata al quotidiano *La Repubblica* il 22 maggio 2015, si è spinto, invece, sino a lamentare — al di fuori di ogni fondamento giuridico-costituzionale (3) — che la Corte non avrebbe tenuto

---

5, 1955, 691-696, ora in ID., *Dalla Costituzione all'Unione Europea [Del fare diritto per cinquant'anni]*, II, Napoli 1994, 235 ss., ove anche importantissimi rilievi in merito al rapporto tra lo *status* di cittadinanza e quello di *lavoratore*. Ma v., anche, M. PERSIANI, *sub* art. 38, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, Art. 35-40, t. I, Bologna-Roma 1979, 246, il quale osserva che «L'articolo in esame è norma di scopo e, come tale, determinante del regime costituzionale. La sua posizione si specifica nella determinazione di fini da raggiungere che, pertanto, rappresentano il definitivo criterio di valutazione di legittimità di tutto il sistema previdenziale».

Si noti, peraltro, che, accedendo alla notissima ricostruzione di Crisafulli in ordine alla natura giuridica della normatività programmatica — sviluppata anche con riferimento all'art. 38 Cost. — il plesso delle disposizioni costituzionali in materia previdenziale si caratterizza proprio ed anche per la efficacia di vincolo direttivo inderogabile nei confronti del legislatore (ed a maggior ragione a carico del Governo, quando scelga di usare del potere di cui all'art. 77 Cost.), chiamato ad adempiere al dovere su di esso gravante in forza di tali disposizioni: si può conseguentemente ritenere che le sentenze di accoglimento della Corte costituzionale in simili materie abbiano altresì un contenuto di accertamento dell'inadempimento del legislatore medesimo (e, nel nostro caso, altresì dell'Esecutivo, trattandosi di una disposizione originariamente contenuta in un decreto-legge poi convertito) al dovere suddetto, anche ai sensi dell'art. 2 Cost. Di tanto deve tenersi conto al fine di individuare l'effetto conformativo della pronuncia della Consulta, che nella fattispecie concreta risulta, pertanto, ancor più palesemente aggirato e dunque eluso e violato.

(3) La sentenza che si commenta è stata da più parti criticata per preteso difetto rispetto alla n. 10/2015, ove la Corte ha tentato di modulare, senza però riuscirci, gli effetti della decisione, dai quali sarebbero dovuti rimanere esclusi i rapporti pendenti al momento della pubblicazione: il tentativo, privo di ogni base normativa e, anzi, in contrasto con gli artt. 136 Cost. e 30, comma 3, l. n. 87/1953, è stato sventato dal giudice remittente, che, facendo prevalere il dispositivo (meramente ripetitivo dell'art. 136 Cost.) sulla motivazione, ha negato ingresso alla pretesa conformativa del Giudice delle leggi (Comm. trib. prov. di Reggio Emilia, 12 maggio 2015, n. 217/3/15, in *Consulta online*, 2015, II, con nota di 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 (28 maggio 2015)*, la cui lettura in termini di contrapposti bilanciamenti e, addirittura, di tentativo di inammissibile

conto delle informazioni (quali? e fornite da chi? e a che titolo?) e che, in ogni caso, “*se ci sono sentenze che hanno un'implicazione di finanza pubblica, deve esserci una valutazione dell'impatto. Anche perché questa valutazione serve a formare il giudizio sui principi dell'equità. L'equità è anche quella del rapporto tra anziani e giovani. Questo è mancato e auspico che in futuro l'interazione sia più fruttuosa*” (4).

---

impugnazione da parte del giudice *a quo* non può essere condivisa, avendo la Commissione tributaria fatto corretta applicazione dei disposti costituzionali e di legge che governano l'efficacia delle sentenze della Consulta).

Ne discende che la cit. sent. n. 10/2015 non può costituire modello al quale la Corte possa legittimamente riferirsi per la graduazione degli effetti nel tempo delle sue sentenze nell'esercizio di un potere che l'ordinamento non le attribuisce.

Merita comunque una riflessione la riconduzione operata da Morelli, nello scritto sopra citato, della pronuncia della Commissione tributaria all'esercizio di un diritto di resistenza, nell'ottica della ricostruzione di Luigi Ventura (*Il diritto di resistenza*, Soveria Mannelli 2014) e di Antonio Ruggeri (del quale, con particolare riferimento al tema di questo scritto, v. *Attività di garanzia e attività di indirizzo politico, a salvaguardia dei diritti fondamentali*): certo è però che altra è la resistenza opposta dal giudice *a quo*, chiamato a dare seguito alla sentenza costituzionale resa su suo impulso, altra è quella esercitata dal Governo con la riduzione quantitativa e temporale degli effetti conseguenti alla sent. n. 70/2015.

(4) La questione delle pretese di modulare i poteri decisorii della Corte costituzionale allorché vi siano impatti sul bilancio — ma meglio sarebbe parlare di più evidente incidenza sulle grandezze contabili (i.e. quando la pronuncia riguarda direttamente obblighi di prestazione dei pubblici poteri), poiché, a ben vedere, ogni decisione del Giudice costituzionale è suscettibile di produrre tali effetti, non foss'altro (e non è certo una *boutade*) per il costo imputabile all'organizzazione ed al funzionamento della Consulta, nonché per quello riconducibile ai giudizi *a quibus* — è ormai risalente: lo rammenta A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista AIC* n. 2/2015 (15 maggio 2015), 2.

L'intervento del Ministro Padoan ha dalla sua il pregio della schiettezza, poiché esplicitamente invoca simili limitazioni facendole corrispondere ad un parametro decisorio diverso da quello *ex art. 134 Cost.* e, quindi, auspicando evidentemente un regime di efficacia altro rispetto a quello previsto dall'*art. 136 Cost.*

V'è da dire, ancora, che il richiamo all'*art. 81 Cost.* come alla disposizione suscettibile di conformare e condizionare il sindacato di legittimità costituzionale, ma con una intensità che si rivela di gran lunga superiore a quella che, in ipotesi — che richiederebbe però argomentata dimostrazione in punto di diritto — può ad esso riconoscersi nel contesto della interpretazione sistematica della Carta fondamentale, cela, purtroppo, l'inespresso (e forse non ancora ben chiarito) assunto secondo cui le regole europee relative alla finanza pubblica potrebbero condizionare anche la destinazione delle risorse al soddisfacimento di interessi costituzionalmente garantiti, pur quando essi, come nel nostro caso, attengano, come si è detto, a scelte radicali dell'ordinamento: l'assunto però è il *demonstrandum*, poiché, fino a prova (logica e giuridica) del contrario sussistono dei limiti alla integrazione europea che, a diritto (formalmente) vigente impediscono che lo Stato (italiano) possa essere qualificato come un Ente la cui gestione finanziaria sarebbe derivata e non già soltanto coordinata secondo le disposizioni comunitarie.

Sotto altro aspetto, l'istanza affinché la Corte si faccia carico di valutazioni di “politica economica” (*recte*: che si faccia carico degli indirizzi di politica economica che il Governo faccia ad Essa pervenire, anche, almeno stando alle parole del Ministro dell'Economia, in forme diverse dall'esercizio dei diritti processuali nell'ambito del giudizio, assegnando ad essi una preminenza di posizione) finisce per dare luogo, all'opposto di quanto afferma chi in dottrina sostiene la legittimità di tale istanza, ancorché senza giungere alle conclusioni “procedurali” del Prof. Padoan, ad una violazione dell'*art. 28 l. n. 87/1953*, poiché imporrebbe all'organo di garanzia costituzionale di compiere valutazioni connotate da alto tasso di discrezionalità politica.

Il testo dell'*art. 28 cit.* è in tal senso di esemplare chiarezza in quanto inequivocamente inteso ad assicurare che il sindacato della Corte sulle disposizioni legislative sia condotto secondo criteri di legittimità costituzionale e non anche di merito (cfr. A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, V ed., Torino, 2014, 102 ss. e ivi ampi riferimenti). È fatto divieto, infatti, alla Corte di esprimere valutazioni di natura politica o di

Parole che scontano gravi fraintendimenti in relazione alla funzione esercitata dalla Corte costituzionale (si v. la risposta del Presidente Criscuolo nell'intervista al quotidiano *La Repubblica* del 23 maggio 2015), alla quale non spetta affatto di giudicare secondo equità e tantomeno secondo una soggettiva "equità finanziaria" (5): se venisse assecondato l'auspicio del Prof. Padoan, ci si potrebbe aspettare, in qualsiasi giudizio, che il debitore dolosamente inadempiente venga mandato assolto per il sol fatto che non intende destinare le risorse necessarie a pagare il debito (6). "Logica" ancor più inaccettabile in quanto corredata dalla

---

tenerne conto e di scrutinare le scelte discrezionali del legislatore se non al fine, bene inteso, di verificare se non abbiano trasmodato in arbitrio, secondo i canoni di razionalità e di ragionevolezza, così risolvendosi in vizi di illegittimità.

(5) Conserva intatta attualità l'osservazione di G. GUARINO, *Brevi osservazioni*, cit., 240, secondo cui «Parimenti deve essere capovolto il rapporto tra risorse finanziarie della previdenza e misura delle prestazioni previdenziali. Attualmente le prestazioni sono determinate, nella loro generalità, sulla base della capacità finanziaria degli enti di previdenza; all'opposto, secondo la Costituzione, sono le risorse finanziarie che devono essere dimensionate alla misura delle prestazioni. In effetti l'art. 38 Cost. fissa esso stesso, sia pure con criterio indiretto, la misura delle prestazioni, dicendo che devono essere adeguate alle esigenze di vita; è compito poi dello Stato predisporre mezzi finanziari adeguati, tenendo ovviamente conto delle complessive condizioni economiche della collettività».

Le tesi — pur suggestivamente argomentate (A. MORRONE, *L'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 15) — che rinvergono nel nuovo art. 81 Cost. un vincolo al quale dovrebbe essere subordinata ogni attività dei pubblici poteri e, dunque, anche la funzione della Corte costituzionale, non riescono a persuadere né dal punto di vista testuale, poiché tale disposizione e, insieme con essa, quelle degli artt. 97, comma 1, 117, comma 2, lett. e) e 119, comma 1, Cost., si riferiscono esclusivamente al legislatore e alle pubbliche amministrazioni, né dal punto di vista sistematico, poiché non conferiscono il dovuto rilievo alla posizione strumentale dell'art. 81 Cost. rispetto alle norme della Parte I, ove è collocato — con significativa precedenza — anche l'art. 38 Cost. e alla priorità della persona e dei suoi diritti costituzionali rispetto alla organizzazione pubblica, che è tenuta ad adempiere al mandato istituzionale iscritto nella Parte I: l'alterazione radicale di questo rapporto, quale pare emergere dalla attribuzione alla disciplina di bilancio di un ruolo di *Grundnorm* (spesso, peraltro, in assenza di ogni precisa individuazione non solo delle effettive cause di questa sua preminenza, che nega, invece di affermare, la tecnica del c.d. bilanciamento alla quale i suoi sostenitori fanno riferimento, ma anche delle finalità che essa dovrebbe soddisfare, se si eccettua la fin troppo ampia "solidarietà intergenerazionale") non può essere ricostruita in termini di semplice affermazione di una nuova "costituzione finanziaria" (meglio varrebbe parlare, allora, di una super-costituzione o di una meta-costituzione), poiché si tratterebbe, invece, come si accennava al principio di queste note, dell'instaurazione di un ordinamento con caratteri fondativi nuovi e contraddittori rispetto a quello (almeno formalmente) vigente.

Sotto altro aspetto, la elevazione della decisione annuale di bilancio a «parametro e limite della legislazione sostanziale», pregiudiziale, parrebbe, ad ogni altro vincolo e tale da imporsi sotto specie di doveroso scrutinio che la Corte dovrebbe esercitare d'ufficio, si presta agevolmente a svolgere il ruolo di una nuova "ragion di Stato", capace di far retrocedere le garanzie costituzionali ad impegni subordinati a condizione meramente potestativa.

(6) La cronaca istituzionale riferisce (v. l'articolo di L. MILELLA, *Equitalia preallerta la Corte costituzionale "La sentenza sull'aggio può costare 2,5 miliardi"*, nell'edizione del 26 maggio 2015 del quotidiano *La Repubblica*) che Equitalia, nell'ambito di un giudizio in ordine ad una questione incidentale di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale e in vista della discussione — fissata al 26 maggio 2015 — avrebbe depositato già il 5 maggio 2015 uno scritto nel quale, evocando il bilanciamento «tra i diritti e i principi costituzionali» chiede alla Corte «quantomeno una limitazione della retroattività degli effetti della declaratoria di incostituzionalità della norma censurata», richiamando la sent. n. 10/2015.

È noto, peraltro, che, alla stregua della disciplina vigente, la Corte non ha, diversamente consimili istituzioni di altri Paesi europei, il potere di modulare gli effetti temporali delle proprie decisioni: se non limitata alle prospettive *de iure condendo*, ogni

evocazione, che pare una larvata minaccia estorsiva, dell'aumento della imposizione fiscale (e di quella IVA in particolare) che sarebbe, a dire del Governo, necessaria per fare fronte agli effetti della decisione del Giudice delle leggi.

Ma si tratta di affermazioni che denotano anche una non commendevole attitudine a travalicare dai limiti propri della funzione dell'Esecutivo e a tenere in discaro uno degli architravi degli ordinamenti contemporanei, che consiste nella giustiziabilità dei diritti costituzionali, i quali, con buona pace del Ministro, non si riducono a meri ottativi.

L'intendimento elusivo è stato del resto portato ad effetto con il d.l. n. 65/2015, approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 18 maggio scorso.

Basti in proposito osservare:

— che, già nelle premesse e poi nuovamente nell'art. 1, il preciso (e precettivo) dispositivo della sent. n. 70/2015 viene “trasformato” in una enunciazione di principio, la cui attuazione spetterebbe al Governo: la sentenza della Corte costituzionale, viceversa, avendo accertato e dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, d.l. n. 201/2011, pertanto espunto dall'ordinamento a far data dal giorno successivo a quello della pubblicazione della sentenza medesima, determina senz'altro, come si è detto, l'effetto di legittimare tutti coloro ai quali era stata negata la rivalutazione automatica per gli anni 2012 e 2013 ad attenderne la restituzione, con gli interessi e la rivalutazione (anche ai sensi dell'art. 429, comma 3, c.p.c.) a decorrere dalla maturazione del diritto. L'ottemperanza alla sentenza avrebbe quindi richiesto, semmai, semplici atti di indirizzo dei Ministeri competenti. La sedicente attuazione a mezzo di norme di rango primario esprime la volontà di mutare il quadro giuridico, nel tentativo (del resto, come si è detto, preceduto da conformi dichiarazioni) di impedire che la decisione spieghi tutti i suoi effetti: è evidente, infatti, che i destinatari del provvedimento di urgenza sono proprio quei soggetti che avrebbero altrimenti avuto pieno diritto alla reintegrazione delle somme illegittimamente sottratte per effetto della norma dichiarata incostituzionale;

— che l'art. 1 del d.l. n. 65 dispone che la rivalutazione automatica di cui all'art. 34, comma 1, l. n. 448/1998, diversamente da quanto discende come effetto immediato dalla pronuncia demolitoria della Consulta, sia riconosciuta, in via decrescente, soltanto ad alcune fasce di titolari di pensione, sino al limite massimo del quintuplo del trattamento minimo INPS, individuate, peraltro, “*in funzione dell'importo complessivo di tutti i trattamenti pensionistici in godimento, inclusi gli assegni vitalizi derivanti da uffici elettivi*”: viceversa la sentenza aveva precisamente individuato proprio nella suddetta limitazione ad alcune fasce di pensionati, individuati in base al trattamento complessivo e non, invece, alla fascia di importo, due profili di illegittimità costituzionale, che il Governo viceversa reitera pervicacemente e, soprattutto, illegittimamente ed illecitamente;

— che, dopo aver negato la restituzione delle somme dovute, con i relativi accessori, imposta invece dalla sentenza costituzionale, il Governo ne contrasta ulteriormente l'efficacia inserendo all'art. 24 d.l. n. 201/2011 il comma 25 bis, in forza del quale «*La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013 come determinata dal comma 25, con riguardo ai trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS è riconosciuta: a) negli anni 2014 e 2015 nella misura del 20 per cento; b) a decorrere dall'anno 2016 nella misura del 50 per cento*»: ciò significa che, oltre alla vanificazione dell'effetto primario della decisione — che dovrebbe consistere nella integrale applicazione, per gli anni 2012 e 2013, del regime di rivalutazione paralizzato dal d.l. n. 201/2011, ma che viene, invece, sostituito dal nuovo comma 24 dell'art. 25 d.l. n. 201 cit. — si determina il

---

soluzione che asseconi tali richieste produce, con ogni evidenza, gravissime ricadute sul fondamento e sulla logica del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

consolidamento (si direbbe una “capitalizzazione negativa”) del danno patito dagli aventi diritto, perché la pur ridotta restituzione delle somme di competenza degli anni 2012 e 2013 concorre soltanto in misura molto diminuita alla formazione della base di calcolo delle rivalutazioni successive.

Suscita allora perplessità e qualche inquietudine che il Presidente della Repubblica — fine giurista ed ex Giudice costituzionale — non sia intervenuto, facendo uso delle prerogative che gli spettano, per impedire che venisse inferta una così profonda lesione agli atti, agli organi e alle funzioni costituzionali (7), benché competa a lui la garanzia del c.d. indirizzo politico costituzionale e, quindi, a maggior ragione di impedire che quello di maggioranza se ne discosti: né pare possa bastare un richiamo alla buona regola di “*relazioni vicendevolmente rispettose*”.

Siamo insomma di fronte ad un caso preoccupante che, al di là della pur gravissima portata a danno di situazioni giuridiche consolidate — sulla quale ci si soffermerà di qui a poco — mostra all'evidenza l'attitudine dell'Esecutivo alla effrazione degli atti che la Corte compie come organo di chiusura dell'ordinamento, quasi per esercizio arbitrario delle proprie presunte ragioni.

Caso di ancor più eclatante rilievo perché — come la stessa Corte ha ben segnalato, puntualmente censendo i principi e le norme concernenti la questione ad essa sottoposta — la disciplina della previdenza è strettamente legata ad elementi fondanti ed identificativi del nostro ordinamento, essendo un corollario indefettibile del principio lavoristico e delle disposizioni che da questo si dipartono, innervando tutta la trama della Carta costituzionale.

Il rapporto di lavoro dipendente (ma, per quanto qui rileva, discorso non dissimile può farsi con riferimento al lavoro autonomo) è, infatti, normato a livello costituzionale, anche per quanto riguarda i suoi contenuti economici, sia in corso di svolgimento (l'art. 36 Cost. dispone, com'è noto, che il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato e, comunque, sufficiente a garantire, costantemente, a sé e alla propria famiglia un'esistenza libera e dignitosa, con un implicito rinvio alla contrattazione collettiva, che stabilisce i livelli salariali minimi) sia successivamente alla cessazione del sinallagma contrattuale col datore di lavoro.

Dopo tale momento, il rapporto prosegue con l'ente erogatore del trattamento pensionistico, che deve provvedere al tendenziale mantenimento del trattamento retributivo in costanza di rapporto, così realizzando la fattispecie classica della retribuzione differita.

Non si dimentichi peraltro che i contributi previdenziali, che in diverse percentuali gravano sul datore di lavoro e sui lavoratori, vengono decurtati da quella che sarebbe la retribuzione lorda spettante al lavoratore.

In altre parole, i contributi sono una quota della retribuzione, sottratta all'immediata disponibilità del lavoratore e trasferita all'Ente previdenziale come provvista per l'erogazione del trattamento pensionistico: ricostruzione che trova oggi conferma nel sistema di determinazione del trattamento pensionistico su base contributiva.

Detto brutalmente, si tratta di danaro del lavoratore.

Ora è chiaro che, avendo natura retributiva, la misura del trattamento pensionistico deve rispondere agli stessi criteri ai quali è vincolata la retribuzione in costanza di rapporto: agli scatti stipendiali corrisponde quindi la indicizzazione delle pensioni, conformemente del resto alla disciplina dei rapporti di durata. Il

---

(7) Già sulla base delle anticipazioni del contenuto dell'emanando decreto-legge di sedicente attuazione, G.M. SALERNO, *op. cit.*, 5, esattamente paventando una «frode alla Costituzione», si chiedeva «se, in sede di emanazione del decreto-legge annunciato, il capo dello Stato, nella sua qualità di supremo garante politico della Costituzione, non possa intervenire a tutela del rispetto del principio di separazione dei poteri, al fine di evitare un pericoloso precedente che metterebbe a rischio la stessa tenuta del ruolo della Corte costituzionale nel nostro ordinamento».

testuale riferimento, nell'art. 38, comma 2, Cost. da un lato alla previdenza e, dall'altro, al rapporto di adeguatezza dei mezzi rispetto alle esigenze personali del lavoratore, impone infatti che il trattamento in parola sia preservato da quelle variazioni economiche che possano determinarne un decremento del valore.

Tanto ciò è vero che il sistema previdenziale vigente, ormai da lunghissimo tempo, contempla meccanismi di adeguamento delle pensioni al costo della vita, che, almeno a partire dal 1992 — come esattamente rileva la Corte — hanno sempre fatto riferimento alla evoluzione del livello medio del tenore di vita nazionale, in corrispondenza, può aggiungersi, con il disposto dell'art. 4 Cost., a mente del quale i cittadini oltre che il diritto, hanno altresì il dovere di lavorare per contribuire al progresso materiale e spirituale della società.

La Corte costituzionale si è mossa esattamente all'interno del suddetto perimetro normativo e di principio: ha infatti accolto le questioni incidentali sollevate con riferimento agli artt. 3, 36, comma 1, e 38 Cost.

Dopo aver attentamente ricostruito l'evoluzione normativa relativa ai meccanismi di perequazione automatica, sottolineando il loro progressivo tendere ad assicurare integralmente tali garanzie solo alle fasce reddituali più basse, ritenendo quelle più alte — benché in deroga agli artt. 3, comma 1, 36 e 38 Cost. — dotate di maggiore resistenza alle dinamiche inflazionistiche, la motivazione rammenta che, in occasione dello scrutinio di costituzionalità di una misura di azzeramento della perequazione, limitata però ai trattamenti più elevati (art. 1, comma 19, l. n. 247/2007), la Corte, con la sent. n. 316/2010, aveva «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», affermando che «le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere di acquisto della moneta».

La Consulta ha poi messo in luce e ragionatamente stigmatizzato i caratteri di singolarità dell'art. 24, comma 25, d.l. n. 201/2011, messo a raffronto sia con le indicazioni offerte dalla giurisprudenza costituzionale sia con disposizioni di analogo fine precedenti e successive a quelle oggetto del sindacato che qui interessa, facendo così emergere pienamente i vizi di eccesso e di sviamento della funzione normativa primaria.

La norma del 2011, per ben due anni, incide sui trattamenti complessivi e non sulle fasce di importo, in tal modo discriminando, senza alcuna ragione, i soggetti percettori di pensioni superiori al triplo di quello minimo INPS (salvo il limitatissimo correttivo per la sola ipotesi dei trattamenti superiori al triplo, ma inferiori a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante), i quali, anche per gli ammontari inferiori al suddetto limite massimo, non beneficiano di alcun adeguamento, in spregio del principio di eguaglianza, oltre che del diritto *ex* art. 38, comma 2, Cost., e con un intento che parrebbe punitivo della loro condizione di maggior agio, benché essa discenda dal rapporto di lavoro e dalla contribuzione versata.

Il compendio della giurisprudenza costituzionale in materia — afferma giustamente la Corte — traccia «un percorso coerente per il legislatore, con l'intento di inibire l'adozione di misure disomogenee e irragionevoli», poiché la discrezionalità del legislatore nello stabilire il *quantum* del trattamento pensionistico non può ridondare in aggiramento della perequazione che si impone, invece, al legislatore medesimo in forza dei principi di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 Cost. e di adeguatezza di cui all'art. 38, comma 2, Cost.

Il Giudice delle leggi riafferma la natura di retribuzione differita propria del trattamento di quiescenza e, pertanto, la cogenza del parametro della proporzionalità alla quantità e alla quantità del lavoro prestato e, conseguentemente, della ridetta adeguatezza, che deve sussistere non solo al momento del collocamento a riposo, bensì per tutta la durata, avuto riguardo ai

mutamenti del potere di acquisto della moneta: esigenze che si fanno ancor più pressanti — nota ancora la Corte — *«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»*.

Pur volendo concedere che ciò non implichi l'automatica ed integrale coincidenza tra il livello delle pensioni e l'ultima retribuzione, nondimeno il legislatore è tenuto a dettare una disciplina del trattamento pensionistico che, tenendo conto delle risorse finanziarie disponibili (ma, deve aggiungersi, senza obliterare il fatto che, tanto più con il sistema contributivo, la erogazione del trattamento pensionistico configura la corresponsione di quanto a suo tempo e per tutta la durata del rapporto di lavoro è stato a tal fine decurtato dalla retribuzione), garantisca ragionevolmente la tendenziale corrispondenza tra andamento delle pensioni e delle retribuzioni e, comunque, *«la perdurante adeguatezza»* delle prime *«all'incremento del costo della vita»*.

In tale contesto, i provvedimenti normativi che siano intesi a diminuire o ad escludere l'applicazione dei meccanismi di rivalutazione automatica, non soltanto devono basare su imperative motivazioni di interesse generale, ma devono contenersi in periodi di efficacia ristretti — tenuto conto anche della maggiore o minore prossimità di consimili interventi — e devono rispettare i canoni di ragionevolezza e di proporzionalità, nel concreto contenuto metodologico attribuito loro dalla Corte costituzionale.

L'effetto di tali misure — osserva la Corte — è sempre definitivo, perché la perdita del potere di acquisto, anche per periodi limitati di tempo, incide sulle successive rivalutazioni, che saranno calcolate sull'ultimo importo nominale e *«non sul valore reale originario»*: esse privano, insomma, il titolare di un bene che gli spetterebbe e che è funzionale ad essenziali necessità della persona, colpendo, come aveva acutamente rilevato uno dei Giudici remittenti (la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna), redditi ormai consolidati nel loro ammontare, legati 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.

Nel caso di specie mancavano esemplarmente i requisiti additati dalla Corte costituzionale, facendo difetto sia le motivazioni di interesse generale — soltanto evocate e non dimostrate, neppure nel corso del procedimento di conversione — sia la temporaneità della misura (la durata era biennale), sia, ancora e soprattutto, la proporzionalità e la ragionevolezza, poiché un'intera categoria di cittadini veniva esclusa dall'adeguamento per l'intero importo del trattamento percepito.

La Consulta, peraltro — privando di fondamento le motivazioni che hanno indotto il Governo a mantenere l'odioso privilegio della discriminazione di tale categoria di cittadini — non ha affatto limitato le censure di incostituzionalità con riferimento alle sole fasce più deboli: né del resto sarebbe stato logicamente possibile, dal momento che i giudizi *a quibus* erano stati promossi proprio da soggetti beneficiari di trattamenti superiori al triplo del minimo INPS.

Ben diversamente, Essa ha affermato che *«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 consenziale il diritto ad una prestazione previdenziale adeguata»*.

Appare, dunque, paradossale che il Ministro dell'Economia imputi alla Corte di non aver prestato leale cooperazione all'azione di governo, tradotta nel d.l. n. 201/2011, come se la funzione del Giudice delle leggi fosse altra e diversa da quella di giudicare, per l'appunto, se una disposizione legislativa sia o non conforme alle norme, ai principi e ai valori costituzionali.

Ben più che un difetto di cooperazione, invece, va ravvisato nel comportamento normativo del Governo che, invece di prestare la doverosa e dovuta ottemperanza alla pronuncia costituzionale, col d.l. n. 65/2015 ne ha sostanzialmente vanificato gli effetti, creando le premesse per l'insorgenza di un massiccio contenzioso che approderà inevitabilmente, ancora una volta, a Palazzo

della Consulta (8). Ed è pertanto sorprendente che il d.l. n. 65/2015 proclami di voler dare attuazione ad una sentenza che, invece, viene sostanzialmente ignorata, così come l'opinione di chi pronostica che i ricorsi resi inevitabili dal decreto di sedicente ottemperanza alla pronuncia della Corte serviranno solo ad arricchire gli avvocati.

MARIO ESPOSITO

---

(8) Cfr., in tal senso, G.M. SALERNO, *op. cit.*, 6.