

**Corte Costituzionale – sentenza 30 aprile 2015 n. 70 – Pres. Criscuolo;
Red. Sciarra**

Previdenza sociale – Perequazione automatica del trattamento pensionistico – Blocco integrale del meccanismo perequativo per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo Inps, per il biennio 2012-2013 – Criterio di ragionevolezza – Principi di proporzionalità e adeguatezza del trattamento pensionistico – Violazione degli artt. 3, 36 primo comma e 38 secondo comma Cost. – Incostituzionalità.

È costituzionalmente illegittimo, per contrasto con gli artt. 3, 36 primo comma e 38 secondo comma Cost., l'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”.

★ ★ ★

Paola Bozzao

Il pensiero della Consulta sul blocco pensionistico: adeguatezza “retributiva” o “redistributiva” della pensione?*

Sommario: **1.** L'incostituzionalità del blocco della perequazione: le ragioni della Corte. **2.** Una sentenza annunciata. **3.** La “sordità” del legislatore (anche futuro?). **4.** Il ridimensionato rilievo della “contingente situazione finanziaria”. **5.** Pensione e retribuzione nella giurisprudenza multilivello: un binomio complesso. **6.** Adeguatezza “retributiva” o “redistributiva” della prestazione previdenziale?.

1. *L'incostituzionalità del blocco della perequazione: le ragioni della Corte*

Accolta da un acceso clamore mediatico, che ha riguardato per lo più gli effetti economici derivanti dalla sua attuazione, e da un vivace dibattito dottrinale¹, la sentenza n. 70 del 2015 offre interessanti spunti di riflessione su uno dei temi classici, e certamente più dibattuti, della materia previdenziale: quello del bilanciamento tra l'interesse, costituzionalmente protetto, all'adeguatezza dei trattamenti pensionistici e le scelte di finanza pubblica richieste per la garanzia della tenuta finanziaria del Paese². La questione investe, in particolare, il profilo dell'adeguatezza della prestazione pensionistica

* Il presente contributo amplia ed aggiorna la Relazione svolta al Seminario a porte chiuse organizzato dalla Rivista *Federalismi*, e pubblicata su www.federalismi.it, n. 10/2015.

¹ Si vedano, tra i molti, i contributi di MORANDO, MORRONE, PALMIERI SANDULLI, PORENA, SALERNO, STERPA, in www.federalismi.it del 20 maggio 2015; BALBONI, LIETO, MORI, PEPE, in www.forumcostituzionale.it. Con specifica attenzione ai profili previdenziali della pronuncia, v. P. SANDULLI, *La “telenovela” costituzionale della perequazione pensionistica (Corte cost. n. 70/2015)*, in www.mefop.it; R. PESSI, *Ripensando al salario previdenziale: la sentenza n. 70/2015 della Corte Costituzionale*, in *MGL*, 6/2015, spec. p. 406 ss.; CINELLI, *Illegittimo il blocco della indicizzazione delle pensioni: le buone ragioni della Corte*, in *RDSS*, 2015, 2, p. 429; *Id.*, *Dal monito alla caducazione delle norme sul blocco della perequazione delle pensioni*, in corso di pubblicazione in *GCost.*, 2015; PROSPERETTI, *Alla ricerca di una ratio del sistema pensionistico italiano*, in *MGL*, 2015, 6, p. 419; GIUBBONI, *Le pensioni nello Stato costituzionale*, in www.eticaeconomia.it, 4 giugno 2015; FERRANTE, *Incostituizionale il blocco della perequazione delle pensioni*, in *DRI*, in corso di pubblicazione; SGROI, *La perequazione automatica delle pensioni e i vincoli di bilancio: il legislatore e la Corte costituzionale*, in www.giurcost.org, 12 giugno 2015.

² Per una recente, approfondita analisi del complesso rapporto tra vincoli finanziari e garanzia delle tutele pensionistiche, v. CASILLO, *Benessere pensionistico e scarsità delle risorse dopo la l. 214/2011*, in *questa Rivista*, 2014, p. 371 ss.

non al momento del collocamento a riposo, quando avviene la sua prima quantificazione, ma rispetto ai mutamenti del suo valore monetario nel corso del tempo. Principio, questo, al quale il nostro legislatore ha ritenuto di dare attuazione attraverso l'istituto della perequazione automatica delle pensioni, generalizzato a fine anni '60 e più volte normato nel tempo, sempre con la precipua finalità di fronteggiare la svalutazione che le prestazioni pensionistiche – in quanto prestazioni economiche caratterizzate dalla loro continuità nel tempo – subiscono nel corso degli anni. Da lungo tempo si discute, invero, circa la legittimità o meno di norme volte a modificare sfavorevolmente la disciplina di tali rapporti di durata, soprattutto in considerazione del loro oggetto, costituito da diritti soggettivi perfetti; possibilità non preclusa, purché sussistano “inderogabili esigenze” – quali quelle conseguenti a situazioni di grave crisi economica – che ne possano giustificare l'adozione. Un principio, quest'ultimo, costantemente affermato dalla Corte che, fin dall'origine, ha affrontato il tema della perequazione pensionistica nei termini della dialettica tra garanzia di diritti fondamentali e rispetto degli equilibri finanziari (sent. n. 349/1985); giungendo sempre a legittimare le scelte restrittive adottate, di volta in volta, dal legislatore.

La sentenza n. 70 del 2015 interrompe, oggi, questa serie favorevole, dichiarando incostituzionale la norma contenuta nell'art. 24, comma 25, d.l. 201/2011, conv. da l. 214/2011, che ha introdotto – per il biennio 2012-2013 – il blocco integrale del meccanismo perequativo per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo Inps. La previsione della manovra di blocco, per di più con durata biennale (2012-2013), e l'individuazione, quale soglia di sua operatività, di trattamenti pensionistici di importo molto modesto, sono ritenute dalla Corte lesive del diritto alla prestazione previdenziale adeguata enunciato nell'art. 38 Cost. Un diritto che risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio, laddove è indubbio che il quadro di riferimento costituzionale impone – oggi forse ancor più di ieri – una individuazione molto puntuale dei valori e degli interessi concreti in contrapposizione. Invece la norma oggetto di censura, afferma la Corte, “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”. È questo un passaggio importante e cruciale del ragionamento della Corte; e probabilmente si tratta di un piano di scrutinio costituzionale de-

stinato ad essere in futuro – su casi analoghi – maggiormente approfondito³. Risultano allora 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.). Se vagliata sotto tali profili, risultano valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità, con conseguente pregiudizio per il potere di acquisto del trattamento stesso e con «irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività» (sent. n. 349 del 1985)⁴.

2. Una sentenza annunciata

Il ricorso al blocco della perequazione non costituisce una novità, rinvenendosi già in due precedenti disposizioni, concernenti, la prima, l'anno 1998; la seconda, il 2008. L'azzeramento temporaneo della rivalutazione ha interessato, nel primo caso, i trattamenti pensionistici di importo medio-alto, superiori a cinque volte il trattamento minimo (l. 449/1997); nel secondo, i trattamenti particolarmente elevati, di importo superiore a otto volte il predetto trattamento minimo (l. 247/2007). Per entrambi gli interventi si è aperto un contenzioso davanti ai giudici costituzionali; in entrambi i casi l'operato del legislatore è stato assolto, appellandosi i giudici ai due limiti classici che condizionano i *dicta* della Corte: la discrezionalità del legislatore e il necessario rispetto delle esigenze di bilancio.

Può essere utile ripercorrere, in estrema sintesi, il ragionamento seguito nei due giudizi di infondatezza, per i riflessi prodotti sulla pronuncia oggetto di queste prime osservazioni. Così, con riguardo al blocco del 1998, la Corte ha evidenziato come tale misura fosse contenuta in una legge recante misure per la stabilizzazione della finanza pubblica, “sì da trovare fondamento nella

³ In effetti nel bilanciamento operato tra valori costituzionali la Corte “marginalizza” il principio di equilibrio di bilancio, pure rafforzato dal nuovo testo dell'art. 81 Cost., che risulta appena richiamato, in via incidentale, in un passaggio finale della sentenza.

⁴ Forse ha pesato, sul giudizio della Corte, l'impatto ancora incerto derivante dal reintrodotta contributo di solidarietà sui trattamenti pensionistici molto elevati (art. 1, co. 486, l. n. 147/2013), con riguardo al quale la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per il Veneto (ord. n. 12 del 16 febbraio 2015), ha sollevato questione di costituzionalità (sulla incostituzionalità del precedente contributo di perequazione, v. Corte cost. n. 116/2013).

più complessa manovra correttiva posta in essere di volta in volta dal Parlamento, nel quadro degli equilibri di bilancio” (ord. n. 256 del 2001). Più articolato il ragionamento sviluppato relativamente al blocco per il 2008 (sent. n. 316 del 2010), dove la Corte ha con nettezza riaffermato il principio per cui la garanzia costituzionale dell’adeguatezza e della proporzionalità del trattamento pensionistico, presidiato proprio dallo strumento della perequazione automatica, incontra il limite delle risorse disponibili. Il giudizio cui perviene la Corte può essere così sintetizzato: non sussiste un diritto costituzionale alla perequazione a cadenza annuale, né all’aggancio costante delle pensioni alle retribuzioni, soprattutto quando le pensioni “per il loro importo piuttosto elevato, presentano margini di resistenza all’erosione determinata dal fenomeno inflattivo”; è questo il caso dei trattamenti pensionistici incisi dalla norma impugnata, che si sono rivelati comunque idonei, in ragione della consistenza dei loro importi, a realizzare una tutela adeguata. Infine, il blocco risulta giustificato anche in ragione della chiara finalità solidaristica ad esso sottesa, fungendo da contrappeso all’espansione della spesa pensionistica dovuta all’entrata in vigore di un sistema più graduale e flessibile di accesso al pensionamento di anzianità (superamento del c.d. scalone). E tuttavia, a conclusione delle sue motivazioni, la Corte mette sull’avviso il legislatore, puntualizzando – a mo’ di monito – che “la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità ... perché le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d’acquisto della moneta”.

E proprio alla luce di quest’ultimo passaggio, può dirsi che la sentenza n. 70/2015 fosse, in qualche misura, annunciata⁵: perché quel monito, come ci ricorda la Corte stessa, “non è stato ascoltato”. I giudici delle leggi, insomma, con la pronuncia del 2010 avevano già tracciato al legislatore il percorso delle scelte da effettuare in una materia caratterizzata, sempre più, da una logica (più che acquisitiva di benefici) distributiva di sacrifici, e da un crescente richiamo alla solidarietà (anche) dei pensionati più abbienti per garantire la tenuta finanziaria del sistema. Indicazione, questa, disattesa invece dal legislatore, che non solo ha reiterato l’azzeramento perequativo, ma ha

⁵ Così P. SANDULLI, *La “telenovela” costituzionale della perequazione pensionistica (Corte cost. n. 70/2015)*, cit.

anche nettamente abbassato la soglia parametro, così penalizzando i percettori di trattamenti pensionistici molto modesti. Misura fortemente rigoristica, cui ha fatto seguito un altrettanto rigorosa pronuncia, che ha condotto la Corte ad affermare, con forza (ma non senza una forte spaccatura interna⁶), il suo ruolo di severo garante dei principi costituzionali.

3. *La “sordità” del legislatore (anche futuro?)*

Stupisce, alla luce di quanto detto, l’assoluta “sordità” del legislatore nel recepire il chiaro monito della Corte. Vero è che, in quello specifico momento, la situazione economica del Paese richiedeva correttivi urgenti e significativi; ma forse, proprio alla luce di quel pronunciamento, sarebbe stato auspicabile che il legislatore rinvenisse, già in quel delicato momento, un più ragionevole punto di equilibrio tra le esigenze della finanza pubblica e la tutela dei diritti previdenziali coinvolti. E, del resto, della necessità di “riassettare il tiro” lo stesso legislatore si è reso conto di lì a poco quando, dapprima con la l. 228/2012, poi con la l. 147/2013, ha ridefinito l’operatività del meccanismo perequativo, attraverso la previsione di un nuovo impianto normativo, temporalmente limitato al triennio 2014-2016⁷, richiamato – e in qualche misura già avallato – dalla stessa Corte nella sentenza in esame. È la Corte ad affermare, infatti, che il legislatore del 2013, nel riproporre un discrimen tra importi complessivi delle pensioni, si è ispirato “a criteri di progressività, parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e della adeguatezza dei trattamenti di quiescenza”; ciò anche se in quelle norme è previsto, comunque, l’azzeramento integrale della rivalutazione “per le sole fasce di importo superiore a sei volte il trattamento minimo Inps, per il solo

⁶ La sentenza sulla pensioni ha fatto emergere una netta spaccatura all’interno della Consulta: 6 contro 6, con il voto decisivo del presidente Alessandro Criscuolo.

⁷ L’art. 1, co. 483, l. 27 dicembre 2013 n. 147 ha stabilito che per il triennio 2014-2016 la rivalutazione automatica delle pensioni non opera più secondo fasce di reddito, bensì in base al loro complessivo ammontare, con applicazione di percentuali perequative decrescenti all’aumentare dell’importo del trattamento. In particolare, la perequazione si applica nella misura del 100% per i trattamenti di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo Inps; del 95% per i trattamenti complessivamente di importo compreso fra tre e quattro volte il trattamento minimo; del 75% per quelli di importo compreso tra quattro e cinque volte in minimo Inps; del 50% per gli importi compresi tra cinque e sei volte il minimo Inps; del 40% (per il 2014; 45% per il 2015-2016) per gli importi complessivamente superiori a sei volte il minimo.

anno 2014". Di fatto, un'ulteriore reiterazione del blocco per l'anno 2014, seppure ad impatto economico ben più contenuto; sul quale la stessa Consulta nulla rileva.

Un silenzio, quest'ultimo, che ha aperto la via a rimodulazioni più *soft* del meccanismo perequativo, prontamente adottate dal legislatore. Il d.l. 21 maggio 2015 n. 65, conv. con mod. dalla l. 17 luglio 2015 n. 109⁸, ha infatti introdotto per il biennio 2012-2013 – in considerazione degli stringenti vincoli di bilancio e degli impegni assunti in sede europea – una rimodulazione del meccanismo perequativo concettualmente analoga a quella prevista per il triennio 2014-2016, tarata non sulle fasce di importo dei trattamenti pensionistici ma, piuttosto, sul loro complessivo ammontare. E tuttavia, se il modello adottato risulta il medesimo, molteplici appaiono i punti di divergenza tra le due discipline. Il nuovo meccanismo, introdotto per la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici per gli anni 2012 e 2013, risulta infatti articolato non solo su percentuali di gran lunga inferiori rispetto a quelle previste dalla l. 147/2013⁹, ma anche sulla incisiva sterilizzazione, per le annate successive, degli effetti economici prodotti da tale incremento perequativo (riconosciuto nella misura del 20%, per gli anni 2014-2015, e del 50% a partire dal 2016¹⁰): previsione, quest'ultima, dalla quale discende un'ulteriore decurtazione – con effetti duraturi nel tempo – del (già penalizzante) meccanismo

⁸ L'art. 1, co. 1, del d.l. n. 65 del 2015 ha novellato il comma 25 dell'articolo 24, d.l. 201 del 2011 ed ha aggiunto al medesimo articolo il comma 25-*bis*; la l. 109 del 2015 ha poi aggiunto al suddetto articolo il comma 25-*ter*, ed ha modificato il co. 2 dell'art. 1, d.l. 65.

⁹ Il nuovo comma 25 dell'art. 24, d.l. 201/2011, nel confermare la rivalutazione automatica nella misura del 100% per i trattamenti pensionistici fino a tre volte il minimo Inps, abbatte notevolmente le percentuali applicabili ai trattamenti pensionistici complessivi eccedenti tale misura, ora definite nelle seguenti misure: 40% per i trattamenti di importo compreso fra tre e quattro volte il trattamento minimo; 20% per quelli di importo compreso tra quattro e cinque volte in minimo Inps; 10% per gli importi complessivamente superiori a cinque volte il minimo.

¹⁰ Art. 1, co. 1. Il comma 25 *bis*, per i soli trattamenti pensionistici superiori a tre volte il minimo, limita infatti l'effetto economico scaturente dall'applicazione della rivalutazione economica delle prestazioni per gli anni 2012 e 2013, nella misura del 20% con riguardo al biennio 2014-2015 e nella misura del 50% a far data dal 2016: "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": ESPOSITO MARIO, *Il decreto-legge in-attuativo della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in <http://www.osservatorioaic.it>, maggio 2015, spec. p. 5. Il comma 25-*ter* chiarisce, comunque, che gli importi risultanti dalle nuove disposizioni sono rivalutati, a decorrere dal 2014, sulla base della normativa vigente (di cui alla nota n. 7). Sulle modalità applicative delle nuove disposizioni introdotte dal d.l. 65 del 2015, v. la Circ. Inps 25 giugno 2015 n. 125.

rivalutativo introdotto per gli anni 2012 e 2013. Dalla nuova disciplina, inoltre, restano esclusi i percettori di pensioni “complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS”; previsione quest’ultima che, riferendosi esplicitamente all’importo complessivo del trattamento pensionistico percepito, di fatto eleva la soglia di operatività del blocco perequativo biennale da tre a sei volte il trattamento minimo. La nuova manovra, seppure limitandone l’impatto ai pensionati un po’ più abbienti, reitera dunque quella paralisi del meccanismo rivalutativo che ha condotto la Corte costituzionale dapprima a “mettere in guardia” il legislatore futuro, e poi a sanzionarne le soluzioni adottate; prestando così inevitabilmente il fianco a nuove, e già annunciate, eccezioni di incostituzionalità.

4. *Il ridimensionato rilievo della “contingente situazione finanziaria”*

Tra i numerosi spunti di riflessione offerti dalla sentenza in esame, un primo cenno va al ridimensionato rilievo della “contingente situazione finanziaria” richiamata nella disposizione dichiarata incostituzionale. Ciò solo per sottolineare come quell’inciso necessiti di essere contestualizzato all’interno del complessivo disegno sotteso all’art. 24 del d.l. 201/2011, “norma quadro” in cui si concentra, essenzialmente, la riforma pensionistica di fine 2011. Tale articolo prevede, infatti, un pacchetto di norme dirette a “garantire il rispetto, degli impegni internazionali e con l’Unione europea, dei vincoli di bilancio, la stabilità economico-finanziaria e a rafforzare la sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico in termini di incidenza della spesa previdenziale sul prodotto interno lordo” (così, testualmente, il comma 1 della norma citata): un’ampia gamma di misure più o meno esplicitamente finalizzate – in netta linea di continuità con le riforme precedenti – al contenimento del costo della spesa sociale. Lo stretto, “inequivocabile” collegamento tra tale articolata disciplina e gli obiettivi e i contenuti, di lungo periodo, della manovra finanziaria del 2011 è stato ben evidenziato nella recente sentenza n. 6 del 2015, in cui la Corte ha escluso l’ammissibilità del referendum abrogativo del citato art. 24, proprio in ragione dell’essere, quel provvedimento, necessario per l’equilibrio di quella manovra. Si tratta quindi di una legge che, per la sua stessa configurazione, non risulta riconducibile ad una “qualunque legge” che “persegua obiettivi o produca effetti di contenimento della spesa pubblica in vista del riequilibrio del bilancio statale”

(tanto che il disegno di legge n. 3066, di conversione del d.l. n. 201 del 2011, è stato espressamente qualificato come “Collegato alla manovra finanziaria”). E si tratta oggi, come è evidente, di misure di stabilizzazione della finanza pubblica ben più urgenti di quelle predisposte più di un ventennio fa, quando già la Corte aveva negato l’ammissibilità del referendum abrogativo della c.d. riforma Amato (d.lgs. 503/1992), sul presupposto che già allora la revisione del sistema pensionistico ivi contenuta era stata finalizzata “alla stabilizzazione del sistema per dare sicurezza ai pensionati attuali e futuri sulla tenuta finanziaria del sistema stesso” (Corte cost. n. 2/1994).

5. *Pensione e retribuzione nella giurisprudenza multilivello: un binomio complesso*

Il passaggio da ultimo evidenziato consente di svolgere ulteriori considerazioni, che attengono alle possibili implicazioni derivanti, sul piano concettuale e sistematico, dal ragionamento sotteso alla motivazione della Corte; ciò nella prospettiva della costruzione di un sistema di sicurezza sociale che dovrebbe restare fondato su una solida equità intra e intergenerazionale, e su un principio solidaristico troppo spesso “marginalizzato” dal più recente legislatore.

La riflessione muove dal passaggio in cui la Corte, una volta individuato nel meccanismo perequativo lo strumento di natura tecnica volto a garantire nel tempo il mantenimento del potere d’acquisto della pensione, rinviene nella norma censurata una lesione dei diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, fondati su inequivocabili parametri costituzionali: la proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita, e l’adeguatezza. “Quest’ultimo è da intendersi quale espressione certa, anche se non esplicita, del principio di solidarietà di cui all’art. 2 Cost. e al contempo attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all’art. 3, secondo comma, Cost.” (così, testualmente, la sentenza annotata).

Non convince in particolare, nelle argomentazioni sviluppate dalla Corte, la configurazione della pensione quale retribuzione differita, quale prolungamento a fini previdenziali di quanto percepito in costanza di rapporto lavorativo; prospettazione, questa, invero saldamente radicata – seppure attraverso percorsi argomentativi differenti – non solo nella giurisprudenza costituzionale, ma anche in quella europea, con specifico riferimento ai trattamenti di quiescenza del personale civile e militare dello Stato. Tale categorizzazione,

operata dalla giurisprudenza multilivello, si fonda, a ben vedere, su un peculiare assetto regolativo, in origine riservato ai trattamenti pensionistici dei dipendenti pubblici. Questi ultimi sono stati infatti, fino a non molti anni fa, “a carico del bilancio dello Stato”; attraverso le articolazioni strutturali del Ministero del Tesoro, le prestazioni pensionistiche sono state erogate “in evidenza di cassa”, provvedendo l’ente datore di lavoro solo a trattenere dalla busta paga la quota di contribuzione sociale posta a carico del dipendente. Ed è proprio sul presupposto della diversità strutturale esistente tra il rapporto di impiego nelle pubbliche amministrazioni – le cui prestazioni lavorative si esplicitano nell’esercizio di funzioni pubbliche – ed il lavoro privato che la giurisprudenza nazionale ha, fin dalle origini, costantemente ritenuto che i trattamenti di quiescenza dei lavoratori pubblici rivestissero non natura previdenziale ma, piuttosto, natura di retribuzione differita; ciò in quanto considerati proiezioni dello stipendio, direttamente legati alla natura del lavoro prestato. Un’impostazione, quest’ultima, progressivamente superata a partire dai primi anni ‘90 quando, relativamente agli istituti propriamente pensionistici, l’esigenza di omogeneità è stata fatta propria dal legislatore; procedendosi – sul piano sostanziale delle tutele – ad omogeneizzare progressivamente l’assetto regolativo che a lungo ha disciplinato il sistema previdenziale per l’area del lavoro pubblico alle regole in vigore nel settore privato.

Di questa progressiva armonizzazione di discipline non ha tenuto conto la Corte di giustizia che, proprio valorizzando il carattere retributivo della pensione dei dipendenti pubblici, ha più volte dichiarato discriminatorie le previsioni nazionali – quali, da ultimo, quella italiana¹¹ – che prevedono età anagrafiche differenziate per genere ai fini dell’accesso ai trattamenti pensionistici di vecchiaia erogati nell’ambito del sistema categoriale del pubblico impiego¹²; regime previdenziale, quest’ultimo, in tal modo ricondotto nel

¹¹ CGCE 13 novembre 2008, causa C-46/07, *Commissione v. Repubblica Italiana*, in questa Rivista, 2009, p. 147 ss. con nota di BOZZAO, *La Corte di Giustizia coglie nel segno sbagliando la mira: paradossi della previdenza nel pubblico impiego*.

¹² CGCE 28 settembre 1994, causa C-7/93, *Beune*, in *Racc.* 1994, p. I-4471; CGCE 29 novembre 2001, causa C-366/99, *Griesmar*, in *Racc.* 2001, p. I-9383, per un cui commento v. PALICI DI SUNI PRAT, *Padri e madri in pensione*, in *DPCE*, 2002, I, p. 187; CGCE 13 dicembre 2001, causa C-206/00, *Mouflin*, in *RDSS*, 2002, I, p. 271, con nota di BOZZAO, *Parità dei sessi e prestazioni pensionistiche in ambito comunitario*; CGCE 12 settembre 2002, causa C-351/00, *Niemi*, in *Racc.* 2002, p. I-7007; CGCE 23 ottobre 2003, cause riunite C-4/02 e C-5/02, *Schönheit e Becker*, in *Racc.* p. I-12575, su cui v. le osservazioni di CIAMMARICONI, *Trattamento pensionistico e sviluppo giurisprudenziale della nozione di discriminazione indiretta verso le donne*, in *DPCE*, 2004, I, p. 411.

campo di applicazione dell'art. 141 (oggi 157) del Trattato e non in quello, proprio dei regimi legali di sicurezza sociale, disciplinato dalla direttiva 79/7/CEE (che ammette, invece, siffatte differenziazioni). Al riguardo, può qui appena ricordarsi che l'*acquis* giurisprudenziale formatosi in materia, poi recepito all'interno della legislazione antidiscriminatoria del 2006¹³, ha fatto perno sugli elementi costitutivi della nozione di retribuzione contenuta nella richiamata norma del Trattato, ovvero il collegamento funzionale tra rapporto lavorativo e prestazione erogata alla cessazione dello stesso (c.d. criterio dell'impiego)¹⁴, nonché le modalità di finanziamento e di calcolo del trattamento pensionistico a carico di tale gestione previdenziale. Un'impostazione, quest'ultima, non condivisibile, in quanto fondata sulla riproposizione di una obsoleta visione del sistema pensionistico italiano dei pubblici dipendenti, non più in linea con l'armonizzato assetto regolativo introdotto, in materia, nel corso dell'ultimo ventennio. L'individuazione di aprioristiche e nette differenze strutturali (non più esistenti) tra il regime pensionistico "particolare" dei dipendenti pubblici e quello generale dovrebbe essere ripensata, riconducendo il primo nell'ambito normativo che, oggi, gli è proprio: quello dei regimi legali di sicurezza sociale.

Il carattere retributivo dei trattamenti di quiescenza dei dipendenti pubblici si è consolidato, come si diceva, anche all'interno dei *dicta* della Corte costituzionale¹⁵. Siffatta configurazione, originariamente prospettata soprat-

¹³ v. la Dir. 2006/54/CE del 5 luglio 2006, il cui Capo II trova applicazione "ai regimi pensionistici di una categoria particolare di lavoratori come quella dei dipendenti pubblici, se le relative prestazioni sono versate al beneficiario a motivo del suo rapporto di lavoro con il datore di lavoro pubblico. Tale disposizione si applica anche nell'ipotesi in cui il regime in questione faccia parte di un regime legale generale" (art. 7, n. 2).

¹⁴ La stessa Corte europea è consapevole che tale criterio non riveste carattere esclusivo, "poiché le pensioni corrisposte da regimi legali previdenziali possono, in tutto o in parte, tener conto della retribuzione dell'attività lavorativa". E tuttavia siffatte pensioni non costituiscono retribuzioni ai sensi dell'art. 141 CE; "le considerazioni di politica sociale, di organizzazione dello Stato, di etica o anche le preoccupazioni di bilancio che hanno avuto o hanno potuto avere un ruolo nella determinazione di un regime pensionistico da parte di un legislatore nazionale non possono considerarsi prevalenti qualora la pensione interessi soltanto una categoria particolare di lavoratori, sia direttamente funzione degli anni di servizio prestati e il suo importo sia calcolato in base all'ultimo stipendio del dipendente pubblico" (così, rispettivamente, i punti 36 e 37 della sent. CGCE 13 novembre 2008, causa C-46/07, cit.). A tali criteri corrisponde, secondo la Corte, la pensione versata in forza del regime pensionistico (all'epoca) gestito dall'Inpdap.

¹⁵ A partire dalla sent. n. 3/1966; v. anche, tra le più risalenti, le sentt. nn. 124/1968 e 26/1980.

tutto nell'ottica di verificare i criteri di aggiornamento delle pensioni dei dipendenti pubblici e il periodico adeguamento rispetto alle retribuzioni del personale in servizio (v., tra le più significative, le sentt. n. 409/1995 e n. 30/2004), è stata – anche in tempi recenti – più volte tralattivamente riproposta¹⁶, giungendo la Corte a generalizzarne la portata applicativa all'intero sistema pensionistico¹⁷. Dall'esistenza di un nesso diretto tra retribuzione e prestazione pensionistica i giudici delle leggi hanno fatto poi discendere l'applicabilità, a quest'ultima, del criterio di proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro prestato, che è stato così affiancato al criterio di adeguatezza.

Tale collegamento si è rivelato, invero, molto complesso, e non sempre lineare¹⁸. Qui può solo ricordarsi come, nel tentativo di riempire di contenuto il principio dell'adeguatezza dei mezzi alle esigenze di vita – principio in sé aperto e che lascia al legislatore ampia libertà nell'attuazione delle finalità con esso perseguite (sent. 31/1986) – i giudici costituzionali abbiano più volte, seppure con diverse prospettazioni, richiamato il nesso esistente tra gli artt. 36 e 38 Cost.; ciò sempre nella consapevolezza che tale lettura sinergica si realizzi alla luce dei principi di cui agli artt. 2 e 3 Cost. E in effetti, che debba sussistere una qualche correlazione tra retribuzione e pensione la Corte lo ha affermato da molti anni, escludendo che il livello del trattamento previdenziale adeguato possa ignorare del tutto la posizione economica e sociale raggiunta dal soggetto interessato. Anzi. In più occasioni – per lo più, si sottolinea, per situazioni riguardanti i dipendenti pubblici – è stato ribadito come dai suddetti articoli derivi una particolare protezione del lavoratore, “nel senso che il suo trattamento di quiescenza, al pari della retribuzione percepita in costanza del rapporto di lavoro, del quale lo stato di pensionamento costituisce un prolungamento ai fini previdenziali, deve essere proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato e deve, in ogni caso, assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia mezzi adeguati alle esigenze di vita per una esistenza libera e dignitosa” (Corte cost. n. 173/1986). E tuttavia da ciò non discende che i livelli del trattamento previdenziale e delle retribuzioni debbano coincidere, né che debba sussistere un costante adeguamento del primo al mutevole potere d'acquisto della moneta, restando la

¹⁶ Corte cost. n. 208/2014 e, seppure incidentalmente, Corte cost. n. 116/2013.

¹⁷ Corte cost. n. 70/2015; con riferimento al trattamento pensionistico ordinario, v., di recente, Corte cost. n. 208/2014, che richiama la sent. n. 116/2013.

¹⁸ Si veda, al riguardo, l'approfondita analisi compiuta da D'ONGHIA, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Cacucci, 2013, spec. p. 135 ss.

commisurazione del trattamento al reddito percepito in costanza del rapporto di lavoro rimessa alle 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” (Corte cost. n. 226/1993; nei medesimi termini, v. da ultimo la sent. n. 208/2014).

6. Adeguatezza “retributiva” o “redistributiva” della prestazione previdenziale?

Il collegamento diretto tra retribuzione e prestazione pensionistica viene particolarmente valorizzato nella sentenza n. 70 del 2015. È proprio sul combinato disposto di questi inequivocabili parametri costituzionali, sul “nesso inscindibile” (sono parole della Corte) che lega il dettato degli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., che la Corte rinviene la collisione della normativa *de qua* con i principi di ragionevolezza e proporzionalità. L’art. 38 Cost. non solo assorbe e incorpora il criterio della sufficienza della retribuzione (Corte cost. n. 216/1972); ma risulta strutturalmente vincolato al principio della sua proporzionalità, attraverso quel nesso su cui la Corte invita il legislatore ad esercitarsi “nel proporre un corretto bilanciamento, ogniqualvolta si profili l’esigenza di un risparmio di spesa”.

Resta da chiedersi, a questo punto, quali nuovi scenari potrebbero aprirsi, per il nostro sistema previdenziale, a seguito della prospettazione oggi offerta dalla Corte. Ed invero, nella valutazione dell’adeguatezza della prestazione pensionistica, il pendolo della bilancia potrebbe risultare fortemente orientato verso un criterio di tipo prevalentemente meritocratico, nella misura in cui il diritto alla pensione adeguata risulti inscindibilmente connesso al principio della proporzionalità retributiva. Si tratta di principi, però, che conservano “innegabili elementi di reciproco scostamento”¹⁹, rispondendo il primo al soddisfacimento di un interesse strettamente individuale (l’attribuzione e la conservazione del reddito proporzionato al lavoro prestato); mentre il principio di adeguatezza deve essere inteso nella sua accezione redistributiva (più che retributiva), essendo volto a soddisfare, per sua stessa natura, un interesse collettivo, a rilevanza pubblica, rinvenibile nella rimozione delle situazioni di bisogno socialmente rilevante, di cui si fa carico lo Stato.

¹⁹ CINELLI, *I livelli di garanzia nel sistema previdenziale*, in *ADL*, 1999, spec. p. 65.

Lo stretto collegamento sinergico tra proporzionalità e adeguatezza richiede poi di chiarire a quale retribuzione dovrebbe ritenersi proporzionata la pensione, per risultare adeguata: se all'ultima percepita (ma questo in passato la Corte lo ha escluso), ovvero a quella percepita nell'ultimo periodo lavorato o, ancora, a quanto percepito nell'arco dell'intera vita professionale. La puntualizzazione non è di poco conto, soprattutto in vista del profilarsi di soluzioni normative (ad oggi in discussione) orientate – nella consueta finalità di contenimento della spesa previdenziale – alla rideterminazione dell'importo delle pensioni “retributive” (la prevalenza di quelle oggi in godimento) con il meno vantaggioso metodo di calcolo contributivo (con conseguente rimodulazione del differenziale in eccesso). C'è da interrogarsi sui possibili margini costituzionali di una siffatta misura, nonché su quale debba essere la retribuzione su cui parametrare l'adeguatezza della prestazione pensionistica: ciò senza dimenticare che “anche quando sia iniziata l'erogazione previdenziale – il legislatore, nell'esercizio del suo potere discrezionale, può, a salvaguardia dell'equilibrio di bilancio, modificare la disciplina pensionistica fino al punto di ridurre il *quantum* del trattamento previsto”²⁰.

In un'accezione “meritocraticamente” orientata del sistema di previdenza sociale, e in vista del progressivo consolidamento del sistema contributivo, resta infine da valutare quali spazi residuano per la garanzia del diritto costituzionale alla prestazione adeguata nel momento del collocamento a riposo, quando si realizza la sua prima quantificazione; e quali margini permangano per il perseguimento di un progetto di eguaglianza sostanziale di tipo non solo intragenerazionale (tra gli attuali pensionati) ma, piuttosto a valenza intergenerazionale. Nella pronuncia in esame la Corte ci ricorda che il rispetto dei parametri della proporzionalità e dell'adeguatezza “si fa tanto più pressante per il legislatore, quanto più si allunga la speranza di vita e con essa l'aspettativa, diffusa fra quanti beneficiano di trattamenti pensionistici, a condurre un'esistenza libera e dignitosa, secondo il dettato dell'art. 36 Cost.”. Ma non possiamo dimenticare che quei trattamenti, di cui beneficiano gli attuali pensionati, sono calcolati con un metodo di calcolo più vantaggioso (quello retributivo) ed operano all'interno di un sistema previdenziale strutturalmente radicato su una forte solidarietà intergenerazionale, quale è quella che permea il meccanismo tecnico finanziario c.d. a ripartizione. Di modo

²⁰ Corte cost. nn. 211 del 1997 e 417 del 1996.

che i lavoratori che oggi finanziano le pensioni in godimento dovranno, per avere accesso a loro volta al trattamento pensionistico, non solo maturare più rigorose condizioni di accesso ma, altresì, vedersi applicato un sistema di calcolo meno favorevole (accedendo quindi ad una prestazione di importo più ridotto, per di più senza alcuna garanzia di un importo minimo di pensione). Per questi lavoratori, l'applicazione del metodo contributivo, se non supportata da adeguati correttivi, condurrà verso un progressivo, consistente arretramento delle tutele. In presenza di aspettative di vita crescenti e di andamenti negativi del PIL, la contrazione dei coefficienti di trasformazione, ad oggi (del tutto opportunamente) accompagnata dalla sterilizzazione della rivalutazione negativa del montante contributivo individuale²¹, rischiano a breve di compromettere, in termini ben più drammatici di quelli odierni, la stessa garanzia del principio di adeguatezza del *quantum* pensionistico iniziale; con evidente *vulnus* di tale fondamentale diritto costituzionale.

È necessario, allora, ripensare un sistema di *welfare* costruito su una ripartizione delle sempre più esigue risorse disponibili maggiormente equa e ponderata; nell'ottica, dunque, del loro solidaristico ri-orientamento, anche a salvaguardia delle “nuove” generazioni (che ormai tanto nuove non lo sono, trattandosi dei neoassunti dopo il 1996 e, quindi, degli attuali quarantenni)²². È un compito che spetta, *in primis*, al legislatore, soggetto istituzionale sul quale grava il compito, non più rimandabile, di prospettare soluzioni nuove e rigorose, che diano effettività ai diritti previdenziali di tutti i lavoratori (attuali, futuri e passati); sotto lo sguardo, certo sempre vigile e attento, del giudice delle leggi.

²¹ V. l'art. 5, co. 1, del d.l. n. 65/2015, cit.

²² Sulla necessità di tutelare i diritti delle generazioni future v. ampiamente PERSIANI, *Crisi economica e crisi del welfare state*, in *DLRI*, 2013, spec. p. 659 ss.

Key words

Pensioni, blocco della rivalutazione automatica, ragionevolezza, proporzionalità, adeguatezza.

Pensions, block on the revaluation increase, reasonableness, proportionality, adequacy.