

11 NOVEMBRE 2015

Corte Costituzionale 10 marzo 2015,
n. 70

Illegittimità costituzionale
dell'articolo 24, comma 25 del
decreto legge 6 giugno 2011, n. 201,
convertito con modificazioni
dall'articolo 1, comma 1, della legge
22 dicembre 2011, n. 214.

di Claudio Zucchelli

Presidente di Sezione del
Consiglio di Stato



Corte Costituzionale 10 marzo 2015, n. 70

Illegittimità costituzionale dell'articolo 24, comma 25 del decreto legge 6 giugno 2011, n. 201, convertito con modificazioni dall'articolo 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214.

di Claudio Zucchelli

Presidente di Sezione del Consiglio di Stato

Sommario: **1.** Premessa. **2.** L'adeguamento pensionistico. **3.** Le sospensioni dell'adeguamento o perequazione. **4.** Gli interventi della Corte. **5.** La sentenza n. 70 del 2015 **6.** Violazione degli articoli 3, 23 e 53 della costituzione **7.** La sentenza n. 70 del 2015 violazione degli articoli 36 e 38 della costituzione **8.** La questione alla luce dell'articolo 81 della Costituzione **9.** Conclusioni

1. Premessa

La Corte Costituzionale, con la sentenza che qui si commenta, ha dichiarato l'incostituzionalità del comma 25 dell'articolo 24 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dall'articolo 1, comma 1 della legge 22 dicembre 2011, n. 214.

La norma oggetto di giudizio recava quello che comunemente si definisce “blocco dell'adeguamento” o anche “blocco della rivalutazione automatica”, o talvolta anche “blocco della perequazione¹” delle pensioni. Più esattamente recitava il comma: «25. *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 d'importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella*

¹ Si parlava di perequazione nel periodo in cui le norme agganciavano la pensione all'andamento salariale, meccanismo poi abbandonato come si ricorda nel testo.



misura del 100 per cento», per memoria ricordiamo che ciò corrisponde per il 2012 a € 1.405,05 lordi e a euro 1.441,56 lordi per il 2013.

Prima di procedere al commento della sentenza giova ripercorrere anche storicamente il quadro normativo dell'istituto della perequazione, e delle pronunce della Corte che si sono avvicinate negli anni, come del resto la stessa Corte ha ritenuto opportuno fare nella sua motivazione.

2. L'adeguamento pensionistico

L'articolo 10 della legge 21 luglio 1965, n. 903 (Avviamento alla riforma e miglioramento dei trattamenti di pensione della previdenza sociale), introdusse il sistema di perequazione automatica delle pensioni con il dichiarato scopo di salvaguardare il loro potere di acquisto a fronte del fenomeno svalutativo e secondo un complesso calcolo riguardante il fondo adeguamento pensioni. La norma fu poi abrogata dall'articolo 41 del d.p.r. 27 aprile 1968, n. 488.

Successivamente, l'art.19 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale)², agganciò gli aumenti delle pensioni all'indice del costo della vita calcolato dall'ISTAT, ai fini della allora applicata "scala mobile" delle retribuzioni dei lavoratori dell'industria.³

Successivamente 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

² Perequazione automatica delle pensioni. Art. 19. "Gli importi delle pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti e delle gestioni speciali dell'assicurazione medesima per i lavoratori autonomi, ivi compresi i trattamenti minimi, al netto delle quote di maggiorazione per familiari a carico, con effetto dal 1° gennaio di ciascun anno, sono aumentati in misura percentuale pari all'aumento percentuale dell'indice del costo della vita calcolato dall'ISTAT ai fini della scala mobile delle retribuzioni dei lavoratori dell'industria. Sono escluse dall'aumento le pensioni aventi decorrenza compresa nell'anno anteriore a quello da cui ha effetto l'aumento, salvo quanto disposto nel penultimo comma del presente articolo.

Ai fini previsti nel precedente comma, la variazione percentuale dell'indice del costo della vita è determinata confrontando il valore medio dell'indice relativo al periodo compreso dal diciassettesimo al sesto mese anteriore a quello da cui ha effetto l'aumento delle pensioni con il valore medio dell'indice in base al quale è stato effettuato il precedente aumento ⁽²⁰⁾.

L'aumento delle pensioni non ha luogo quando l'aumento dell'indice di cui al primo comma risulta inferiore al due per cento; in tal caso, nell'anno successivo l'aumento delle pensioni ha luogo indipendentemente dall'entità dell'aumento dell'indice del costo della vita.

Le misure dei trattamenti minimi, raggiunte dal 1° gennaio di ciascun anno in base agli aumenti derivanti dalle norme contenute nei precedenti commi, si applicano anche alle pensioni liquidate con decorrenza pari o successiva a tale data nonché a quelle aventi decorrenza compresa nell'anno anteriore a quello da cui ha effetto l'aumento.

³ Vedi nota 1.



dell'art. 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421»⁴, disciplinò con cadenza annuale non più semestrale gli aumenti a titolo di perequazione automatica, e dispose che gli stessi fossero calcolati sul valore medio dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati. Il nuovo meccanismo mirava a compensare l'eliminazione dell'aggancio alle dinamiche salariali.

Ancora, l'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo)⁵ con lo scopo di tutelare i trattamenti pensionistici dall'erosione del potere di acquisto della moneta, quindi anche in assenza d'inflazione, stabilì che, 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.

Questa ultima è la norma ora in vigore a regime, in disparte gli interventi di rimodulazione o di blocco per alcuni anni verificatisi in seguito e dei quali uno è ora in vigore.

3. Le sospensioni dell'adeguamento o perequazione

Già con 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)⁶ si prevede che, in attesa della legge di

4 Art. 11. Perequazione automatica delle pensioni 1. Gli aumenti a titolo di perequazione automatica delle pensioni previdenziali e assistenziali si applicano, con decorrenza dal 1994, sulla base del solo adeguamento al costo vita con cadenza annuale ed effetto dal primo novembre di ogni anno, Tali aumenti sono calcolati applicando all'importo della pensione spettante alla fine di ciascun periodo la percentuale di variazione che si determina rapportando il valore medio dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per famiglie di operai e impiegati, relativo all'anno precedente il mese di decorrenza dell'aumento, all'analogo valore medio relativo all'anno precedente. Si applicano i criteri e le modalità di cui ai commi 4 e 5 dell'articolo 24 della legge 28 febbraio 1986, n. 41.

⁵ 34. Trattamenti pensionistici e di disoccupazione. 1. 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 e delle relative gestioni per i lavoratori autonomi, nonché dei fondi sostitutivi, esclusivi ed esonerativi della medesima e dei fondi integrativi e aggiuntivi di cui all'articolo 59, comma 3, della legge 27 dicembre 1997, n. 449. L'aumento della rivalutazione automatica dovuto in applicazione del presente comma è attribuito, su ciascun trattamento, in misura proporzionale all'ammontare del trattamento da rivalutare rispetto all'ammontare complessivo

6 Art. 2. Perequazione pensioni 1. In attesa della legge di riforma del sistema pensionistico e fino al 31 dicembre 1993 è sospesa, a eccezione di quanto previsto al comma 1-bis, l'applicazione di ogni disposizione di legge, di regolamento, o di accordi collettivi)) che preveda aumenti a titolo di perequazione automatica delle pensioni previdenziali e assistenziali, pubbliche e private, ivi compresi i trattamenti integrativi a carico degli enti del settore pubblico allargato e lo speciale regime di cui alla legge 30 luglio 1990, n. 218, e al

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 e 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 mitigarono 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 con riferimento al tasso d'inflazione programmata.

In seguito, l'art. 11, comma 5, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica)⁷, restituì, mediante un aumento *una tantum* disposto per il 1994, la differenza tra inflazione programmata e 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.

decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 357 nonché aumenti a titolo di rivalutazione delle rendite a carico dell'INAIL.

1-bis. Per l'anno 1993, la misura degli aumenti di perequazione automatica delle pensioni al costo della vita di cui all'articolo 21, secondo comma, della legge 27 dicembre 1983, n. 730, e successive modificazioni, nonché dei trattamenti pensionistici indennitari, è fissata in 1,8 e 1,7 punti percentuali a decorrere, rispettivamente, dall'1 giugno e dall'1 dicembre).

7 5. Con decorrenza dall'1 gennaio 1994, ferma restando la vigente disciplina in materia di perequazione automatica delle pensioni previdenziali e assistenziali, spetta, per quelle d'importo pari o inferiore a lire 1.000.000 lorde mensili, un ulteriore aumento corrispondente allo scostamento tra il valore di 3,5 punti percentuali di cui all'articolo 2, comma 1-bis, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 novembre 1992, n. 438, e il valore accertato della variazione dell'indice medio annuo dei prezzi al consumo delle famiglie di operai e impiegati calcolato dall'ISTAT per l'anno 1993 rispetto all'anno precedente. Le pensioni il cui ammontare risulti compreso tra lire 1.000.000 lorde mensili e tale importo maggiorato del predetto aumento sono aumentate fino a raggiungere l'importo maggiorato. Con decorrenza dalla predetta data dell'1 gennaio 1994 è corrispondentemente aumentato l'importo mensile del trattamento minimo di pensione. Per l'anno 1994, a decorrere dall'1 luglio, sono attribuiti gli aumenti dei trattamenti pensionistici di cui all'articolo 1, comma 9-quater, del decreto-legge 22 dicembre 1990, n. 409, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 1991, n. 59.



Dopo l'entrata in vigore del sistema contributivo, l'art. 59, comma 13 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, recante «Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica»⁸ ha imposto un azzeramento della perequazione automatica, per l'anno 1998 per le pensioni oltre cinque volte il trattamento minimo, mentre per lo stesso anno esso si applicava per intero alle pensioni inferiori. Per il 1999 e il 2000, la perequazione era limitata al 30% per le pensioni da cinque a otto volte il minimo e del tutto esclusa per le pensioni superiori a otto volte il minimo.

La norma fu ritenuta legittima dalla Corte Costituzionale con ordinanza n. 256 del 2001.

Successivamente, 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)⁹ iniziava la stagione della modulazione della perequazione in funzione delle fasce di reddito pensionistico, con un'applicazione del principio progressivo attraverso una regressione degli aumenti. Pertanto si dispose che l'aumento della perequazione automatica spettasse per intero soltanto per le fasce d'importo dei trattamenti pensionistici fino a tre volte il trattamento minimo INPS. Spettava nella misura del 90 per cento per le fasce d'importo da tre a cinque volte il trattamento minimo INPS ed era 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.

Di poi 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. 127¹⁰,

8 13. Sui trattamenti pensionistici superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS dovuti dall'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti e dalle forme di essa sostitutive o esclusive non spetta la perequazione automatica al costo della vita prevista per l'anno 1998. Per le pensioni d'importo superiore a cinque volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di perequazione, l'aumento di perequazione per l'anno 1998 è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato. A decorrere dall'1 gennaio 1999 e per un periodo di due anni l'indice di perequazione delle pensioni: a) è applicato nella misura del 30 per cento per le fasce d'importo dei trattamenti pensionistici comprese tra cinque e otto volte il trattamento minimo INPS; b) non trova applicazione per le fasce d'importo superiori a otto volte il predetto trattamento minimo.

9 Art. 69 (Disposizioni relative al sistema pensionistico) 1. A decorrere dall'1 gennaio 2001 l'indice di rivalutazione automatica delle pensioni è applicato, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448: a) nella misura del 100 per cento per le fasce di importo dei trattamenti pensionistici fino a tre volte il trattamento minimo INPS; b) nella misura del 90 per cento per le fasce di importo dei trattamenti pensionistici comprese tra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS; c) nella misura del 75 per cento per le fasce di importo dei trattamenti pensionistici superiori a cinque volte il predetto trattamento minimo.

10 Comma 6. Per le fasce d'importo dei trattamenti pensionistici comprese tra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS, l'indice di rivalutazione automatica delle pensioni è applicato, per il triennio

prevede, per il triennio 2008-2010, un adeguamento al 100 per cento solo per le fasce d'importo fra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS.

L'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)¹¹ introdusse un blocco analogo a quello oggi sottoposto all'esame della Corte, tuttavia limitando l'azzeramento temporaneo della rivalutazione ai trattamenti superiori a otto volte il trattamento minimo INPS e per il solo 2008.

La norma è stata sottoposta al vaglio della 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 d'importo elevato (superiore a otto volte il trattamento minimo INPS).

Si giunge così all'art. 24, comma 25 del decreto-legge del 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici)¹², convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1 della legge 22 dicembre 2011, n. 214, La norma prevede che *«25. 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 d'importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento»*, per memoria ricordiamo che ciò corrisponde mensilmente, per il 2012 a € 1.405,05 lordi e a euro 1.441,56 lordi per il 2013.

2008-2010, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, nella misura del 100 per cento.

11 19. Per l'anno 2008, ai trattamenti pensionistici superiori a otto volte il trattamento minimo INPS, la rivalutazione automatica delle pensioni, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, non è concessa. Per le pensioni d'importo superiore a otto volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica, l'aumento di rivalutazione per l'anno 2008 è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato.

12 25. In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 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. 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 ai sensi del presente comma, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato. Il comma 3 dell'articolo 18 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, è abrogato.



Il precedente diretto di questa norma è quindi il citato articolo 19 della legge n. 247 del 2007, che tuttavia aveva limitato l'azzeramento temporaneo della rivalutazione ai trattamenti particolarmente elevati, superiori a otto volte il trattamento minimo INPS, cioè fermandosi a una soglia più alta di quella considerata nella norma oggetto del giudizio (tre volte il minimo).

Infine, 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»)¹³ 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 d'importo superiore a sei volte il trattamento minimo INPS e per il solo anno 2014.

Nel triennio in oggetto, viceversa, la perequazione si applica nella misura del 100 per cento per i trattamenti pensionistici d'importo fino a tre volte il trattamento minimo, del 95 per cento per i trattamenti d'importo superiore a tre volte il trattamento minimo e pari o inferiore a quattro volte

¹³ 483. Per il triennio 2014-2016 la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta: a) nella misura del 100 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente pari o inferiori a tre volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni d'importo superiore a tre volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato; b) nella misura del 95 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni d'importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato; c) nella misura del 75 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni d'importo superiore a cinque volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato; d) nella misura del 50 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni d'importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite, incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato; e) nella misura del 40 per cento, per l'anno 2014, e nella misura del 45 per cento, per ciascuno degli anni 2015 e 2016, per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi e, per il solo anno 2014, non è riconosciuta con riferimento alle fasce di importo superiori a sei volte il trattamento minimo INPS. Al comma 236 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, il primo periodo è soppresso, e al secondo periodo le parole: «Per le medesime finalità» sono soppresse.

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, come accennato, il blocco integrale della perequazione ha riguardato le fasce d'importo superiore a sei volte il trattamento minimo.

4. Gli interventi della Corte

Esamineremo ora le pronunce della Corte in materia di adeguamento delle pensioni, definizione del prelievo tributario e, più in generale, di correlazione tra queste e la retribuzione già goduta dal pensionato.

Ne estrarremo, quindi, i principi via via affermati.

In primo luogo giova ricordare che la Corte ritiene, da sempre, che la perequazione automatica sia *“uno strumento di natura tecnica, volto a garantire nel tempo il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, Cost.”*¹⁴. Così si esprime la stessa sentenza n. 70, al paragrafo 9, e anzi aggiunge: *“Tale strumento si presta contestualmente a innervare il principio di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 Cost.”*¹⁵ *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)”*.

Importante è la sottolineatura *“trattamenti pensionistici intesi quale retribuzione differita”* poiché da ciò la Corte fa derivare che il trattamento di quiescenza partecipa così alle tutele di questa stessa. In primo luogo sotto il profilo della proporzionalità della pensione alla quantità e qualità del lavoro prestato durante la vita lavorativa, e inoltre della sua adeguatezza alle esigenze di vita del lavoratore e della sua famiglia, così come la retribuzione deve essere *“sufficiente a assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa”* (art. 36). Tra le molte, in questo senso, Corte Cost. 2 dicembre 1993, n. 441, n. 372 del 1998, n. 243 del 1992; n. 96 del 1991; n. 501 del 1988; n. 173 del 1986; n. 26 del 1980, n. 124 del 1968 ord. n. 531 del 2002, 2004 n. 30, ord. 2006 n. 116 e tra le più recenti sono Corte Cost. 10 giugno 2014, n. 208 e 7 maggio 2013, n. 116 richiamate dalla stessa Corte nella motivazione.

Con la risalente sentenza 6 marzo 1980 n. 26, la Corte, infatti, già aveva adottato una lettura sistematica degli artt. 36 e 38 Cost., con la finalità di offrire *«una particolare protezione per il lavoratore»*.

¹⁴ Art. 38. (1) Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. (2) I lavoratori hanno diritto che siano preveduti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria

¹⁵ Art. 36. (1) Il lavoratore ha diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

Essa aveva 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 e 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) ”.*

In sostanza, la Corte ritiene connaturato al sistema delle garanzie costituzionali, e quindi ineliminabile e non comprimibile se non a certe condizioni e temporaneamente, un sistema di perequazione ancorato, in qualche modo, alla dinamica inflattiva e quindi finalizzato a mantenere il potere di acquisto reale della pensione.

L’impostazione è, d’altro canto, economicamente ineccepibile. Infatti, il livello retributivo del singolo pensionato è stato determinato, durante la vita lavorativa, dalle condizioni del mercato rappresentate dalla contrattazione collettiva e dalle decisioni di finanza pubblica, in specie per gli stipendi pubblici, anche tenendo conto dei principi dell’adeguatezza della retribuzione (art. 36). Ne consegue che il valore della prestazione pensionistica deve rimanere ancorato non necessariamente alle dinamiche salariali che risentono dell’andamento dei mercati e del valore lavoro, ma al potere di acquisto che il lavoratore-pensionato ha maturato durante tutta la vita lavorativa. Infatti, dopo la quiescenza, egli non è più in grado di partecipare attivamente alla determinazione del prezzo-lavoro (o salario o stipendio) né del prezzo-pensione e quindi è espulso dal meccanismo dell’economia reale. Ove non godesse, almeno, della tutela del potere di acquisto maturato tramite un aggancio agli indici di svalutazione, egli sarebbe sottoposto passivamente alle dinamiche inflattive senza alcuna difesa effettiva, quale invece quella che gli strumenti sindacali garantiscono al lavoratore in servizio.

E, infatti, osserva la Corte che, ove tale meccanismo di perequazione non intervenisse, verrebbe meno quel coordinamento tra articolo 36 e articolo 38 sotto il profilo del mancato riconoscimento del *“diritto che siano preveduti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di ... vecchiaia...”* postulato dall’articolo 38.

Ulteriore importante intervento della Corte si registra a proposito dell’articolo 1, comma 19, della legge 24 dicembre 2007, n. 247 il quale fu sottoposto all’esame della Corte per violazione degli

articoli 3, 36 e 38, secondo comma della Costituzione. Si trattava cioè della norma che si è sopra citata che disponeva un blocco analogo a quello oggi all'esame, tuttavia limitando l'azzeramento totale temporaneo della rivalutazione ai trattamenti superiori a otto volte il trattamento minimo INPS e per il solo 2008. La Corte respinse la questione di costituzionalità con la sentenza 5 ottobre 2010 n. 316 nella quale afferma che *“spetti al legislatore, sulla base di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali, dettare la disciplina di un adeguato trattamento pensionistico, alla stregua delle risorse finanziarie attingibili e fatta salva la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della Persona.”*

La Corte, in tale occasione, 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 d'importo elevato (superiore a otto volte il trattamento minimo INPS) perché disposto per un solo anno e non particolarmente gravoso per le pensioni di una certa rilevanza.

Ciò che rileva maggiormente in questa sentenza, è l'affermazione di alcuni principi cardine del sistema costituzionale riguardo alla perequazione pensionistica. Tali principi si desumono sia in negativo (rigetto delle questioni di costituzionalità) sia in positivo (affermazione di criteri scaturenti dalla Costituzione).

La Corte, innanzi tutto, nega che misure di blocco, anche totale se temporaneo, della perequazione differenziate per fasce di reddito pensionistico conducano alla violazione del principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 Cost.

A tal proposito afferma che *“non risulta violato il principio di eguaglianza, perché il blocco della perequazione automatica per l'anno 2008, operato esclusivamente sulle pensioni superiori a un limite d'importo di sicura rilevanza, realizza un trattamento differenziato di situazioni obiettivamente diverse rispetto a quelle, non incise dalla norma impugnata, dei titolari di pensioni più modeste.”*

Introduce così un primo principio indefettibile, vale a dire la compatibilità di misure di blocco differenziate per reddito pensionistico, affermando, anzi, proprio la necessità che tali blocchi perseguano una logica regressiva (minore perequazione al crescere del reddito).

Giova porre l'accento, però, sul fatto che sin qui la Corte si occupa del principio di eguaglianza “interno”, vale a dire tra i pensionati stessi, e non di quello “esterno”, cioè dell'eventuale diverso trattamento di situazioni reddituali uguali rispetto alla platea di tutti i cittadini. Problema, quest'ultimo, che si declina nella specificazione di cui all'articolo 53 della costituzione, cioè il rispetto del principio di capacità contributiva, ma vedi *infra*.

Il secondo punto rilevante è che la Corte nega la sussistenza di una palese irragionevolezza perché la norma si è limitata a rallentare la dinamica perequativa, ma non ha determinato alcuna riduzione quantitativa dei trattamenti in godimento. *“Essa così finisce per imporre ai relativi percettori un costo contenuto, sia pure tenendo conto dei riflessi futuri del mancato adeguamento circoscritto al 2008.”*

Ne ricaviamo, quindi, due principi: il primo a contrario, che sarebbe invece irragionevole, e come tale incostituzionale, una norma che incidesse sul trattamento pensionistico in sé diminuendolo. Il secondo, che il sacrificio imposto ai pensionati è legittimo nella misura in cui sia ragionevole nel senso di non imporre un costo eccessivo.

A tale proposito, cioè riguardo al *quantum* della perequazione, la Corte ripete 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. Tali valori sono da un lato le esigenze di vita dei beneficiari, dall'altro anche delle concrete disponibilità finanziarie e delle esigenze di bilancio. Allo stesso modo, anche in questo caso dev'essere riconosciuta al legislatore - all'interno di un disegno complessivo di razionalizzazione della precedente riforma previdenziale - la libertà di adottare misure, come quella denunciata, di concorso solidaristico al finanziamento di un riassetto progressivo delle pensioni di anzianità, onde riequilibrare il sistema a costo invariato.”*

Per altro non è palesemente irrazionale il *decalage* previsto per la perequazione al crescere del trattamento, perché non richiede un grande sacrificio ai titolari di pensioni più elevate grazie al ben noto principio dell'utilità marginale decrescente della moneta, e anzi proprio l'applicazione regressiva della perequazione (oltre a non configgere con il principio di uguaglianza come accennato) è essa stessa espressione di una conformità costituzionale dell'intervento ispirato al generale principio della progressività del carico.

La Corte aveva già pronunciato un principio chiaro sul punto nella sentenza n. 30 del 2004, ove afferma che: *“il verificarsi di irragionevoli scostamenti dell'entità delle pensioni rispetto alle effettive variazioni del potere d'acquisto della moneta, sarebbe indicativo della inidoneità del meccanismo in concreto prescelto a assicurare al lavoratore e alla sua famiglia mezzi adeguati a una esistenza libera e dignitosa nel rispetto dei principi e dei diritti sanciti dagli artt. 36 e 38 della Costituzione.”*

Anche nella sentenza n. 349 del 1985 la Corte si era espressa per un forte dubbio di costituzionalità di un intervento che incidesse in *“misura notevole e in maniera definitiva”* sulla garanzia di adeguatezza della prestazione, senza essere sorretto da un'imperativa motivazione d'interesse generale.

Quindi la palese irragionevolezza deve essere verificata in funzione di un congruo scostamento rispetto all'effettiva variazione del potere di acquisto, il che rimane un criterio vago ma affidato al prudente apprezzamento del Legislatore e valutato anche riguardo al bilanciamento con l'interesse pubblico alla stabilità finanziaria (e necessariamente congruamente motivato come emergerà dall'esame della sentenza n. 70 del 2015).

Nella medesima sentenza n. 316, però, la Corte pronuncia il primo *caveat* dinanzi a quella che stava divenendo, come, in effetti, è diventata, una misura non eccezionale ma sostanzialmente a regime, dato l'avvicinarsi abbastanza frequente di norme di sospensione o congelamento. La Corte, infatti, ci dice che: *“la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema a 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.”*

Questa affermazione è di rilevante importanza perché esprime due ulteriori principi nella materia. Il primo riafferma che la sospensione a tempo indeterminato della perequazione collide con la Costituzione (come già accennato).

Il secondo ne è un corollario, perché estende espressamente questa impossibilità a norma della Costituzione anche alle pensioni d'importo più elevato, cioè a quelle pensioni il cui blocco totale è pure ritenuto costituzionale, purché limitato nel tempo.

In sostanza, la Corte ritiene del tutto incostituzionale un azzeramento della perequazione per pensioni *“non significative”* anche se temporaneo, mentre è costituzionale un azzeramento della perequazione per le pensioni *“più significative”* purché temporaneo.

Anche l'articolo 59, comma 13 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (che aveva riconosciuto la perequazione al 100% per le pensioni inferiori a cinque volte il minimo, per il 30% tra cinque e otto volte e l'aveva esclusa del tutto per quelle superiori a otto volte) fu sottoposto allo scrutinio di costituzionalità per violazione degli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione. Con ordinanza n. 256 del 2001 la Corte respinse la questione incidentale. Osservò e ribadì che la propria giurisprudenza ritiene che appartenga 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 (sentenza n. 372 del 1998). Ricorda altresì che, in particolare, secondo detta giurisprudenza, la garanzia



costituzionale dell'adeguatezza e proporzionalità del trattamento pensionistico (art. 36) incontra il limite delle risorse disponibili, nel rispetto del quale il Governo e il Parlamento, in sede di manovra finanziaria di fine anno, devono introdurre le necessarie modifiche alla legislazione di spesa (sentenza n. 99 del 1995). Infine che, nel caso di specie, la disposizione che esclude l'attribuzione, per le pensioni d'importo più elevato, dell'adeguamento automatico, è contenuta in una legge (la n. 449 del 1997), che reca misure per la stabilizzazione della finanza pubblica, sì da trovare fondamento nella più complessa manovra correttiva posta in essere di volta in volta dal Parlamento, nel quadro degli equilibri di bilancio.

Per concludere sul punto, dal breve esame della giurisprudenza costituzionale si evincono alcuni principi cardine che regolano l'intervento del Legislatore in tale questione, che di seguito si riassumono:

1. Il trattamento pensionistico ha natura di retribuzione differita.
2. Il rispetto degli articoli 36 e 38 della Costituzione impone quindi la sussistenza di un meccanismo che adegui le pensioni al mutato potere di acquisto anche come tutela indiretta della giusta retribuzione e qualunque sia l'importo della pensione;
3. Sarebbe incostituzionale la soppressione di tale meccanismo tecnico così come la sua sospensione totale per un tempo irragionevolmente lungo.
4. Sarebbe altresì incostituzionale un blocco totale a tempo indeterminato delle pensioni "più rilevanti" mentre è conforme a costituzione un loro blocco totale temporaneo;
5. Non collide con il principio di uguaglianza (interna al sistema pensionistico) la previsione di un meccanismo regressivo nella perequazione pensionistica, anzi è proprio dei principi costituzionali che si tenga conto dell'utilità marginale decrescente della moneta per attuare un'uguaglianza sostanziale;
6. Spetta alla discrezionalità del Legislatore determinare l'ammontare della perequazione delle pensioni purché nei limiti della razionalità e della ragionevolezza, che possono individuarsi in relazione a un eccessivo sacrificio imposto ai pensionati, anche tenendo conto della regressività, e quindi a un non significativo scostamento tra l'importo nominale e il mutato potere di acquisto;
7. La determinazione dell'importo pensionistico e della sua perequazione deve comunque tenere conto, attraverso un bilanciamento dei valori contrapposti, accanto



alle esigenze di vita dei beneficiari, anche delle concrete disponibilità finanziarie e delle esigenze di bilancio.

5. La sentenza n. 70 del 2015

Il richiamo ai principi elaborati dalla Corte negli anni precedenti è di tale rilevanza che nella sentenza n. 70 del 2015 la massima parte della motivazione è dedicata proprio a un *excursus* storico ragionato sia della legislazione sia della giurisprudenza, sì che, alla fin fine, la motivazione vera e propria si riduce ad appena due paginette scarse e precisamente il paragrafo 4, capoversi 3-7 e il paragrafo 10. Essa risiede, piuttosto, appunto nel richiamo alla precedente giurisprudenza, meglio e più esattamente, ai principi elaborati e in parte riassunti *supra* la cui declinazione nel fatto concreto diviene agevole.

Nel merito, osserviamo che le questioni di costituzionalità sollevate nei confronti del citato comma 25 dell'articolo 24 del decreto legge n. 201 del 2011 sono sostanzialmente due, esaminate la prima in questo paragrafo e la seconda nel successivo.

6. Violazione degli articoli 3, 23 e 53 della costituzione

Con la prima questione si dubita della conformità dell'azzeramento totale della perequazione per le pensioni oltre tre volte il minimo in violazione degli articoli 2, 3, 23 e 53 della costituzione.

Si tratta, per la verità, di due questioni distinte anche se embricate.

La prima riguarda il principio di uguaglianza, questa volta esterno al sistema pensionistico. Vale a dire che la norma determinerebbe una violazione di tale principio tra i pensionati e gli altri cittadini.

La questione dell'uguaglianza si connette, necessariamente, nel ragionamento dei giudici remittenti all'ulteriore questione inerente alla capacità contributiva nei confronti di una prestazione patrimoniale imposta, quale sarebbe da considerare il blocco della perequazione.

I remittenti richiamano a questo proposito le sentenze n. 116 del 2013 e n. 223 del 2012.

In tema d'imposizione, in effetti, la Corte ha sempre tenuto fermo il principio che la Costituzione non impone una tassazione fiscale uniforme con criteri identici e proporzionali per tutte le tipologie d'imposizione tributaria, cioè a dire per tutte le diverse forme in cui può articolarsi una prestazione patrimoniale imposta. Ciò che è indefettibile è invece il collegamento con la capacità contributiva (articolo 53) e il rispetto di un quadro generale che è pur sempre informato al principio della progressività.

Nella recente sentenza n. 10 del 2015 il punto è stato ribadito sottolineando che proprio la declinazione del principio di uguaglianza impone il ricorso a strumenti di tassazione non identici, tra cui la progressività di talune imposte o la diversità della base imponibile, al fine di realizzare il principio di cui agli articoli 2 e 3. In sostanza la Costituzione non solo tollera ma anzi impone il trattamento differenziato di situazioni diversificate proprio al fine del raggiungimento degli scopi di cui all'articolo 3, comma 2 rimuovendo gli ostacoli economico sociali che di fatto limitano la libertà e l'uguaglianza dei cittadini intesi quali persone, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (vedi anche ordinanza n. 341 del 2000).

Quanto al rispetto del principio di uguaglianza interno, la Corte non fa che applicare principi già elaborati e sopra ricordati (in particolare espressi nella sentenza n. 316 del 2010) mentre per la verifica del principio di uguaglianza esterno, necessariamente deve riferirsi al connesso articolo 53 della Costituzione, che, come già ricordato, non è che la proiezione del principio di uguaglianza nella materia del *“concorso dei cittadini alle spese pubbliche”*.

Ciò premesso, la Corte respinge la prospettazione semplicemente negando alla soppressione, sospensione o modulazione della perequazione la natura di prestazione patrimoniale imposta.

In primo luogo, ricorda che essa stessa, nella sua giurisprudenza costante, ha individuato gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria che devono sussistere congiuntamente.

Essi sono testualmente: *“a) la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; b) la decurtazione non deve integrare una modifica del rapporto sinallagmatico; c) le risorse, connesse a un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, devono essere desinate a sovvenire a pubbliche spese”*.

La Corte richiama a tale proposito le più recenti 26 marzo 2014 n. 154 e 8 luglio 2014 n. 219.¹⁶

Precisa che un tributo consiste in un *“prelievo coattivo”* finalizzato al concorso alle spese pubbliche.

Esso è posto a carico di un contribuente in base a uno specifico indice che consiste, appunto, nella

¹⁶ La prima, soprattutto, si attaglia meglio al caso di specie. In tale occasione, infatti, al Corte era stata chiamata a giudicare sulla costituzionalità dell'articolo dell'art. 9, comma 21, secondo e terzo periodo, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 30 luglio 2010, n. 122), impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 36, 53 e 97 Cost., in quanto - prevedendo per il personale pubblico non contrattualizzato il blocco delle progressioni automatiche degli stipendi per gli anni 2011-2013 ed efficacia solo giuridica delle progressioni di carriera comunque disposte nello stesso periodo - impedirebbe agli ufficiali di Guardia di finanza, che, nel corso del predetto triennio abbiano acquisito il grado di maggiore o maturato i tredici anni di servizio senza demerito dalla nomina di ufficiale, di conseguire la remunerazione del lavoro straordinario nella misura corrispondente rispettivamente alla qualifica conseguita o all'anzianità raggiunta.

capacità contributiva. La Corte si cita indicando le sentenze n. 91 del 1972, n. 97 del 1968, n. 89 del 1966, n. 16 del 1965 e n. 45 del 1964 n. 102 del 2008.

Fatte queste doverose premesse, la motivazione della Corte procede poi a un ragionamento alquanto sbrigativo e vale la pena di riportarlo per intero:

“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.”

La motivazione non può non lasciare perplessi.

In primo luogo giova ricordare che non è la prima volta che la Corte affronta una problematica tributaria legata a una decurtazione del trattamento pensionistico.

Con la sentenza 7 maggio 2013 n. 116, la Corte aveva dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 18, comma 22 bis del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 convertito con modificazioni in legge 15 luglio 2011, n. 111, e poi modificato. Si trattava del prelievo di un contributo di perequazione del 5% sulla parte delle pensioni eccedenti gli € 90.000,00 lordi annui, del 10% sulla parte eccedente gli € 150.000, e del 15% sulla parte eccedente gli € 200.000,00.

In tale occasione la Corte ritenne che detto prelievo avesse natura tributaria per altro identica a quella già dichiarata incostituzionale con sentenza 2012, n. 223 resa sull’articolo 2 del decreto legge n. 138 del 2011 (contributo di solidarietà del 3% sulla parte di reddito eccedente gli € 300.000,00). Precisa, anzi, che quest’ultimo era assunto anche come *tertium comparationis* atteso che il Legislatore aveva, in detta occasione, fatto gravare sui soli pensionati uno speciale prelievo al fine di reperire risorse per la stabilizzazione finanziaria attraverso un’ingiustificata limitazione della platea dei soggetti passivi, determinando un giudizio d’irragionevolezza e arbitrarietà del diverso trattamento riservato alla categoria colpita.

Non si comprende per nulla quale sia la differenza con l'attuale fattispecie tale da giustificare un mutamento di opinione così radicale.

Quanto agli indici di riconoscimento della natura tributaria di un prelievo, la Corte, nella detta sentenza, n. 223 del 2012 cita anche le proprie sentenze n. 141 del 2009; n. 335, n. 102 e n. 64 del 2008; n. 334 del 2006; n. 73 del 2005. -

Sul controllo della Corte in ordine alla lesione dei principi di cui all'art. 53 Cost. come specificazione del fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, richiamava appunto la sentenza n. 111 del 1997 e la sentenza 2012, n. 223 proprio ruotante intorno agli interventi di stabilizzazione della finanza pubblica.

Sembra opportuno esaminare brevemente alcune delle sentenze citate.

In primo luogo la n. 223 del 2012.

In essa si afferma che: “13.2.1.- “...questa Corte ha più volte affermato che, indipendentemente dal nomen iuris attribuitole dal legislatore, al fine di valutare se una decurtazione patrimoniale definitiva integri un tributo, occorre interpretare la disciplina sostanziale che la prevede alla luce dei criteri indicati dalla giurisprudenza costituzionale come caratterizzanti la nozione unitaria di tributo: cioè la doverosità della prestazione, in mancanza di un rapporto sinallagmatico tra le parti, nonché il collegamento di tale prestazione con la pubblica spesa, in relazione a un presupposto economicamente rilevante (ex plurimis, sentenze n. 141 del 2009, n. 335 e n. 64 del 2008, n. 334 del 2006, n. 73 del 2005). Un tributo consiste, quindi, in un prelievo coattivo che è finalizzato al concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base a uno specifico indice di capacità contributiva (sentenza n. 102 del 2008); indice che deve esprimere l'idoneità di tale soggetto all'obbligazione tributaria (sentenze n. 91 del 1972, n. 97 del 1968, n. 89 del 1966, n. 16 del 1965, n. 45 del 1964)”.

Quindi i criteri sono: a) doverosità della prestazione a seguito di un atto autoritativo; b) la non dipendenza dell'imposizione dall'esistenza di un sinallagma tra le parti attive e passive dell'obbligazione; c) collegamento della prestazione con la pubblica spesa.

Del resto questi principi erano già stati enunciati nelle sentenze 1 aprile 2009, n. 141, 13 febbraio 2008, n. 64, 26 settembre 2006, n. 334 *et aliae*.

La sentenza n. 223 è particolarmente rilevante ai nostri fini perché non si limita a indicare i tre requisiti già individuati, ma ne esprime il significato in maniera esplicita, almeno per due di essi.

Quanto all'autoritatività del provvedimento, essa chiarisce che, autoritativo è quel provvedimento adottato: “*senza che rilevi la volontà - in ordine all'an, al quantum, al quando e al quomodo - di chi la subisce.*”

Quanto al collegamento con la spesa pubblica è sufficiente che: *“le risorse rese disponibili dalla riduzione del trattamento economico sono acquisite al bilancio dello Stato”*.

Per altro con la sentenza n. 91 del 1972 la Corte aveva già chiarito la sussistenza di un ulteriore requisito necessario per definire un prelievo tributario, nella destinazione della prestazione a favore di un soggetto pubblico, requisito che non compare più nell’elencazione che tralaticamente utilizza la Corte nelle sentenze successive, ma che è *in re ipsa* e getta una luce sulla questione sufficiente a illuminare la conclusione.

In maniera abbastanza contraddittoria, questa volta la Corte nega la natura tributaria a un mancato incremento del reddito pensionistico del tutto identico, nei presupposti e nel meccanismo giuridico, a quelli di cui aveva invece affermato con decisione (*“non si può dubitare”*) avere natura tributaria.

Percorriamo, comunque, la motivazione per comprenderne i passaggi logici.

La Corte afferma, come si è visto, che *“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”*

Questa costituisce l’unica motivazione e su di essa, quindi, occorre esercitarsi.

Per la verità non è chiaro, perché incompleto, il ragionamento nella parte in cui sostiene che la mancata perequazione non costituisca una decurtazione patrimoniale o un prelievo della stessa natura a carico del soggetto passivo, affermazione, per altro, che è resa apoditticamente e senza una parola di motivazione.

Da un punto di vista meramente economico l’affermazione è bizzarra. Il risultato utile della norma è quello per cui il soggetto passivo, il pensionato nella specie, subisce un decremento del suo patrimonio pari alla perequazione cui avrebbe avuto diritto e che gli è negata.

La stessa Corte nella sentenza n. 223 sopra citata aveva dimostrato di volere incamminarsi su una strada sostanzialista affermando (giòva ripeterlo). *“occorre interpretare la disciplina sostanziale che la prevede alla luce dei criteri indicati dalla giurisprudenza costituzionale come caratterizzanti la nozione unitaria di tributo”*.

La Corte richiama, in sostanza, a prestare un’attenzione sostanziale al fenomeno economico celato dietro il *nomen juris* o il meccanismo giuridico d’imposizione. Ottime intenzioni del tutto abbandonate nella sentenza in commento.



In disparte il buon senso che dovrebbe essere la *grundnorm* di ogni ordinamento giuridico, e che nel caso di specie ci dice che non incassare una somma cui si ha diritto equivale a privarsi della stessa somma, anche sotto un profilo più prettamente giuridico, l'affermazione non è condivisibile.

La perequazione costituisce un diritto soggettivo relativo, più esattamente un credito assistito dalle caratteristiche della certezza, poiché deriva direttamente dalla norma, della facile liquidabilità, perché legato solo all'applicazione di percentuali stabilite dall'ISTAT, e dell'esigibilità a scadenza, poiché per legge esso matura sin dal 1° gennaio (le pensioni si pagano in anticipo, a differenza delle retribuzioni) dell'anno di riferimento. Come tutti i crediti certi esso fa già parte del patrimonio del pensionato quale posta attiva certa *an e quando*, ed è quindi del tutto evidente che la norma che ne impedisce la riscossione incide negativamente sul patrimonio e costituisce cioè una decurtazione di questo, poiché ne azzerava una componente positiva. Non sussiste quindi alcuna differenza con la decurtazione derivante da una tradizionale prestazione patrimoniale imposta.

Sembrerebbe, invece, che la Corte a sua giustificazione compia qui un'applicazione analogica dei concetti di danno emergente (che sarebbe l'imposta) e lucro cessante (che sarebbe il mancato aumento). Ma in disparte il fatto che certamente le fattispecie (prelievo tributario o no e danno) non sono assimilabili, c'è da osservare che in ogni modo le due tradizionali figure non sono che la specificazione di un unico istituto, il danno, quindi anche il prelievo diretto o il mancato pagamento analogamente sarebbero analogicamente due modi diversi di indicare il medesimo risultato. Anche sotto questo profilo, quindi, non sarebbe logicamente da comprendere bene come il prelievo non sia assimilabile al mancato pagamento cioè a un inadempimento, così come danno emergente e lucro cessante sono due facce del medesimo danno. Salvo che non se ne voglia fare una questione temporale, per cui cioè saremmo alla presenza di un'imposta ove la provvista percossa fosse già nella disponibilità del contribuente, mentre sarebbe assente il carattere tributario ove la norma impedisse prima il formarsi della medesima provvista. Non sembra proprio che una tale visione abbia sostegni giuridici.

Del resto la stessa Corte, nella sentenza n. 91 del 1972, mostra di riconoscere un concetto diverso della "decurtazione patrimoniale o prelievo". In quell'occasione si trattava di giudicare della costituzionalità dell'articolo 5 della legge n. 289 del 1963, richiamato dall'art. 1, n. 5, della legge 5 luglio 1963, n. 798, il quale stabiliva a favore della Cassa Avvocati un contributo progressivo sui



compensi percepiti dai professionisti per incarichi retribuiti conferiti dall'Autorità' giudiziaria. Anche in questo caso si tratta di una misura previdenziale.

Con tale sentenza la Corte, nel respingere l'eccezione dell'Avvocatura dello Stato d'inammissibilità della prospettazione fondata sull'articolo 53 cost. a causa della natura non tributaria di tale prelievo coattivo, affermava: *“Ma la già riconosciuta estraneità all'ambito di applicazione dell'articolo 53 Cost. e, correlativamente, dell'art. 3 Cost. da parte dei citati artt. 3 e 4 della legge in esame (questione ritenuta non appartenente alla materia tributaria perché costituita da prestazioni divisibili aventi natura di tariffa per la fruizione del servizio giudiziario ndr.), non si riflette, nello stesso modo e senso, sull'art. 5, che concerne la diversa ipotesi di una prestazione patrimoniale, anch'essa imposta in base a legge secondo l'art. 23 Cost., e caratterizzata dal sacrificio pecuniario di una parte dell'utile spettante al professionista iscritto all'Ente nazionale allo scopo di devolverla all'Ente stesso per dotarlo dei mezzi necessari a realizzare, nel settore, il principio di solidarietà sociale, che sta alla base dell'art. 53 Cost. in relazione all'art. 2. In questo caso, la natura tributaria del rapporto di prestazione obbligatoria deriva, oltre che dalla qualificazione pubblicistica dell'Ente al quale la prestazione è devoluta pel conseguimento di scopi di assistenza e previdenza, testualmente compresi nell'ambito dell'art. 38 della Costituzione, precipuamente dallo speciale modo e dalla particolare finalità del prelievo di reddito, quale sopra descritto. Aggiungasi che, secondo giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 21 del 1969), il citato art. 38 della Costituzione non esclude che possano farsi gravare su singole categorie di soggetti gli oneri finanziari inerenti ai compiti cui esso art. 38 si riferisce. Da tutto ciò consegue che, diversamente da quanto ritenuto per gli artt. 3 e 4 della legge in esame, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della stessa legge sollevata nei confronti dell'art. 53 della Costituzione, non può, senz'altro, dichiararsi manifestamente infondata, bensì richiede particolare esame.”*

Premesso che in questa decisione emerge con chiarezza l'ulteriore requisito della natura pubblica del percettore, è di tutta evidenza che la Corte in tale occasione valorizzò particolarmente il fine di solidarietà sociale previdenziale del prelievo deducendone, appunto, una natura tributaria e non sinallagmatica. Ed è altrettanto evidente che *mutatis mutandis*, la questione era identica a quella che ci affatica, trattandosi appunto di un “lucro cessante” del professionista, un mancato incasso in termini contabili, per devolvere la somma all'ente previdenziale per gli scopi previdenziali generali (cioè a dire non per alimentare il proprio conto contributivo). Anche in quel caso la somma non era ancora entrata nella disponibilità del professionista e costituiva solo un mero credito certo, e ciò non ostante l'imposizione fu considerata, giustamente, tributaria. Quale la differenza con la fattispecie attuale? Difficile comprenderlo.

Non è neppure chiaro perché la norma in questione non rappresenterebbe un *“atto autoritativo di carattere ablatorio”*. E' fin troppo evidente che questa definizione lessicale è stata costruita avendo a paradigma il tradizionale provvedimento amministrativo di accertamento del tributo e quindi di liquidazione dell'imposta, ma è del tutto incongruo applicarlo a una norma di legge, la quale, a essere precisi, è proprio quella che possiede più di ogni altro il carattere autoritativo, essendo in cima alla gerarchia delle fonti del diritto. Che poi il contenuto sia ablatorio discende da quanto si è appena detto circa le conseguenze giuridiche patrimoniali. Del resto la Corte nella sentenza 223 dl 2012 più volte sopra citata, ha definito il carattere autoritativo come quello adottato: *“senza che rilevi la volontà - in ordine all'an, al quantum, al quando e al quomodo - di chi la subisce”* come appunto accade con una norma legislativa, tanto che con la sentenza citata la Corte non ha esitato a ritenere tributario il prelievo direttamente stabilito dalla norma dichiarata incostituzionale.

Sul requisito della non incidenza della norma tributaria sul rapporto sinallagmatico la Corte non spende una parola. Solo per completezza precisiamo che il blocco della perequazione non incide appunto su alcun rapporto sinallagmatico di lavoro, sia pure attesa la natura di retribuzione differita della pensione. Se fosse questo il ragionamento implicito della Corte, non sarebbe condivisibile. Non esiste alcun rapporto sinallagmatico nell'erogazione della pensione, né tra il pensionato e il datore di lavoro, che ha esaurito la sua prestazione, né tra il pensionato e l'ente previdenziale, che opera solo una *“restituzione”* disciplinata dalla legge della retribuzione accantonata (retribuzione differita appunto) nell'ambito di un rapporto giuridico previdenziale che, com'è noto, la migliore dottrina ritiene trilaterale e atipico. Per ritenere che una norma, quale quella in esame, incida sul rapporto sinallagmatico, si dovrebbe operare una finzione, cioè a dire che la decurtazione colpisca direttamente la retribuzione, essa sì sinallagmatica, nei suoi effetti giuridici successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, costituiti dalla indiretta determinazione dell'ammontare pensionistico. Sembra, per la verità, un argomentare non assistito da concreti passaggi logici, che, a onor del vero, la Corte non ha compiuto e che si è qui proposto, per confutarlo, solo per amore di completezza. Infine, quanto al rapporto tra il blocco della perequazione e la copertura di pubbliche spese ci sentiamo, rispettosamente, di dissentire recisamente.

In particolare l'affermazione per cui tramite il blocco della perequazione non si sarebbe dato luogo a una copertura di spese, ma a un risparmio di spesa è del tutto priva di un aggancio ai canoni ordinari della contabilità di Stato e dell'economia aziendalistica.



E' noto che nell'economia aziendale la copertura di costi, o spese, può avvenire in due modi diversi: o con l'acquisizione di risorse esterne (finanziamenti nel privato o imposte nello Stato) o attraverso l'auto finanziamento che consiste nella riduzione delle spese. Il così detto "risparmio di spesa" non è che un modo di finanziare le altre spese che non siano ridotte. Del resto, in qualsiasi norma di copertura di una qualsiasi spesa, ai sensi dell'articolo 81 Cost. si fa fronte alle maggiori spese o con maggiori imposte o con risparmi derivanti dal de finanziamento o dall'abrogazione di altre norme di spesa.

Forse l'espressione voleva intendere che non vi fosse un'esplicita correlazione diretta tra i risparmi realizzati e le coperture di altre spese, ma ciò è alquanto dubbio, atteso che in relazione tecnica i risparmi sono stati quantificati e la norma di copertura del decreto legge n. 101¹⁷ espressamente richiama le minori spese (cioè i risparmi) appunto a copertura delle spese recate dal decreto legge. Vero è, invece, che quest'utilizzazione generica delle risorse finanziarie acquisite con questi risparmi costituisce essa stessa parte di quel difetto di motivazione per cui la Corte ha, infine, dichiarato l'incostituzionalità della norma, ma di questo dopo.

In conclusione, l'esclusione del parametro di cui all'articolo 53 Cost. è alquanto dubbia. Sembra fondarsi, circa il punto della non equiparazione a un prelievo coattivo, su un mero sofisma; è del tutto immotivata sull'eventuale assenza del secondo requisito, e infine si basa su un equivoco contabile quanto al terzo requisito.

Sembra che la Corte abbia, in questo caso, seguito quella che Salvatore Satta additava come un difetto precipuo dei giuristi, cioè creare un mondo giuridico logico, perfetto e congruente e poi scambiarlo per la realtà vera.

Un chiarimento a tale proposito.

¹⁷ Art. 49 Norma di copertura 1. Agli oneri derivanti dall'attuazione del presente decreto, di cui, rispettivamente, all'*articolo 1*, all'*articolo 2*, all'*articolo 3*, comma 4, all'*articolo 4*, all'*articolo 8*, comma 4, all'*articolo 9*, all'*articolo 13*, commi 13 e 20, all'*articolo 15*, all'*articolo 16*, comma 1, all'*articolo 18*, comma 1, lettera b), all'*articolo 20*, all'*articolo 21*, comma 5, all'*articolo 24*, comma 27, all'*articolo 30*, commi 1 e 3 e all'*articolo 42*, comma 9, pari complessivamente a 6.882,715 milioni di euro per l'anno 2012, a 11.162,733 milioni di euro per l'anno 2013, a 12.669,333 milioni di euro per l'anno 2014, a 13.048,628 milioni di euro per l'anno 2015, a 14.330,928 milioni di euro per l'anno 2016, a 13.838,228 milioni di euro per l'anno 2017, a 14.156,228 milioni di euro per l'anno 2018, a 14.466,128 milioni di euro per l'anno 2019, a 14.778,428 milioni di euro per l'anno 2020, a 15.090,728 milioni di euro per l'anno 2021, a 15.403,028 milioni di euro per l'anno 2022 e a 15.421,128 milioni di euro a decorrere dall'anno 2023, si provvede con quota parte delle maggiori entrate e delle minori spese derivanti dal presente decreto.



Ci sembra sia da richiamare in questa questione la secolare disputa sull'origine del diritto, e in particolare se esso promani da una visione razional costruttivista o evolucionista. Secondo la prima, semplificando, il diritto scaturirebbe solo dalla volontà del soggetto costituzionalmente deputato alla creazione della norma, secondo una visione sistemica dell'ordinamento e con la finalità del raggiungimento di un determinato assetto degli interessi in gioco. In tale visione la norma si riduce a un enunciato verbale la cui interpretazione è, in primo luogo, costituita dalla fase esegetica e quindi riposa nell'indagare esattamente il significato fatto palese dalle parole secondo la connessione di esse e dall'intenzione del Legislatore (art. 12 preleggi). L'intenzione del legislatore, in questa visione, è strumento d'indagine sussidiario, cioè a dire corrobora il significato proprio delle parole per giungere alla definitiva esegesi dell'enunciato verbale.

Ma l'interpretazione, che non è solo attività intellettuale di comprensione di un testo letterario, bensì estrapolazione del comando giuridico contenuto nell'enunciato verbale, non può fermarsi all'esegesi, deve passare all'ermeneusi, vale a dire alla fase dell'interpretazione che cala il significato esegetico nella realtà contingente dell'interprete. La norma, infatti, dispone per il presente, e non per il passato, e quindi si cala nella realtà che nel frattempo è necessariamente mutata. Dunque né il significato fatto palese né l'intenzione del Legislatore vivono di vita propria, ma riflettono necessariamente l'assetto d'interessi che il Legislatore aveva divisato, assetto che, dovendo essere mantenuto per rispetto della volontà del Legislatore, non può realizzarsi se non tenendo conto del mutamento della realtà su cui incide. Nessuna norma, quindi, è applicabile per sé senza un'ermeneusi della stessa, a rischio, altrimenti, di rimanere una costruzione razionale svincolata dalla realtà su cui pure dovrebbe incidere.

Ne consegue l'insufficienza della visione razional costruttivista e la necessità di dare ingresso a un'origine evolucionista della norma. La norma, cioè, non è che la proiezione dell'assetto d'interessi che la Società Aperta ha spontaneamente creato, è cioè il sigillo giuridico sull'equilibrio economico degli interessi coinvolti. Quand'anche essa si prefiggesse la variazione dell'equilibrio, per motivi di giustizia sociale o di solidarietà o altri, essa non farebbe altro che registrare e canonizzare la direzione, il bisogno, la volontà di raggiungere un nuovo equilibrio manifestati dalla stessa Società Aperta. Ove il mutamento di equilibrio non fosse esso stesso condiviso dalla Società la norma comunque non troverebbe applicazione o addirittura raggiungerebbe un effetto paradossale, secondo il principio dell'eterogenesi dei fini o delle conseguenze non intenzionali, proprio perché



appartenendo a una visione razional costruttivista e non reale finirebbe, necessariamente, per infrangersi contro una diversa realtà.

L'espressione popolare "fatta la legge, trovato l'inganno" non esprime solo il richiamo a una furbizia del singolo, ma è anzi indicativa di una più profonda considerazione, quella per cui la legge non condivisa dalla società (neppure nella ricerca del nuovo equilibrio indicato dal Legislatore) è facilmente elusa dalla Società stessa che non la riconosce come rappresentativa dell'equilibrio che, in quel dato momento, realizza o realizzerà la pace sociale.

A nostro modesto avviso, nell'argomentare della Corte su questa prima questione si coglie l'eco di una visione non aderente alla nuova realtà economica, quanto piuttosto legata a un'antica visione razional costruttivista del fenomeno tributario.

La Corte, infatti, compie una mera esegesi di una definizione di prestazione patrimoniale imposta basata sulla sussistenza dei tre requisiti accennati (obliterando per altro quello della natura pubblica del percettore) che essa stessa ha razionalmente elaborato, sulla base, però, di un assetto d'interessi del tutto differente da quello odierno. Una definizione che, quindi, trascende da un carattere meramente descrittivo a uno costitutivo, operazione nel corso della quale subisce una prima e necessitata separazione dalla realtà effettuale. Interpretando quindi esegeticamente la sua stessa definizione, la Corte compie un secondo passo di allontanamento dalla realtà, perché non analizza quest'ultima nel suo reale significato economico, ma costruisce sull'enunciato verbale della definizione una conclusione razionale ma palesemente scollata dal fenomeno economico reale.

Se la norma, come sicuramente riteniamo, va analizzata secondo un'ottica economica applicata al diritto, e se dunque ciò che rileva è l'assetto economico (non nel senso monetario ma in quello di una scelta ragionata comparando costi e benefici compiuta dall'*homo oeconomicus*, massimizzatore razionale) degli interessi, ne consegue che il ragionare sul significato di "prelievo" o "decurtazione" autoritaria in astratto non coglie più il significato della realtà. Come pure, ragionare sull'enunciato verbale della definizione "copertura delle spese" trascurando la reale situazione di gestione della finanza pubblica, si allontana dalla visione reale degli assetti finanziari moderni.

La definizione di prelievo tributario utilizzata dalla Corte è, logicamente, corretta, ma la caduta nella motivazione sta nel fatto che tale definizione non è stata ermeneuticamente calata nella realtà attuale.

In verità, l'attuale rapporto tra Stato e cittadini (ma è meglio definirlo tra il Pubblico e i cittadini) è quello derivante dalla scelta costituzionale per una costituzione economica improntata allo stato



sociale. Ciò ha determinato, e determina, una presenza massiccia del Pubblico nel fenomeno economico e, soprattutto, un interventismo che necessita di un enorme flusso finanziario dalla Società Aperta e produttrice di ricchezza, ai soggetti pubblici.

Ne consegue che la visione del prelievo tributario come corrispondente a una pedissequa copertura delle spese pubbliche non è più aderente alla realtà e non ne riesce più a cogliere il significato.

In effetti, la visione adottata dalla Corte si rifà al tradizionale modo di intendere le imposte, vale a dire alla richiesta diretta e proporzionale al reddito, o alla spesa, di una provvista finanziaria per la copertura delle poste passive del bilancio, trattato, da questo punto di vista, più come rendiconto che come strumento finanziario. A riprova si consideri che la Corte si riferisce espressamente, nel negare il requisito del concorso alle spese, a una presunta necessaria *“acquisizione delle risorse al bilancio dello Stato”*. In tale ottica è perfettamente conforme la considerazione dell'imposta come scaturente, sulla base della legge, da atti autoritativi (la norma impositiva, l'accertamento fiscale, la liquidazione, la riscossione coattiva) che altro non sono se non la declinazione concreta di quella suddivisione delle spese a bilancio tra i cittadini.

La realtà dei rapporti economici tra cittadini e Pubblico, attualmente, è radicalmente diversa. Il Pubblico si deve procurare provviste finanziario per attuare la serie infinita di misure proprie dello stato sociale di là da una corrispondenza evidente fra tributo e spesa. Il Pubblico ha fame di risorse e qualunque strumento è buono per raggiungere questo scopo. In tal modo, il rapporto tra produzione della ricchezza, che è proprio della Società e non del Pubblico, e provvista di risorse non passa più solo attraverso i tradizionali strumenti tributari, bensì attraverso un variegato ventaglio di strumenti necessari al trasferimento della ricchezza privata al Pubblico, caratterizzati, tutti, da una sola qualità: l'obbligatorietà pena sanzioni.

Esaminando quindi la fattispecie del blocco della perequazione vediamo che essa, sia pure attraverso la modalità negativa della non erogazione di una parte della pensione, corrisponde esattamente allo schema sopra descritto, risolvendosi in un reperimento di risorse necessario alla copertura non di spese specifiche (per quanto si noti che il risparmio derivante dal blocco è stato quotato in relazione tecnica a copertura delle spese recate dal decreto legge) ma di un sistema pensionistico complessivo che si ritiene, in caso contrario, fortemente a rischio. Ciò importa la necessità che i principi indicatori della prestazione patrimoniale imposta di carattere tributario siano interpretati alla luce delle attuali e nuove situazioni relazionali tra produzione di ricchezza e trasferimento di essa al Pubblico.

Terminando sul punto, riteniamo non condivisibile l'esclusione del paraentro di cui all'articolo 53 costituzione nel giudizio sulla norma impugnata, anche se, naturalmente, non compete a questa nota a sentenza il compito di giudicare se questo scrutinio di costituzionalità condurrebbe a una decisione di accoglimento o rigetto della prospettazione.

7. La sentenza n. 70 del 2015 violazione degli articoli 36 e 38 della costituzione

Dopo avere indugiato nel richiamo alla sua precedente giurisprudenza e avere puntualizzato i principi che se ne traggono, la Corte affronta la seconda questione sottoposta alla sua attenzione, cioè a dire il prospettato contrasto con gli articoli 36 e 38 della Costituzione.

Anche in questo caso la motivazione è piuttosto scarna e vale la pena di riportarla per intero:

“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'aumento 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 motivazione è di per sé molto chiara e *in claris non fit interpretatio*.

Vogliamo però richiamare l'attenzione sull'iter logico seguito che ha condotto alla dichiarazione d'incostituzionalità del comma 24 dell'articolo 25 più volte citato.

La motivazione inizia con un'affermazione molto recisa: con la norma in esame “*sono 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»*”

In primo luogo, *a contrario*, la sospensione della perequazione in sé è stata, ancora una volta, ritenuta costituzionale, giacché se ne afferma l'incostituzionalità solo per avere varcato i limiti di ragionevolezza e proporzionalità.

In secondo luogo, la Corte non entra esattamente nel merito della ragionevolezza e proporzionalità. Dopo avere richiamato il nesso inscindibile tra l'articolo 36 e l'articolo 38 della Costituzione, la sentenza richiama l'attenzione sull'esistenza di un dovere di valutazione comparativa degli interessi in gioco (e su questo ritorneremo a proposito del parametro da molti invocato costituito dall'articolo 81 Cost). La valutazione comparativa è preordinata, secondo la Corte, al bilanciamento degli interessi nei casi in cui, da un lato sovvenga l'esigenza di un risparmio (concretamente di una riduzione dell'onere pensionistico), e dall'altro si debba rispettare lo scopo precipuo e specifico del sistema pensionistico che altri non è se non assicurare al pensionato “*mezzi adeguati di vita in caso di ... vecchiaia... .*” (art. 38).

La Corte, quindi, non entra nel merito della comparazione e dell'effettuato bilanciamento. Applicando i principi basilari del giudizio sul pubblico potere applicati da circa due secoli dalla giurisdizione amministrativa, ella non compie essa stessa tale valutazione e non suggerisce un

bilanciamento, ma deduce dal comportamento del Legislatore, cioè concretamente da come la norma si è inserita nell'ordinamento, l'emergere di un sintomo d'incostituzionalità attraverso la figura tipica del difetto di motivazione.

La Corte prosegue, infatti, nel capoverso successivo osservando che la norma in esame si limita a richiamare *“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.”*

In altri termini il Legislatore si è trovato dinanzi a due esigenze: il rispetto dei diritti soggettivi dei pensionati (particolarmente tutelati non solo come diritti soggettivi in sé ma anche per la loro valenza costituzionale discendente dagli articoli 36 e 38 come più volte affermato dalla Corte) e l'esigenza di operare un risparmio di spesa nel settore previdenziale. La compressione del diritto del pensionato, dunque, non è posta in discussione in sé dalla Corte, ma essa non condivide l'esercizio concreto del potere legislativo che attua questa compressione ritenendolo non abbastanza giustificato attraverso una motivazione sufficiente, attraverso cioè quell'esposizione (come tradizionalmente intesa) dell'iter logico decisionale che dia conto della concreta scelta nel deprimere uno degli interessi in gioco a favore dell'altro,. Detto in altri termini, non dà motivazione della prevalenza, nel caso concreto e specifico, dell'interesse pubblico a fronte dell'interesse privato opportunamente valutati, comparati e bilanciati tra loro.

L'ultimo periodo del capoverso è, invece, più debole, poiché si basa su quell'equivoco contabile di cui ci siamo già occupati. Vero è che nella relazione tecnica non sono indicate le maggiori entrate derivanti da questo sacrificio dei diritti soggettivi, ma ciò accade semplicemente perché NON CI SONO maggiori entrate, bensì un risparmio di spesa esso sì quantificato e utilizzato a copertura.

La verità è che il risparmio è stato esattamente indicato nella relazione tecnica anche con la proiezione per gli anni successivi, ma poiché la Corte è incorsa nell'equivoco di non considerare ciò destinato alla copertura delle “spese pubbliche” (come sopra abbiamo dimostrato) e invece essa si ostina a ricercare il tradizionale rapporto tributo-spesa (come sopra già spiegato) la motivazione non riesce a uscire dall'equivoco.

A ben guardare, però, la correlazione avrebbe ben potuto essere evidenziata dal Legislatore, per il semplice fatto che la maggior parte della spesa pensionistica è direttamente coperta dallo Stato mediante trasferimenti assistenziali all'INPS, ne consegue che è agevole correlare la riduzione della spesa dell'INPS a un'identica riduzione della spesa dello Stato. Ma il punto è proprio questo:



nessuno ha compiuto questa dimostrazione e la motivazione della norma, quindi, è del tutto carente. Essa, anzi, si appalesa quale motivazione apparente, poiché è fin troppo evidente che una qualsiasi manovra di questo tipo si attua qualora vi sia “*una contingente situazione finanziaria*”, sì che questa costituisce il presupposto dell’intervento e non la sua motivazione.

E’ facile dedurre che “*Tale diritto, costituzionalmente fondato, (cioè il diritto a una prestazione previdenziale adeguata ndr) risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio.*”

L’illegittimità costituzionale della norma emerge quindi con chiarezza allo stesso modo in cui emerge l’illegittimità dell’atto amministrativo affetto da eccesso di potere per carenza o insufficienza della motivazione.

8. La questione alla luce dell’articolo 81 della Costituzione

La sentenza è stata particolarmente criticata perché la conseguenza della dichiarazione d’incostituzionalità, che opera sin dall’emanazione della legge, determina l’obbligo di corrispondere, ai pensionati tutti, l’adeguamento illegittimamente non corrisposto. Da ciò determina la necessità di una provvista finanziaria, non solo per gli anni 2012 e 2013 (nei quali si è verificato il blocco) ma anche per gli anni successivi. Infatti, il blocco dell’adeguamento si ripercuote nel tempo perché la percentuale di rivalutazione di quei due anni è persa per sempre e, quindi, dal 2014 in poi, non contribuisce a costituire la base su cui calcolare le nuove percentuali di rivalutazione. Sia detto per *incidens*, da questi calcoli derivano le cifre diversissime citate nei vari interventi giornalistici.

Si è anche fatto riferimento a una visione arcaica della teoria dei così detti diritti quesiti (che per la verità non ha cittadinanza nel caso di specie) come anche si è dimostrato, o secondo alcuni cercato inutilmente di dimostrare, che questo nuovo carico sulle finanze pubbliche danneggerebbe la ricerca di un equilibrio futuro nel sistema pensionistico, e così via.

Vorremmo mettere in disparte le critiche inappropriate e inopportune, purtroppo avanzate non solo da giornalisti ma anche da quale così detto “tecnico”, “politologo” o presunti tali. Quelle per intenderci in cui si sostiene che “*La Corte non si è resa conto delle conseguenze della sua decisione*”, oppure che: “*La corte protegge i diritti acquisiti e non capisce che danneggia i giovani*” e simili lepidesse logiche. Anche perché affermare che dodici giudici costituzionali che costituiscono la crema della professionalità e dell’intelligenza della Nazione “*non si rendono conto ...*” o che “*non capiscono*” è al limite dell’oltraggio.

Piuttosto, invece, alcune critiche più serie si sono appuntate sull'apparente mancata utilizzazione del parametro costituzionale scaturente dall'articolo 81 della Costituzione il cui prevalere, a loro dire, avrebbe condotto a risultato diverso, non solo nella graduazione degli effetti ma soprattutto nella decisione di merito. A tal proposito si è ricordata la motivazione della precedente sentenza n. 10 del 2015¹⁸ Ricordiamo che la norma ritenuta in quel caso incostituzionale era l'art. 81, commi

18 Corte Cost. 9 febbraio 2015, n. 10: “(omissis) 7.– Nel pronunciare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, questa Corte non può non tenere in debita considerazione l'impatto che una tale pronuncia determina su altri principi costituzionali, al fine di valutare l'eventuale necessità di una graduazione degli effetti temporali della propria decisione sui rapporti pendenti.

Il ruolo affidato a questa Corte come custode della Costituzione nella sua integralità impone di evitare che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione di legge determini, paradossalmente, «effetti ancor più incompatibili con la Costituzione» (sentenza n. 13 del 2004) di quelli che hanno indotto a censurare la disciplina legislativa. Per evitare che ciò accada, è compito della Corte modulare le proprie decisioni, anche sotto il profilo temporale, in modo da scongiurare che l'affermazione di un principio costituzionale determini il sacrificio di un altro.

Questa Corte ha già chiarito (sentenze n. 49 del 1970, n. 58 del 1967 e n. 127 del 1966) che l'efficacia retroattiva delle pronunce di illegittimità costituzionale è (e non può non essere) principio generale valevole nei giudizi davanti a questa Corte; esso, tuttavia, non è privo di limiti.

Anzitutto è pacifico che l'efficacia delle sentenze di accoglimento non retroagisce fino al punto di travolgere le «situazioni giuridiche comunque divenute irrevocabili» ovvero i «rapporti esauriti». Diversamente ne risulterebbe compromessa la certezza dei rapporti giuridici (sentenze n. 49 del 1970, n. 26 del 1969, n. 58 del 1967 e n. 127 del 1966). Pertanto, il principio della retroattività «vale [...] soltanto per i rapporti tuttora pendenti, con conseguente esclusione di quelli esauriti, i quali rimangono regolati dalla legge dichiarata invalida» (sentenza n. 139 del 1984, ripresa da ultimo dalla sentenza n. 1 del 2014). In questi casi, l'individuazione in concreto del limite alla retroattività, dipendendo dalla specifica disciplina di settore – relativa, ad esempio, ai termini di decadenza, prescrizione o inoppugnabilità degli atti amministrativi – che precluda ogni ulteriore azione o rimedio giurisdizionale, rientra nell'ambito dell'ordinaria attività interpretativa di competenza del giudice comune (principio affermato, ex plurimis, sin dalle sentenze n. 58 del 1967 e n. 49 del 1970).

Inoltre, come il limite dei «rapporti esauriti» ha origine nell'esigenza di tutelare il principio della certezza del diritto, così ulteriori limiti alla retroattività delle decisioni di illegittimità costituzionale possono derivare dalla necessità di salvaguardare principi o diritti di rango costituzionale che altrimenti risulterebbero irrimediabilmente sacrificati. In questi casi, la loro individuazione è ascrivibile all'attività di bilanciamento tra valori di rango costituzionale ed è, quindi, la Corte costituzionale – e solo essa – ad avere la competenza in proposito.

Una simile graduazione degli effetti temporali delle dichiarazioni di illegittimità costituzionale deve ritenersi coerente con i principi della Carta costituzionale: in tal senso questa Corte ha operato anche in passato, in alcune circostanze sia pure non del tutto sovrapponibili a quella in esame (sentenze n. 423 e n. 13 del 2004, n. 370 del 2003, n. 416 del 1992, n. 124 del 1991, n. 50 del 1989, n. 501 e n. 266 del 1988).

Il compito istituzionale affidato a questa 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 bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi» (sentenza n. 85 del 2013).

Sono proprio le esigenze dettate dal ragionevole bilanciamento tra i diritti e i principi coinvolti a determinare la scelta della tecnica decisoria usata dalla Corte: così come la decisione di illegittimità costituzionale può essere circoscritta solo ad alcuni aspetti della disposizione sottoposta a giudizio – come avviene ad esempio nelle pronunce manipolative – similmente la modulazione dell'intervento della Corte può riguardare la dimensione temporale della normativa impugnata, limitando gli effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale sul piano del tempo.

Del resto, la comparazione con altre Corti costituzionali europee – quali ad esempio quelle austriaca, tedesca, spagnola e portoghese – mostra che il contenimento degli effetti retroattivi delle decisioni di illegittimità costituzionale rappresenta una prassi diffusa, anche nei giudizi in via incidentale, indipendentemente dal fatto che la Costituzione o il legislatore abbiano esplicitamente conferito tali poteri al giudice delle leggi.

Una simile regolazione degli effetti temporali deve ritenersi consentita anche nel sistema italiano di giustizia costituzionale.

Essa non risulta inconciliabile con il rispetto del requisito della rilevanza, proprio del giudizio incidentale (sentenza n. 50 del 1989). Va ricordato in proposito che tale requisito opera soltanto nei confronti del giudice a quo ai fini della prospettabilità della questione, ma non anche nei confronti della Corte a quem al fine della decisione sulla medesima. In questa chiave, si spiega come mai, di norma, la Corte costituzionale svolga un controllo di mera plausibilità sulla motivazione contenuta, in punto di rilevanza, nell'ordinanza di rimessione, comunque effettuato con esclusivo riferimento al momento e al modo in cui la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata. In questa prospettiva si spiega, ad esempio, quell'orientamento giurisprudenziale che ha riconosciuto la sindacabilità costituzionale delle norme penali di favore anche nelle ipotesi in cui la pronuncia di accoglimento si rifletta soltanto «sullo schema argomentativo della sentenza penale assolutoria, modificandone la ratio decidendi [...], pur fermi restando i pratici effetti di essa» (sentenza n. 148 del 1983, ripresa sul punto dalla sentenza n. 28 del 2010).

Né si può dimenticare che, in virtù della declaratoria di illegittimità costituzionale, gli interessi della parte ricorrente trovano comunque una parziale soddisfazione nella rimozione, sia pure solo pro futuro, della disposizione costituzionalmente illegittima.

Naturalmente, considerato il principio generale della retroattività risultante dagli artt. 136 Cost. e 30 della legge n. 87 del 1953, gli interventi di questa Corte che regolano gli effetti temporali della decisione devono essere vagliati alla luce del principio di stretta proporzionalità. Essi debbono, pertanto, essere rigorosamente subordinati alla sussistenza di due chiari presupposti: l'impellente necessità di tutelare uno o più principi costituzionali i quali, altrimenti, risulterebbero irrimediabilmente compromessi da una decisione di mero accoglimento e la circostanza che la compressione degli effetti retroattivi sia limitata a quanto strettamente necessario per assicurare il contemperamento dei valori in gioco.

8.– Ciò chiarito in ordine al potere della Corte di regolare gli effetti delle proprie decisioni e ai relativi limiti, deve osservarsi che, nella specie, l'applicazione retroattiva della presente declaratoria di illegittimità costituzionale determinerebbe anzitutto una grave violazione dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 81 Cost.

Come questa Corte ha affermato già con la sentenza n. 260 del 1990, tale principio esige una gradualità nell'attuazione dei valori costituzionali che imponga rilevanti oneri a carico del bilancio statale. Ciò vale a fortiori dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ha riaffermato il necessario rispetto dei principi di equilibrio del bilancio e di sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 88 del 2014).

L'impatto macroeconomico delle restituzioni dei versamenti tributari connesse alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, e successive modificazioni, determinerebbe, infatti, uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva, anche per non venire meno al rispetto dei parametri cui l'Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.) e, in particolare, delle previsioni annuali e pluriennali indicate nelle leggi di stabilità in cui tale entrata è stata considerata a regime. Pertanto, le conseguenze complessive della rimozione con effetto retroattivo della normativa impugnata finirebbero per richiedere, in un periodo di perdurante crisi economica e finanziaria che pesa sulle fasce più

16, 17 e 18, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, il quale aveva stabilito un'addizionale "di solidarietà" del 5,5% sulle imprese del settore petrolifero che avessero superato i 25 milioni annui di ricavi.

In tale giudizio, si negava la retroattività della pronuncia, perché:” *determinerebbe anzitutto una grave violazione dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 81 Cost.*”.

E, infatti, *“come questa Corte ha affermato già con la sentenza n. 260 del 1990, tale principio esige una gradualità nell'attuazione dei valori costituzionali che imponga rilevanti oneri a carico del bilancio statale. Ciò vale a fortiori dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (...), che ha riaffermato il necessario rispetto dei principi di equilibrio del bilancio e di sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 88 del 2014). L'impatto macroeconomico delle restituzioni dei versamenti tributari (...) determinerebbe, infatti, uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva, anche per non venire meno al rispetto dei parametri cui l'Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.) e, in particolare, delle previsioni annuali e pluriennali indicate nelle leggi di stabilità in cui tale entrata è stata considerata a regime. Pertanto, le conseguenze complessive della rimozione con effetto retroattivo della normativa impugnata finirebbero per richiedere, in un periodo di perdurante crisi economica e finanziaria che pesa sulle fasce più deboli, una irragionevole redistribuzione della ricchezza a vantaggio di quegli operatori economici che*

deboli, un'irragionevole redistribuzione della ricchezza a vantaggio di quegli operatori economici che possono avere invece beneficiato di una congiuntura favorevole. Si determinerebbe così un irrimediabile pregiudizio delle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost.

Inoltre, l'indebito vantaggio che alcuni operatori economici del settore potrebbero conseguire – in ragione dell'applicazione retroattiva della decisione della Corte in una situazione caratterizzata dalla impossibilità di distinguere ed esonerare dalla restituzione coloro che hanno traslato gli oneri – determinerebbe un'ulteriore irragionevole disparità di trattamento, questa volta tra i diversi soggetti che operano nell'ambito dello stesso settore petrolifero, con conseguente pregiudizio anche degli artt. 3 e 53 Cost.

La cessazione degli effetti delle norme dichiarate illegittime dal solo giorno della pubblicazione della presente decisione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica risulta, quindi, costituzionalmente necessaria allo scopo di contemperare tutti i principi e i diritti in gioco, in modo da impedire «alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti e a vantaggio di altri [...] garantendo il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali» (sentenza n. 264 del 2012). Essa consente, inoltre, al legislatore di provvedere tempestivamente al fine di rispettare il vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio, anche in senso dinamico (sentenze n. 40 del 2014, n. 266 del 2013, n. 250 del 2013, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966), e gli obblighi comunitari e internazionali connessi, ciò anche eventualmente rimediando ai rilevati vizi della disciplina tributaria in esame.

In conclusione, gli effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui sopra devono, nella specie e per le ragioni di stretta necessità sopra esposte, decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della presente decisione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

possono avere invece beneficiato di una congiuntura favorevole. Si determinerebbe così un irrimediabile pregiudizio delle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost”

Questa apparente contraddizione, verificatasi a soli tre mesi di distanza, necessita di un approfondimento.

Innanzitutto la sentenza n. 10 dimostra come la Corte normalmente sia ben lungi dal “*non rendersi conto ...*” delle conseguenze delle sue azioni. Conseguentemente ci obbliga a comprendere perché in questo caso non siano state ritenute esistenti le medesime ragioni poste a base della sentenza n. 10. In altri termini occorre capire se la Corte “*si è sbagliata*” (il che sembra francamente offensivo da affermare) o ha riscontrato delle diversità nella fattispecie tali da giungere a una conclusione che palesemente (ciò non può essere negato) è diametralmente opposta alla prima e crea, oggettivamente, gravi problemi di bilancio.

A nostro avviso proprio da un passaggio della motivazione della sentenza n. 10 si comprende il motivo filosofico che ha indotto la Corte alle conclusioni di cui alla sentenza n. 70.

In entrambi i casi si trattava di prendere atto che le conseguenze dell’incostituzionalità avrebbero determinato la restituzione ai cittadini d’ingenti somme la cui apprensione alle casse pubbliche, però, non era costituzionalmente giustificata. E ancora, in entrambi i casi era chiaro che l’onere della restituzione avrebbe potuto incidere sul principio per cui “*Lo Stato assicura l’equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.*” (art, 81 Cost.)

Nel caso dell’imposta, tuttavia, aveva precisato la Corte che: “*La complessa congiuntura economica così ricostruita dal legislatore che vi ha ravvisato spinte contraddittorie, costituite dall’insostenibilità dei prezzi per gli utenti e dalla eccezionale redditività dell’attività economica per gli operatori del petrolio, ben potrebbe essere considerata in astratto, alla luce della richiamata giurisprudenza di questa Corte, un elemento idoneo a giustificare un prelievo differenziato che colpisca gli eventuali “sovra-profitti” congiunturali, anche di origine speculativa, del settore energetico e petrolifero. Così interpretato, lo scopo perseguito dal legislatore appare senz’altro legittimo.*”

Data questa peculiare situazione la Corte ha quindi considerato che: “*..., le conseguenze complessive della rimozione con effetto retroattivo della normativa impugnata finirebbero per richiedere, in un periodo di perdurante crisi economica e finanziaria che pesa sulle fasce più deboli, una irragionevole redistribuzione della ricchezza a vantaggio di quegli operatori economici che possono avere invece beneficiato di una congiuntura favorevole. Si determinerebbe così un irrimediabile pregiudizio delle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost.*



Inoltre, l'indebito vantaggio che alcuni operatori economici del settore potrebbero conseguire – in ragione dell'applicazione retroattiva della decisione della Corte in una situazione caratterizzata dalla impossibilità di distinguere e esonerare dalla restituzione coloro che hanno traslato gli oneri – determinerebbe una ulteriore irragionevole disparità di trattamento, questa volta tra i diversi soggetti che operano nell'ambito dello stesso settore petrolifero, con conseguente pregiudizio anche degli artt. 3 e 53 Cost. “

Per quanto la norma avesse violato i diritti soggettivi delle imprese senza tenere conto della capacità contributiva, le particolari circostanze in cui tutto si era svolto e la natura delle imprese stesse operanti nel settore petrolifero, la peculiare natura di questo mercato scenario di oscillazioni dei prezzi a tutto vantaggio delle imprese stesse, l'avvenuta traslazione dell'imposta sul contribuente inciso giustificavano, per la Corte, un contemperamento degli interessi pubblici e privati realizzato mediante l'inapplicabilità della norma solo dalla pubblicazione della sentenza. La Corte, quindi, aveva compiuto una comparazione degli interessi e realizzato quello che, a suo giudizio, costituiva un ragionevole equilibrio tra gli stessi anche in considerazione del fatto che la particolare struttura del mercato petrolifero aveva determinato una rottura di quell'equilibrio di mercato su cui riposa la tutela stessa del consumatore cittadino, e cui tende l'intera costituzione economica. In altri termini la struttura del mercato, a imposta vigente, aveva già determinato degli extra profitti che l'applicazione retroattiva della sentenza avrebbe amplificato.

In tale occasione la Corte ha dato proprio l'esempio di ciò che Ella intende per congrua motivazione della compressione di un diritto soggettivo.

Anche nel caso della sentenza n. 70 questa comparazione è stata evidentemente compiuta (anche se la motivazione non è esplicita sul punto, il che costituisce sicuramente una pecca della sentenza) e ciò si deduce agevolmente dal principio fondamentale evocato in tutta la sentenza, costituito dal rispetto della dignità della Persona, posto a base di tutto il ragionamento della Corte e dalla considerazione del pensionato quale cittadino e non suddito.

Per finire sul punto, però, ci sia consentita una confutazione di fondo all'invocazione di considerare le proprie sentenze alla luce dell'articolo 81.

Non ci pare dubbio che l'articolo 81 della Costituzione abbia come destinatario del comando il Legislatore e non i cittadini, e dunque non certo i Giudici.

La norma vorrebbe impedire una *mala gestio* del denaro dei contribuenti, in lessico familiare diremmo una gestione allegra ove si spende più di quanto si guadagna. Ma poiché ove ciò si verifici è inevitabile indebitarsi, e nell'evidente insufficienza a tale scopo dell'articolo 81 Cost. prima



versione, il nuovo primo comma si lega al secondo, dove è espressamente proibito il ricorso al debito per finanziare esattamente quello sbilancio tra entrate e spese di cui al primo comma, ma è permesso solo per superare gli effetti del ciclo economico.

Tutto ciò viaggia su un piano del tutto distinto da quello delle conseguenze delle sentenze della Corte

E' fin troppo evidente che venendo meno un'entrata-risparmio a causa della sentenza (con obbligo di restituzione del già incassato) si potrebbe determinare esattamente quello sbilancio di cui al primo comma dell'articolo 81, e si potrebbe quindi determinare una situazione incostituzionale. Ma appunto si tratterebbe di una "situazione" che la Costituzione cerca di evitare, ma non una "azione" che la Costituzione vieti. Ma in tal caso è indispensabile risalire alle responsabilità giuridiche della situazione, e quindi delle azioni che l'hanno determinata a monte, il che non può non ricondurci alla responsabilità del Legislatore che aveva costruito il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione su una norma a sua volta contraria alla Costituzione stessa. Non spetta, quindi, alla Corte valutare le conseguenze delle male azioni del Legislatore, esattamente come non spetta al giudice penale valutare le conseguenze economiche che si riverbereranno sulla famiglia del condannato. Pretendere che la Corte giudichi anche in funzione dell'articolo 81, così come detto da alcuni, vorrebbe dire, in realtà, subordinare il giudizio sull'azione, alle conseguenze della stessa, obliterando l'antigiuridicità dell'azione, anzi giustificandola.

Ne deriverebbe che mai la Corte dovrebbe pronunciare l'incostituzionalità di norma la cui inapplicabilità, in qualsiasi modo, incida sulle entrate o sulle spese. Sotto altro profilo vorrebbe dire concedere al Legislatore la totale impunità nei confronti dei cittadini rispetto a qualsiasi tipo di norma che determini maggiori entrate o minori spese.

Avere obliterato del tutto un'analisi della norma in questione alla luce dell'articolo 81 è stata, a nostro avviso, una precisa scelta filosofica della Corte, come meglio emergerà nelle nostre conclusioni.

9. Conclusioni

Non è la prima volta che la Corte si trova a dovere bilanciare e scegliere tra interessi costituzionalmente protetti ma in insuperabile conflitto tra di loro. Da sempre, in questi casi, la Corte ha postulato una sorta di preminenza, quasi di graduatoria, tra gli interessi protetti il che Le ha permesso di affermare la prevalenza dell'uno a scapito dell'altro. Basti ricordare alla rilevanza



assoluta da essa riconosciuta agli interessi tutelati dagli articoli 9 (tutela del paesaggio e dei beni culturali) e 32 (tutela della salute e dell'integrità fisica) che l'ha spinta a sacrificare a essi altri interessi, di valenza puramente economica, pur protetti costituzionalmente.

Nel caso che esaminiamo la Corte ha dovuto comparare il rispetto della dignità della Persona umana e della posizione di cittadino di uno Stato di diritto con quello dell'integrità finanziaria e del pareggio di bilancio (sia pure scaturente da obblighi internazionali e comunitari) e ha dato prevalenza al primo addirittura negando cittadinanza e dignità di motivazione per il secondo.

Molto opportunamente e correttamente a nostro avviso.

La Corte ha compiuto un'opera preziosa d'interpretazione filosofica della nostra Costituzione, ribadendo che essa è fondata sulla Persona e non sulla collettività (portato questo evidentissimo delle radici giudaico cristiane della nostra Carta Fondamentale) e che quindi il rispetto della dignità della Persona viene prima di qualsiasi altro interesse costituzionalmente protetto.

Del resto, da sempre la Corte considera che i principi tratteggiati nei primi 12 articoli della Costituzione, quelli che sono definiti i "principi fondamentali", costituiscano i Valori fondanti la nostra comunità, il cui mancato rispetto priva di qualsiasi senso tutto quanto poi previsto nelle parti successive della Costituzione. Non si possono neppure ipotizzare rapporti etico sociali senza il rispetto dei principi fondamentali e in particolare senza il rispetto del principio cardine dell'antropologia costitutiva della nostra civiltà: l'assoluta prevalenza della Persona umana come singolo, titolare pieno della sua libertà. Attraverso gli articoli 36 e 38 della Costituzione la libertà e dignità della Persona (ci ricorda la Corte) sono tutelate anche sotto il profilo economico che garantisce quella libertà dal bisogno senza la quale nessun'altra libertà è concretamente esercitabile. Se pure, quindi, è lecito in astratto comparare, paragonare ed equilibrare i diritti scaturenti dagli articoli 36 e 38, che fungono da esplicitazione del cardine valoriale costituito dalla dignità della Persona, e in quest'ottica è legittimo sacrificarli in nome degli interessi tutelati dall'articolo 81 Cost. (e infatti la Corte ha affermato la legittimità del blocco degli adeguamenti a certe condizioni), ciò che è indefettibile è il rispetto della dignità personale, questo sicuramente prevalente sugli interessi economici della collettività.

In quest'opera di comparazione e di tutela, quindi, la Corte non si è spinta sino a conseguenze estreme e irragionevoli quali sarebbero state quelle di considerare incostituzionale in assoluto il blocco dell'adeguamento, invece con grande prudenza ed equilibrio, si è limitata a fissare almeno un principio cardine di ordine procedurale, vale a dire che la compressione di un diritto così

fortemente incidente sulla dignità del pensionato debba essere ampiamente giustificata e motivata a tutela della dignità stessa.

In altri termini, la dignità della Persona tutelata dagli articoli 36 e 38 deve esser garantita in uno con la dignità degli altri consociati, sì che in un tutt'uno si possa giungere ad accettare misure congiunturalmente gravanti solo su persone determinate ma in realtà confluenti verso un unico obiettivo: garantire la dignità di tutti i consociati assicurando a tutti la libertà dal bisogno.

Ancora, imputando una mancanza di motivazione, la Corte ha recuperato la posizione di cittadino e non di suddito nel rapporto autorità libertà tra l'individuo e il potere politico, non negando la teorica prevalenza di quest'ultimo, ma costringendolo alla ostensibilità delle sue motivazioni.

La Corte ha introdotto un principio innovativo ma eticamente giustificato e profondissimo, cioè a dire che ogni legge (quindi la massima espressione della volontà del popolo) nel momento in cui determina compressioni così forti dei diritti soggettivi e delle libertà dei cittadini, tali da attentare alla dignità della Persona, deve essere sostenuta da una motivazione puntuale e convincente che dimostri come questa non sia compromessa arbitrariamente a vantaggio di altri interessi, sia pure costituzionalmente protetti, di rango sicuramente inferiore a quest'ontologica essenza dell'Uomo.

Del resto, cosa è questo se non la declinazione dello stesso fondamento della nostra democrazia, cioè della riconducibilità del Potere ai cittadini riguardati come tali e non come sudditi?

Solo in uno Stato assoluto e totalitario i beni dei sudditi sono aggrediti senza che questi, almeno, siano resi edotti delle reali motivazioni concorrenti al bene di tutti che giustificano un sacrificio, che altrimenti sarebbe solo rapina fiscale del Principe.

La Corte ha voluto ribadire questa impostazione filosofica, che perfino nella sentenza n. 10, assunta dai detrattori a pietra di paragone dell'”errore della Corte”, era già stata adombrata.

Ci riferiamo al seguente passaggio, ove si afferma: *“Il compito istituzionale affidato a questa 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 bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi» (sentenza n. 85 del 2013).”*



La Corte ha impedito che l'interesse costituzionalmente protetto dall'articolo 81 Cost. divenisse "tiranno" nei confronti di altre situazioni giuridiche, ma ha anche rifiutato la tirannia degli articoli 36 e 38, bilanciandoli proceduralmente con l'obbligo della motivazione usbergo indefettibile della dignità della Persona e del cittadino dinanzi all'esercizio del potere e al millenario dilemma del rapporto autorità-libertà. Anzi, se una critica taluno potesse avanzare, sarebbe piuttosto quella di avere comunque permesso, in prospettiva, la subordinazione dei diritti economici del singolo a quelli della collettività, escludendo questo tipo d'interventi dalla tutela di cui all'articolo 53. Ma questo è argomento che richiederebbe altra sede di approfondimento.