

***“Raffreddamento della dinamica perequativa” e tempo (in)finito della solidarietà
nei trattamenti pensionistici
(a margine della sentenza n. 234/2020 della Corte costituzionale)****

di **Francesca Angelini** – *Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli Studi di Roma La Sapienza* e **Giorgio Grasso** – *Professore ordinario di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi dell’Insubria***

ABSTRACT: This paper analyzes Judgement No 234/2020 of the Constitutional Court, concerning the matter of pensions and social security, in which Constitutional Court considered various referral orders about the constitutionality of some rules of Law No. 145/2018 (State budget for 2019). The Court, in particular, rejected the questions concerning the constitutionality of Article 1, para. 260 of Law No. 145/2018; this rule establishes for the years 2019-2021 a reduction of automatic revaluation of pensions, which differs according to the different amount of pensions. The Constitutional Court declared instead unconstitutional Article 1, para. 261 of Law No. 145/2018, which establishes for the years 2019-2023 the reduction of pensions of an amount exceeding EUR 100.000, by imposing a solidarity financial levy; the Court accepted the question in the part in which Article 1, para. 261 of Law No. 145/2018 provides this reduction for five years rather than for three years. The article examines the conclusions of Judgement No 234/2020 in the context of a

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

** Il lavoro, concepito in stretta collaborazione tra i due autori, deve imputarsi materialmente a Francesca Angelini, per la stesura dei paragrafi 1, 2 e 4.2, e a Giorgio Grasso, per la stesura dei paragrafi 3, 4.1 e 5.

rich case law of Constitutional Court in the matter of pensions, which has developed in particular in the years of recent financial and economic crisis.

SOMMARIO: 1. Rilievi introduttivi e posizione del tema: le due diverse questioni problematiche oggetto del giudizio della Corte costituzionale. – 2. La limitazione della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici tra art. 38, comma 2, e art. 36, comma 1, Costituzione (e tra discrezionalità e ragionevolezza dell'intervento del legislatore). – 3. La natura del prelievo sulle pensioni di importo elevato: quando prevale la sua legittima finalità endoprevidenziale (e non quella sostanzialmente tributaria o con una finalità espropriativa). – 4.1 La dimensione temporale del prelievo sulle pensioni di importo elevato: quando una sua irragionevole durata spezza i vincoli del principio costituzionale di solidarietà. – 4.2. Il prelievo sulle pensioni di importo elevato tra sistema contributivo e metodo retributivo. – 5. Conclusioni: prime ipotesi sulla futura giurisprudenza costituzionale in materia previdenziale.

1. Rilievi introduttivi e posizione del tema: le due diverse questioni problematiche oggetto del giudizio della Corte costituzionale

Originata da diverse questioni di legittimità costituzionale, sollevate da cinque sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti e dal Tribunale di Milano, in funzione di giudice del lavoro, la sentenza n. 234 del 2020 della Corte costituzionale ritorna su due diverse problematiche che già in anni recenti erano state esaminate dalla Corte, l'una riguardante ancora una volta la limitazione della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici (nell'art. 1, comma 260, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021"), l'altra avente ad oggetto la riduzione percentuale dei trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a 100.000 euro lordi, quei trattamenti talora qualificati, anche dagli addetti ai lavori, come le c.d. pensioni d'oro (nell'art. 1, comma 261, della medesima legge n. 145/2018).

Si tratta in realtà, pur nel comune intento di intervenire nella materia previdenziale, di due profili potenzialmente distinti¹ per la diversità degli interessi coinvolti (e non a caso tre delle ordinanze di rimessione facevano riferimento soltanto alla seconda disposizione appena citata), entrambi contenuti però nel medesimo articolo di legge, cosa che ha spinto la Corte a riunire i sei giudizi in un'unica decisione, “[p]er l’ampia coincidenza delle questioni sollevate e dei parametri evocati”².

La complessità della pronuncia, con un ampio ventaglio di disposizioni costituzionali poste a parametro della legittimità costituzionale delle questioni sollevate, è poi testimoniata dagli otto punti del dispositivo, con una dichiarazione di accoglimento della questione di legittimità costituzionale, tre dichiarazioni di inammissibilità e quattro dichiarazioni di infondatezza, oltre che dall’ordinanza letta nell’udienza pubblica del 20 ottobre 2020, con cui è stato ritenuto inammissibile l’intervento *ad adiuvandum* di un soggetto (un uomo titolare di pensione), che non era parte di nessuno dei giudizi *a quibus*, ordinanza che non sarà comunque presa in esame in questa nota.

Proprio tenendo a mente l’articolazione della sentenza sui due binari principali riferiti al “raffreddamento della dinamica perequativa” dei trattamenti previdenziali, per dirla con un convincente passaggio della motivazione della Corte costituzionale³, e al contributo di solidarietà previsto per gli assegni pensionistici di più elevato importo, il presente commento si snoderà lungo quelli che possono considerarsi oramai alcuni punti fermi della giurisprudenza costituzionale in materia previdenziale, per poi lasciare lo spazio a una prima riflessione sugli scenari futuri che potrebbe mostrare questa giurisprudenza, anche in conseguenza dell’incidenza che sul sistema previdenziale certamente finirà per avere la tragica emergenza sanitaria ancora in corso, citata non casualmente in un passaggio della sentenza (vedi il paragrafo 5). I capisaldi della giurisprudenza

¹ “Per struttura e modalità operative”, come segnala anche, in un primo commento della decisione, M. CINELLI, *I prelievi sulle pensioni d’oro: alla Corte costituzionale la narrazione, alla Corte dei conti l’epilogo? I nodi non sciolti dalla sentenza n. 234/2020*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 1/2021, 155, il quale peraltro articola tutta la sua analisi, che tiene conto già delle prime decisioni della magistratura contabile, conseguenti alla pronuncia costituzionale, secondo una prospettiva fortemente unitaria di questi due diversi profili. Una ricostruzione unitaria e – come si vedrà – eccessivamente critica della pronuncia, anche in ragione forse della provenienza dei due autori dalla magistratura contabile, da cui era scaturita la maggior parte delle questioni di legittimità costituzionale oggetto della decisione, è compiuta pure da C. FORTE, M. PIERONI, *Nota a prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 234 del 2020: legittimo il raffreddamento della perequazione per le pensioni più elevate ed illegittima la durata quinquennale del contributo di solidarietà*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2021, 576 ss., del cui contributo peraltro si è potuto tenere conto solo in sede di revisione di questa nota.

² Punto 11 del Considerato in diritto della sentenza n. 234 del 2020.

³ Vedi punto 15.4.2 del Considerato in diritto della sentenza n. 234 del 2020.

costituzionale a cui, del resto, si farà riferimento concernono: lo scrutinio di ragionevolezza degli interventi che, nel nome della discrezionalità riconosciuta al legislatore, vengono concretamente a circoscrivere la perequazione automatica delle pensioni (paragrafo 2); la natura endoprevidenziale piuttosto che tributaria del prelievo sulle pensioni di importo elevato (paragrafo 3); il richiamo al concetto di solidarietà intergenerazionale, declinato mediante l'impiego di diverse espressioni che tutte rimandano a esso (paragrafo 4.1); l'applicazione del contributo di solidarietà sulle pensioni di importo elevato come potenziale misura di riequilibrio tra diversi sistemi pensionistici (paragrafo 4.2).

Prima di procedere, però, sulle questioni di merito affrontate dalla sentenza, va rivolta qualche rapida osservazione ad alcune eccezioni di inammissibilità rilevate d'ufficio dalla Corte costituzionale, con riguardo soprattutto al parametro dell'art. 136 Costituzione. Pare in particolare da condividere l'opinione della Corte, secondo cui non vi sarebbe nessuna violazione del giudicato costituzionale, da parte dell'art. 1, comma 261, della legge n. 145/2018, come invece prospettato da uno dei giudici *a quibus*, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Sardegna. Da un lato, infatti, come si vedrà anche più oltre, l'importante sentenza n. 173 del 2016, richiamata come precedente di un'elusione del giudicato costituzionale da parte del legislatore, nemmeno contiene una dichiarazione di incostituzionalità di una disciplina eventualmente riprodotta dall'art. 1, comma 261, della legge n. 145/2018, avendo la Corte concluso in quell'occasione con una dichiarazione di infondatezza; dall'altro una pretesa inosservanza da parte del legislatore dei principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale in un certo ambito, come quello previdenziale, è certamente cosa ben diversa dal concreto e diretto aggiramento del giudicato costituzionale, ai sensi dell'art. 136 Costituzione, che presuppone, come ben sottolineato dalla Corte, la presenza di una norma che “riproduc[a] un'altra dichiarata incostituzionale o ne persegu[a] anche indirettamente il risultato”⁴.

⁴ Vedi punto 14.2 del Considerato in diritto della sentenza n. 234 del 2020. Tra le pronunce menzionate dalla Corte per rilevare l'inammissibilità del rimando al parametro dell'art. 136 Costituzione, vi è anche la sentenza n. 250 del 2017, che uno degli autori di questo commento aveva a suo tempo criticato, proprio in relazione a profili legati all'effettivo rispetto da parte del legislatore del vincolo del giudicato costituzionale; vedi in proposito G. GRASSO, *Giudicato costituzionale, discrezionalità del legislatore e modulazione retroattiva della perequazione dei trattamenti pensionistici nella sentenza n. 250 del 2017 della Corte costituzionale. Qualche spunto di riflessione critica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2017, 2647 ss.

2. La limitazione della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici tra art. 38, comma 2, e art. 36, comma 1, Costituzione (e tra discrezionalità e ragionevolezza dell'intervento del legislatore)

Fra le questioni poste, la prima ad essere affrontata nel merito dalla Corte costituzionale è relativa alle censure, mosse da tre delle ordinanze di rimessione, all'art. 1, comma 260, della legge n. 145/2018, che introduce proprio quel meccanismo di "raffreddamento" degli adeguamenti pensionistici in base al quale le misure di rivalutazione automatica dei relativi trattamenti vengono conservate integralmente solo alle pensioni "complessivamente pari o inferiori a tre volte il minimo INPS"; per quelle eccedenti tale importo, la disposizione prevede, invece, un sistema di rallentamento dell'adeguamento, individuando sei scaglioni all'interno dei quali la rivalutazione dei trattamenti pensionistici decresce percentualmente, e in maniera progressiva, da un minimo del 97 per cento, per i trattamenti pari e superiori a quattro volte il minimo, fino a un massimo del 40 per cento per le pensioni che superano nove volte il minimo⁵. La configurazione di tale modulo perequativo è stata ulteriormente corretta dall'art. 1, comma 477, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), che ha congelato, per il biennio 2020-2021, la riduzione al 97 per cento della rivalutazione per le pensioni del primo scaglione, quelle cioè superiori a tre volte il minimo, ma pari o inferiori a quattro volte, per le quali, dunque, nel biennio di riferimento, la rivalutazione rimane invariata.

A parere dei giudici rimettenti la previsione del meccanismo riduttivo della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, introdotto dall'art. 1, comma 260, della legge n. 145/2018, sarebbe contrastante con gli artt. 3, 36 e 38 Costituzione, in quanto contraria "ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, ripetitiva di pregressi analoghi interventi e non sorretta da ragioni di necessità"⁶.

⁵ Per cui la rivalutazione è riconosciuta in misura del 97 per cento per le pensioni pari o inferiori a quattro volte il minimo; del 77 per cento per quelle che sono superiori a quattro, ma pari o inferiori a cinque volte il minimo; del 52 per cento per quelle superiori a cinque, ma inferiori o pari a sei volte il minimo; del 47 per cento per i trattamenti superiori a sei, ma inferiori o pari a otto volte il minimo; del 45 per cento per le pensioni superiori ad otto volte, ma inferiori o pari a nove volte il minimo e, infine, del 40 per cento per tutti i trattamenti che superano di nove volte la pensione minima.

⁶ Punto 9 del Considerato in diritto della sentenza n. 234 del 2020.

Nel valutare la legittimità del meccanismo perequativo, la Corte torna alle origini della misura, soffermandosi sulla storia legislativa della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici. Introdotto nel 1965 come misura di previdenza sociale, nel 1969 l'adeguamento pensionistico viene agganciato all'indicizzazione del costo della vita previsto per la scala mobile retributiva dei lavoratori dell'industria e, successivamente, con l'abolizione della scala mobile, le rivalutazioni dei trattamenti di quiescenza sono stati rapportati, dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, all'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, in modo da salvaguardare comunque il valore delle pensioni dagli effetti dell'“evoluzione del livello medio del tenore di vita nazionale”⁷.

La previsione oggi opera in base alla legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo) che ha funzionalizzato la rivalutazione all'entità dell'importo complessivo del trattamento pensionistico.

Emerge nettamente dalla ricostruzione compiuta dalla Corte la finalità legislativa della rivalutazione, che è connessa a contenere anche la sperequazione, oltre che la conservazione del valore reale, degli importi differenziati e più bassi dei trattamenti di quiescenza. Si tratta, dunque, di un intervento a carattere sociale chiaramente funzionale all'attuazione dei principi di eguaglianza sostanziale, *ex art. 3, comma 2, Costituzione*, di “«effettività» del diritto alla prestazione «adeguata»”⁸ in materia previdenziale come da *art. 38, comma 2, Costituzione* e, infine, solo in considerazione degli assegni più bassi, di sufficienza e proporzionalità della retribuzione, *ex art. 36 Costituzione*. La digressione consente alla Corte di sottolineare, richiamando i propri precedenti, che per le pensioni più elevate, invece, l'esigenza di una rivalutazione sistematica del correlativo valore monetario è “meno pressante di quanto non sia per quelle di più basso importo” (con rimando alla sentenza n. 316 del 2010) e soprattutto risulta sganciata dall'operatività dell'*art. 36 Costituzione*, trovando fondamento nel solo *art. 38, comma 2, Costituzione*.

Alla luce della *ratio* legislativa, la Corte passa in rassegna i momenti salienti della propria giurisprudenza, consolidatasi soprattutto negli ultimi anni in decisioni di grande rilevanza, a

⁷ Punto 15.1 del Considerato in diritto della sentenza n. 234 del 2020.

⁸ Sul funzionamento della garanzia dell'adeguatezza del trattamento pensionistico in relazione alla giurisprudenza costituzionale, cfr. in particolare M. CINELLI, *Dalla sentenza n. 70/2015 alla sentenza n. 7/2017: le pensioni e la Corte costituzionale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2/2017, 348 ss.

cominciare dalla sentenza n. 70 del 2015⁹. Proprio questa storica pronuncia individua la base costituzionale della rivalutazione dei trattamenti pensionistici nel richiamo all'adeguatezza degli stessi operato dall'art. 38, comma 2, Costituzione e ai principi di sufficienza e proporzionalità della retribuzione *ex art. 36, comma 1, Costituzione*. A quegli agganci costituzionali, oggi, il Giudice delle leggi dà conferma, tornando, tuttavia, ad insistere sulla funzionalità della misura perequativa a garanzia della conservazione del valore delle pensioni più basse dai fenomeni di erosione inflattiva. La valutazione della ragionevolezza e della proporzionalità del meccanismo di raffreddamento dei trattamenti di quiescenza trova, infatti, fondamento in una serie di caratteri, enucleati dalla giurisprudenza costituzionale, che sono assunti, come già rilevato, in altrettanti principi; essi sono, tuttavia, da considerare solo orientativi di tale materia, la cui complessità porta, infatti, necessariamente a valutare ogni blocco o limitazione nella "sua singolarità" che risente del "quadro storico in cui si inserisce" (sentenza n. 250 del 2017).

Il primo di quei principi porta ad escludere, come anticipato, il configurarsi di uno stretto parallelismo fra la garanzia dell'adeguatezza dell'importo pensionistico (*ex art. 38 Costituzione*) e la garanzia dei principi della sufficienza e proporzionalità (*ex art. 36 Costituzione*), le interrelazioni fra le due differenti tutele vanno intese, infatti, "non in modo indefettibile e strettamente proporzionale"¹⁰. La precisazione della Corte invita, dunque, a tenere distinta la natura delle garanzie prestate dalle due disposizioni costituzionali. L'art. 36 Costituzione mira a tutelare di per sé la sufficienza e la proporzionalità della retribuzione, rispetto a importi salariali bassi, e rileva quale precisa scelta di politica costituzionale che richiede un obbligo di salvaguardia per il legislatore e per la Corte, attuativo del principio di uguaglianza sostanziale e del principio della dignità sociale. In riferimento all'art. 38 Costituzione, la rivalutazione automatica degli importi pensionistici, nel sostenere il mantenimento della loro adeguatezza, va intesa, invece, come uno strumento di natura tecnica rispetto ad andamenti inflattivi dell'economia e assume per tale ragione i caratteri della neutralità e dell'obiettività. L'intervento del legislatore, a fronte di tali precisazioni, è limitato, nello specifico caso delle garanzie previste da quest'ultima disposizione costituzionale, solo a determinare con proprie scelte discrezionali la quantificazione degli interventi perequativi, quale risultato di "un bilanciamento di valori che tenga conto anche delle esigenze di bilancio,

⁹ Ma prima ancora si vedano la sentenza n. 316 del 2010 e successivamente le sentenze n. 178 del 2015, n. 7 del 2016, n. 173 del 2016 e la già citata sentenza n. 250 del 2017.

¹⁰ Corte costituzionale, sentenze n. 250 del 2017 e n. 173 del 2016.

poiché l’adeguatezza e la proporzionalità del trattamento pensionistico” “incontrano pur sempre il limite delle risorse disponibili”¹¹. Questa specificazione pone le due disposizioni costituzionali su due gradi differenti di tutela costituzionale. I principi posti dall’art. 36, comma 1, Costituzione, rientrano in un grado forte di protezione che ha come fine l’individuazione di un livello sufficiente, si direbbe un nucleo duro, delle retribuzioni (e delle pensioni) più basse, non bilanciabile con altri interessi. Diversamente il principio di adeguatezza dei trattamenti pensionistici sembra relativizzabile in relazione alla misura degli importi pensionistici e (soprattutto) bilanciabile con altri valori costituzionali quali le esigenze di bilancio e del limite delle risorse disponibili¹².

All’interno di tale tracciato, sostanzialmente riproduttivo delle proprie pronunce, la Corte desume quindi due corollari di rilievo ai fini del caso in decisione. Il primo le permette di affermare che dall’art. 38 Costituzione non deriva “la necessità costituzionale” a rivalutare annualmente tutti i trattamenti di quiescenza; il secondo pone a fondamento della scelta discrezionale del legislatore in questa materia “un vincolo di ragionevolezza”, collegato alla realizzazione dell’eguaglianza sostanziale più volte ricordata¹³. La scelta discrezionale del legislatore di operare misure di raffreddamento della rivalutazione delle pensioni deve trovare legittimazione, dunque, nell’esigenza, da una parte, di evitare di coinvolgere le pensioni più basse, il cui valore reale va salvaguardato in attuazione del principio di eguaglianza sostanziale, e, dall’altra, nel garantire che quella misura sia determinata da esigenze economico-finanziarie che siano oggettivamente rese evidenti, attraverso strumenti quali le schede tecniche che accompagnano l’adozione di provvedimenti legislativi. Determinazioni di questo tipo, tuttavia, devono trovare sempre, a parere della Corte, una limitazione temporale, diversamente, infatti, anche un meccanismo di

¹¹ Punto 15.2 del Considerato in diritto della sentenza n. 234 del 2020, che riprende la sentenza n. 316 del 2010 e l’ordinanza n. 256 del 2001. Ma, sul bilanciamento fra esigenze di equilibrio finanziario e principio solidaristico nella giurisprudenza della Corte costituzionale, soprattutto dopo le sentenze n. 10 e n. 70 del 2015, si rinvia a M. MASSA, *Previdenza, assistenza e vincoli di bilancio. Tre tesi sulla giurisprudenza costituzionale degli anni della crisi*, in *Lavoro e diritto*, n. 1/2028, 85 ss. e G. GRASSO, *Equilibrio di bilancio e godimento dei diritti sociali nella più recente giurisprudenza costituzionale (gli anni 2015-2017)*, in L. Dorato, G. Grasso (a cura di), *I diritti sociali e del lavoro nella lunga crisi economica*, Napoli, 2017, 109 ss. Più in generale, sull’incidenza della crisi economica sulle tecniche di decisione e di bilanciamento della Corte costituzionale, si veda M. BENVENUTI, *La Corte costituzionale*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012, 375 ss. e, per la giurisprudenza degli ultimi anni, 389 ss.

¹² Sembra, dunque, spezzarsi la “lettura sistemica degli artt. 36 e 38 Cost.”, richiamata a commento della sentenza n. 173 del 2016 da R. FABOZZI, *Perequazione, contributo di solidarietà ed esigenze di bilancio: un difficile equilibrio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, 1852.

¹³ Punto 15.2.1, del Considerato in diritto della sentenza n. 234 del 2020, ma nello stesso senso si veda già la sentenza n. 70 del 2015.

raffreddamento sugli importi pensionistici più alti, se disgiunto da un limite di tempo, finirebbe per risultare sganciato dai criteri di ragionevolezza, esponendo anche questi trattamenti alle conseguenze derivanti da “mutamenti del potere d’acquisto della moneta”¹⁴.

Il quadro così ricostruito consente alla Corte di escludere preliminarmente che, come chiesto dalle parti nel ricorso, possa farsi valere l’argomento di una sorta di “consumazione” del potere del legislatore connesso alla ripetitività di interventi del medesimo tipo¹⁵; il riconoscimento della singolarità delle suddette misure di raffreddamento, conduce, infatti, a valutarle sempre nella relatività del contesto (storico, sociale ed economico) cui si riferiscono. Alla luce di tali considerazioni, la Corte giudica non fondate le questioni di costituzionalità poste sull’art. 1, comma 260, della legge n. 145/2018, in quanto la disposizione non sospende a tempo indeterminato, ma rallenta per tre anni le dinamiche di rivalutazione pensionistica, individuando “indici gradualisti” tesi a salvaguardare gli importi bassi e medi ed incidendo proporzionalmente di più sui trattamenti maggiormente elevati, in un’ottica di solidarietà perequativa e progressiva che guarda all’art. 3, comma 2, Costituzione, oltre che a tutti quei punti fermi già individuati dalla giurisprudenza costituzionale. La finalità solidaristica della misura legislativa emerge ancor più chiaramente, secondo la Corte, nel suo essere destinata a sostenere economicamente – attraverso il rallentamento dell’incremento delle pensioni più elevate – la nuova disciplina previdenziale introdotta nel 2019 e che consente, attraverso il sistema detto “quota 100”¹⁶, l’accesso anticipato al trattamento di quiescenza di determinate categorie al fine anche di favorire, come sottolinea la Corte, il ricambio generazionale dei lavoratori attivi¹⁷.

Le argomentazioni dei giudici della Consulta, come oramai siamo abituati a constatare, sempre più spesso, dall’inizio di una crisi economica che non sembra avere mai fine, si affidano anche a considerazioni di tipo economico; nella fattispecie il meccanismo di rallentamento degli importi

¹⁴ Vedi punto 15.2.3 del Considerato in diritto della sentenza n. 234 del 2020, oltre alla sentenza n. 316 del 2010.

¹⁵ Sulla questione la Corte si era già espressa, in realtà, nella sentenza n. 316 del 2010, escludendo che il potere legislativo possa considerarsi consumato da un precedente analogo intervento, purché il legislatore non dimentichi che tali misure di sospensione, se a tempo indeterminato o frequentemente reiterate, rischiano di esporre il sistema a tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità. Sul punto si sofferma M. CINELLI, *Dalla sentenza n. 70/2015 alla sentenza n. 7/2017: le pensioni e la Corte costituzionale*, cit., 349.

¹⁶ Introdotto dall’art. 14, del decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito con modificazioni in legge 28 marzo 2019, n. 26.

¹⁷ Non si è mancato di rilevare, tuttavia, l’assenza di collegamento tra l’art. 1, comma 260, della legge n. 145/2018, che dispone il raffreddamento dei trattamenti previdenziali, e la riforma “quota 100”, sottolineando anche polemicamente come la Corte faccia “dire pertanto alla legge ciò che la legge non dice”: così C. FORTE, M. PIERONI, *Nota a prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 234 del 2020*, cit., 579.

pensionistici è stato sostenuto, e controbilanciato, da un quadro economico di tipo deflazionistico che permette di rafforzare la ragionevolezza e la proporzionalità dell'azione legislativa, introdotta a seguito dell'interlocuzione fra Governo italiano e Commissione europea, quale risposta al rispetto dei vincoli finanziari posti dall'Unione europea¹⁸.

La sentenza n. 234/2020, nei suoi continui richiami al precedente legislativo, ma soprattutto giurisprudenziale, sembra, a prima vista, aggiungere poco; in realtà, il suo rilievo sta proprio in quella ricomposizione sistemica che assume un'evidente "capacità prospettica"¹⁹ per il futuro, informata a una tendenziale, ma difficile da rispettare per la Corte stessa, continuità. Non a caso, al contempo, la decisione, nell'affermare la singolarità di ogni intervento, riesce a ritagliare spazi di azione estemporanea per il legislatore, all'interno dei quali la Corte sembra aprire a scelte discrezionali innovative e capaci di rispondere a scenari attualmente non prevedibili. Questo atteggiamento di "apertura" appare già oggi precorso in quel veloce richiamo alla c.d. riforma "quota 100", rispetto alla quale la Corte sembra assecondare la scelta legislativa finalizzata ad un ricambio generazionale nel mondo dell'occupazione, pur tralasciando di considerare il rilevante problema dell'ingente costo presente e futuro dell'anticipazione pensionistica, prevista dalla riforma, soprattutto in termini intergenerazionali²⁰.

Pare affermarsi insomma una logica della reiterazione delle misure legislative di prelievo imposte sulle pensioni a fini solidaristici²¹, che si avvia ad essere percorsa lungo quella che è stata efficacemente definita una "strada" caratterizzata da una "continuità discontinua"²², dentro la quale,

¹⁸ Questo passaggio della sentenza è criticato, in modo anche ironico, in un primo commento della decisione, da P. SANDULLI, *La riduzione delle pensioni più elevate è costituzionale per tre quinti*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 4/2020, 849.

¹⁹ La citazione è sempre di P. SANDULLI, *La riduzione delle pensioni più elevate è costituzionale per tre quinti*, cit., 847, nel contesto peraltro di un commento rivolto alla parte della sentenza che si occupa del prelievo richiesto ai titolari delle pensioni di elevato importo, di cui si dirà nel paragrafo che segue, e non espressamente delle dinamiche della limitazione della rivalutazione automatica delle pensioni.

²⁰ Proprio il richiamo a "quota cento" in termini di solidarietà intergenerazionale ha suscitato "perplexità" da parte della dottrina; così M. CINELLI, *I prelievi sulle pensioni d'oro: alla Corte costituzionale la narrazione, alla Corte dei conti l'epilogo? I nodi non sciolti dalla sentenza n. 234/2020*, cit., 163.

²¹ Definita criticamente "indiscriminata" ancora da M. CINELLI, *I prelievi sulle pensioni d'oro: alla Corte costituzionale la narrazione, alla Corte dei conti l'epilogo? I nodi non sciolti dalla sentenza n. 234/2020*, cit., 161, che guarda peraltro, a tutto tondo, alla sentenza n. 234/2020, sia per la parte riguardante il raffreddamento della rivalutazione automatica delle pensioni, oggetto di analisi nel presente paragrafo, sia per quella concernente il prelievo di solidarietà imposto alle pensioni più ricche, che sarà immediatamente analizzato nei paragrafi 3 e 4.1.

²² Le due citazioni sono ancora di P. SANDULLI, *La riduzione delle pensioni più elevate è costituzionale per tre quinti*, cit., 848, riferite peraltro alla ricorrente legislazione in tema di prelievo sulle pensioni di importo elevato.

lo si ribadisce, il Giudice delle leggi sembra voler lasciare al legislatore ambiti evidenti di manovra futuri²³.

3. La natura del prelievo sulle pensioni di importo elevato: quando prevale la sua legittima finalità endoprevidenziale (e non quella sostanzialmente tributaria o con una finalità espropriativa)

Dichiarate non fondate tutte le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 1, comma 260, della legge n. 145/2018, la Corte passa ad affrontare le diverse censure di costituzionalità mosse al successivo comma 261.

Rispetto a questo secondo corno di analisi, la Corte intanto ritiene infondate le questioni di costituzionalità che avevano come parametro, rispettivamente, gli artt. 3 e 53 Costituzione e gli artt. 42 e 117, comma 1, Costituzione, posto in relazione all'art. 6 della CEDU e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, per evidenziare le finalità strettamente endoprevidenziali del prelievo imposto alle pensioni di importo complessivo superiore a 100.000 euro lordi su base annua. Da parte di alcuni giudici rimettenti, invece, si erano avanzati dubbi di costituzionalità in ordine al presunto carattere sostanzialmente tributario del contributo, capace di pregiudicare in modo selettivo una categoria di contribuenti, “in assenza di una chiara destinazione solidaristica endoprevidenziale”²⁴, evidenziando anche che tale prelievo finisse per rappresentare “una misura ablativa della proprietà privata”²⁵. Come già nella sentenza n. 173 del 2016, che però non viene menzionata in questa parte della decisione in commento²⁶, ma solo come vedremo in un passaggio successivo (vedi infra il paragrafo 4.1), la Corte, citando invece la sentenza n. 116 del 2013, riporta il prelievo operato dall'art. 1, comma 261, della legge n. 145/2018, “nel *genus* delle prestazioni

²³ “Il quadro che ne risulta, come è evidente, è un quadro dai confini potenzialmente evanescenti, in un contesto nel quale, viceversa, l'esigenza di parametri sicuri, a garanzia dell'effettività dei diritti sociali, ma anche della «effettività» dello stesso canone in riferimento, è particolarmente forte, rispetto al quale il richiamo ai principi di ragionevolezza ed adeguatezza risuona, nella specifica occasione, più nominale che sostanziale”: sempre M. CINELLI, *I prelievi sulle pensioni d'oro: alla Corte costituzionale la narrazione, alla Corte dei conti l'epilogo? I nodi non sciolti dalla sentenza n. 234/2020*, cit., 161-162, in una visione di insieme sulle diverse questioni di legittimità costituzionale oggetto della sentenza n. 234/2020.

²⁴ Vedi punto 4.3 del Ritenuto in fatto della sentenza n. 234 del 2020.

²⁵ Vedi punto 5.3 del Ritenuto in fatto della sentenza n. 234 del 2020.

²⁶ Vedi il punto 16 del Considerato in diritto della sentenza n. 234 del 2020.

patrimoniali imposte per legge, di cui all'art. 23 Costituzione", sottraendolo "al principio di universalità dell'imposizione tributaria, di cui all'art. 53 Costituzione"²⁷; ciò in quanto l'art. 1, comma 265, della legge n. 145/2018, a sua volta impugnato davanti alla Corte, stabilisce che i risparmi derivanti dal precedente comma 261 confluiscono, per essere poi ivi accantonati, in appositi fondi, denominati non a caso "Fondo risparmio sui trattamenti pensionistici di importo elevato", istituiti presso l'INPS e gli altri enti previdenziali interessati, e non siano acquisiti invece al bilancio dello Stato. Invero (e questo spiegherebbe il mancato esplicito rimando alla sentenza n. 173 del 2016), in quel caso la Corte poté più agevolmente collocare il contributo di solidarietà, previsto dall'art. 1, comma 486, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, entro il circuito previdenziale, piuttosto che come imposizione tributaria, perché quella disposizione di legge identificava ulteriormente la finalità del prelievo, "anche al fine di concorrere al finanziamento degli interventi di cui al comma 191 del presente articolo" (così art. 1, comma 486, della legge n. 147 citato), ovvero gli interventi riguardanti la categoria dei c.d. esodati. Nella norma oggetto dello scrutinio di costituzionalità della sentenza n. 234 del 2020 vi è invece il richiamo assai più generico all'istituzione di un "Fondo risparmio sui trattamenti pensionistici di importo elevato", rivolto "alla realizzazione di diverse mete, pur sempre previdenziali"²⁸, ma meno stringente²⁹ sulla destinazione effettiva dell'accantonamento (tuttavia, come anticipato e come si vedrà *infra*, al paragrafo 4.1, tenendo conto delle ragioni portate dalla difesa dell'INPS³⁰ la Corte compie un breve rimando al meccanismo di pensionamento anticipato c.d. "quota 100").

Ma tre ordinanze di rimessione avevano rilevato, da parte dell'art. 1, comma 261, della legge n. 145/2018, anche una possibile violazione del diritto di proprietà, nel diritto costituzionale e della

²⁷ Vedi il punto 16.1 del Considerato in diritto della sentenza n. 234 del 2020. Questo approccio è ampiamente contestato, lungo tutto il loro commento, da C. FORTE, M. PIERONI, *Nota a prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 234 del 2020*, cit., talora con toni piuttosto accesi, scrivendo di enunciazioni apodittiche nella sentenza (pag. 581), di "insicuri punti di appoggio" del "percorso seguito dalla Corte costituzionale sul versante della prestazione patrimoniale imposta, slegata dall'art. 53 Costituzione" (pag. 587), addirittura di affermazioni che rischiano "la *fraus Constitutioni*" (pag. 586).

²⁸ Così P. SANDULLI, *La Corte costituzionale orienta il legislatore delle pensioni. A proposito delle sentenze nn. 173 e 174/2016*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2016, 690.

²⁹ Tanto che nel più volte menzionato contributo di C. FORTE, M. PIERONI, *Nota a prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 234 del 2020*, cit., 578-579, si parla "di somme semplicemente sterilizzate" che, in mancanza di uno specifico vincolo di destinazione, "potrebbero indifferentemente essere impiegate, *ad libitum* dell'Istituto, per esempio, per la copertura delle spese correnti dell'INPS, ovvero degli oneri per la cassa integrazione oppure comunque di quelli riguardanti il mercato del lavoro".

³⁰ "Un gesto di cortesia verso la difesa dell'INPS", secondo P. SANDULLI, *La riduzione delle pensioni più elevate è costituzionale per tre quinti*, cit., 848, ovvero un modo per avallare la misura o soltanto "una semplice presa d'atto" della medesima.

Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo una prospettiva meno battuta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che non a caso per smontare quanto sostenuto nella prospettazione dei rimettenti si è appoggiata prima di tutto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Soltanto “la soppressione integrale di una pensione”, infatti, può violare il diritto di proprietà convenzionale, non invece “una sua riduzione ragionevole e proporzionata, che rifletta un corretto bilanciamento tra l'interesse generale della comunità e i diritti fondamentali dell'individuo”³¹. La riduzione vi è stata, rileva la Corte costituzionale, ma essa è in grado di superare pienamente il giudizio di proporzionalità su base convenzionale (e costituzionale), sia per il mantenimento comunque di una soglia minima, fissata dal legislatore a 100.000 euro lordi su base annua, sotto il cui valore la decurtazione non può operare, sia perché essa tocca soltanto le pensioni liquidate con il sistema retributivo, con ciò svolgendo una funzione di riequilibrio, come meglio si dirà più avanti (vedi il paragrafo 4.2), nei confronti di chi aveva goduto di una condizione di particolare favore, esonerando invece quei soggetti che non avevano potuto maturare analoghi vantaggi, cioè i titolari di pensioni liquidate con sistema contributivo. Inoltre, tale riduzione non avrebbe “un contenuto sostanzialmente espropriativo”, come sostenuto in una delle ordinanze di rimessione³², perché priva di quegli effetti retroattivi diretti in grado di ledere il legittimo affidamento dei cittadini titolari di pensione³³, ma soltanto capace di disporre per il futuro, per la durata di cinque anni in particolare³⁴. Proprio rispetto a questo termine, peraltro, la disposizione di

³¹ Punto 17.1 del Considerato in diritto della sentenza n. 234 del 2020, con citazione di costante giurisprudenza della CEDU.

³² Vedi punto 17.3 del Considerato in diritto della sentenza n. 234 del 2020.

³³ Anche sulla circostanza che la Corte ritenga non violato il principio del legittimo affidamento appaiono molto critici C. FORTE, M. PIERONI, *Nota a prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 234 del 2020*, cit., 583. Essi, in particolare, rilevano che l'argomentazione utilizzata, “intorno al fondamento di tale principio, ossia un patto implicito tra ordinamento e singolo cittadino circa la sua immutabile unilateralità”, su cui è fondato lo stesso Stato di diritto, non sia adeguata, a nulla rilevando che il contributo richiesto non sia retroattivo, ma che sia provvisorio e valga soltanto per il futuro.

³⁴ Vedi punto 17.3.1 del Considerato in diritto della sentenza n. 234 del 2020: qui la Corte utilizza ampiamente i propri precedenti giurisprudenziali, affermando che “la censura di retroattività, come quella di espropriazione, si risolve nella stessa denuncia di lesione del credito sollevata con riferimento all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, esprimendo una natura «ancillare» che estende il giudizio di infondatezza”. Riguardo poi al “meccanismo della cosiddetta retroattività impropria”, che potrebbe venire in gioco in presenza di un prelievo operante solo per il futuro, la Corte ribadisce che il legislatore, a cui è riconosciuta ampia discrezionalità, può anche modificare in senso peggiorativo la disciplina dei rapporti di durata, pur costituiti da diritti soggettivi perfetti, “a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non trasmodi in un regolamento irrazionale lesivo del legittimo affidamento dei cittadini”. Come già evidenziato *supra*, nel paragrafo 2, è nuovamente sul punto di incontro tra discrezionalità dell'intervento legislativo e sua ragionevolezza che si misura il giudizio sulla costituzionalità della disciplina dei trattamenti pensionistici.

legge qui in esame è stata travolta da una dichiarazione di incostituzionalità parziale, che andremo subito ad esaminare.

4.1 La dimensione temporale del prelievo sulle pensioni di importo elevato: quando una sua irragionevole durata spezza i vincoli del principio costituzionale di solidarietà

La valenza previdenziale-solidaristica così qualificata dalla Corte aveva salvato, infatti, il prelievo sulle pensioni di importo elevato, previsto dall'art. 1, comma 161, della legge n. 145/2018 più volte citato, da chi contestava che esso mascherasse, in realtà, un'imposizione di carattere tributario o celasse addirittura, lo si è visto, un intento espropriativo; tuttavia questo riconoscimento non è stato sufficiente a proteggere tale disposizione da un'ultima censura che ha portato la Corte a pronunciare una sentenza di accoglimento parziale.

Con tale dichiarazione di incostituzionalità, ci si trova davvero al cuore di tutte le problematiche che hanno contraddistinto negli ultimi anni lo scrutinio di costituzionalità sui contributi straordinari richiesti ai titolari di pensioni di importo elevato, per giungere “a una valutazione complessiva di tollerabilità costituzionale [o meno] del prelievo” imposto³⁵. La Corte utilizza come precedente diretto la conosciuta (e già citata in queste osservazioni) sentenza n. 173 del 2016, elencando in particolare cinque fattori endogeni ed esogeni, “il più delle volte tra loro intrecciati”, che possono giustificare la scelta del legislatore di ricorrere a un prelievo di solidarietà: “crisi economica internazionale, impatto sulla economia nazionale, disoccupazione, mancata alimentazione della previdenza, riforme strutturali del sistema pensionistico”³⁶. Significativamente (questo profilo sarà analizzato brevemente, peraltro, nelle conclusioni di questa nota: vedi il paragrafo 5), l'elenco è integrato dalla Corte contestualizzando la pronuncia nel contesto della gravissima crisi prodotta dalla pandemia del Covid-19, “un'emergenza sanitaria di vaste dimensioni, che, incidendo pesantemente sul quadro macroeconomico, abbatte i flussi contributivi e accentua gli squilibri sistemici”³⁷.

³⁵ Punto 18.4 del Considerato in diritto della sentenza n. 234 del 2020.

³⁶ Punto 18.3 del Considerato in diritto della sentenza n. 234 del 2020.

³⁷ Ancora punto 18.3 del Considerato in diritto della sentenza n. 234 del 2020.

Tuttavia, ciò che più colpiva tra le motivazioni della sentenza n. 173 del 2016 era che lo stringente scrutinio di costituzionalità, allora operato sulle disposizioni di legge impugnate, era giunto davvero molto vicino a dichiarare l'incostituzionalità di quelle misure, in quanto la Corte aveva enumerato una serie di condizioni atte a verificarne la legittimità, che apparivano, “*sia pur al limite, rispettate nel caso dell'intervento legislativo*” sottoposto al suo giudizio³⁸. Tali condizioni, riferite al prelievo sulle pensioni di importo elevato, richiedevano che esso dovesse “operare all'interno del complessivo sistema della previdenza; essere imposto dalla crisi contingente e grave del predetto sistema; incidere sulle pensioni più elevate (in rapporto alle pensioni minime); presentarsi come prelievo sostenibile; rispettare il principio di proporzionalità; essere comunque utilizzato come misura *una tantum*”³⁹. È allora sul come e sul perché si sia superato quel *limite*, dichiarando l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 261, della legge n. 145/2018, che si deve ora provare a riflettere, benché la Corte, nella decisione in commento, non abbia richiamato espressamente questo inciso, che pure sembra dimostrare quanto possa risultare incerto⁴⁰ il confine tra ragionevolezza e irragionevolezza di discipline legislative che colpiscono le pensioni più elevate.

In particolare, nella verifica della ragionevolezza e della proporzionalità del contributo imposto, ancora una volta, ai titolari delle pensioni più alte, la Corte ha evidenziato, in più punti della sua decisione, il “temperamento” del prelievo effettuato rispetto ad altri valori e “la moderazione della misura” oggetto dell'impugnazione⁴¹, tali da respingere ogni censura di costituzionalità, evocando costantemente il dovere di solidarietà intergenerazionale – nella sempre maggiore fragilità del “patto tra le generazioni, sul quale il sistema previdenziale si fonda”⁴², nelle “connotazioni intergenerazionali” del prelievo sulle pensioni di elevata entità⁴³, negli “obiettivi di ricambio generazionale nel mercato del lavoro”, richiamati in particolare dalla difesa dell'INPS, valorizzando

³⁸ Punto 11.2 del Considerato in diritto della sentenza n. 173 del 2016.

³⁹ Punto 11.1 del Considerato in diritto della sentenza n. 173 del 2016.

⁴⁰ Così R. FABOZZI, *Perequazione, contributo di solidarietà ed esigenze di bilancio: un difficile equilibrio*, cit., 855. Questo passaggio della motivazione della sentenza n. 173 del 2016 non è stato ripreso, invece, da altri commentatori della pronuncia: vedi L. PEDULLÀ, *Le “pensioni d'oro” quale paradigma del difficile bilanciamento tra diritti di prestazione sociale ed equilibrio economico-finanziario*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 settembre 2016 e P. SANDULLI, *La Corte costituzionale orienta il legislatore delle pensioni. A proposito delle sentenze nn. 173 e 174/2016*, cit.

⁴¹ Punti 18.5 e 18.6 del Considerato in diritto della sentenza n. 234 del 2020.

⁴² Punto 18.8 del Considerato in diritto della sentenza n. 234 del 2020.

⁴³ Punto 18.10 del Considerato in diritto della sentenza n. 234 del 2020.

il nesso tra l'istituto del pensionamento anticipato c.d. "quota 100" e la provvista creata imponendo la riduzione delle pensioni più ricche⁴⁴. Un principio solidaristico, declinato sul valore della responsabilità tra le generazioni, che continua peraltro a essere utilizzato soltanto come "un argomento *ad adiuvandum* per valutare la ragionevolezza delle scelte legislative"⁴⁵, senza assurgere, come forse sarebbe necessario, ad autentico parametro del giudizio di legittimità costituzionale⁴⁶.

Ma i vincoli forti del dovere di solidarietà tra le generazioni trovano un loro allentamento al cospetto della dimensione temporale del prelievo, perché, sul crinale della durata quinquennale del contributo richiesto ai titolari delle pensioni di importo maggiore, il *limite* a cui è fatto cenno poco sopra viene oltrepassato e si manifesta, secondo la Corte, un profilo di irragionevolezza che porta a dichiarare incostituzionale l'art. 1, comma 261, della legge n. 145/2018, mediante una pronuncia di accoglimento parziale. Di converso è sul termine, più ridotto, di un triennio che la Corte fissa la legittimità costituzionale del sacrificio che quei pensionati, in una prospettiva di "mutualità intergenerazionale", devono sopportare.

Perché proprio un triennio? Già respingendo alcune eccezioni di inammissibilità, brevemente analizzate in precedenza⁴⁷, la Corte aveva evidenziato che "la durata quinquennale della decurtazione *ex art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018, rileva[va] (...) alla luce dei parametri di cui agli artt. 3, 23, 36 e 38 Cost., quale indice di un difetto di ragionevolezza e proporzionalità della prestazione patrimoniale imposta*"⁴⁸, senza invece che avesse alcun peso la circostanza che la durata del prelievo eccedesse "l'orizzonte triennale del bilancio di previsione",

⁴⁴ Punti 18.10 e 18.11 del Considerato in diritto della sentenza n. 234 del 2020.

⁴⁵ Così efficacemente G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Osservatorio costituzionale*, 2018, 644. Molto critico sull'impiego, nella sentenza in esame, dell'argomento della solidarietà intergenerazionale, "ormai divenuto quasi una clausola di stile", se non "un falso argomento" o "una vera e propria mistificazione", è M. CINELLI, *I prelievi sulle pensioni d'oro: alla Corte costituzionale la narrazione, alla Corte dei conti l'epilogo? I nodi non sciolti dalla sentenza n. 234/2020*, cit., 163, nota n. 24, e 164. Perplexità sono mostrate anche da C. FORTE, M. PIERONI, *Nota a prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 234 del 2020*, cit., 590, che sottolineano che, attraverso gli anelli della "catena" che costituisce la c.d. solidarietà intergenerazionale, "il contenimento delle pensioni di oggi penalizza (...) chi, a suo tempo, aveva fondato scelte di vita sulle promesse del legislatore", con un conseguente depotenziamento del principio di affidamento e con l'uso da parte della Corte di motivazioni di stampo politico-sociologico, piuttosto che di natura giuridico-costituzionale.

⁴⁶ La non giustiziabilità del principio di destinare a favore delle pensioni delle generazioni future risorse risparmiate oggi sul sistema previdenziale è evidenziata ancora da M. CINELLI, *I prelievi sulle pensioni d'oro: alla Corte costituzionale la narrazione, alla Corte dei conti l'epilogo? I nodi non sciolti dalla sentenza n. 234/2020*, cit., 164.

⁴⁷ Vedi *supra* il paragrafo 1.

⁴⁸ Punto 14.3 del Considerato in diritto della sentenza n. 234 del 2020.

con un richiamo da parte di due delle ordinanze di rimessione all'art. 81 Costituzione, che risultava privo di una sufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza della disposizione impugnata⁴⁹. Ora, però, entrando nel merito tale durata viene considerata “esorbitante” proprio rispetto alla proiezione triennale della manovra di finanza pubblica, stabilita dall'art. 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, già in passato ritenuta dalla Corte “parametro di accertamento della illegittimità costituzionale della proroga del «blocco» della contrattazione collettiva nel pubblico impiego”⁵⁰, e, ripetutamente, questo arco temporale viene ripreso nell'ultima parte della sentenza, anche fornendo esempi concreti, per assurgere in materia previdenziale a “tendenza dell'ordinamento a non proiettare oltre il triennio valutazioni e determinazioni cui si addice uno spazio di osservazione più circoscritto”⁵¹. Particolarmente significativo risulta il rinvio compiuto dalla Corte alle ragioni stesse che avevano portato a introdurre, con un emendamento al disegno della legge di bilancio del 2019, la futura legge n. 145/2018, la misura di riduzione delle pensioni di importo più rilevante, come conseguenza, riprendendo un passo già citato della pronuncia, “dell'interlocuzione del Governo italiano con la Commissione europea (...), sulla base di impatti finanziari stimati appunto per il triennio 2019-2021, sicché, anche da questo punto di vista, la durata quinquennale del contributo si appalesa eccessiva”⁵².

Tre anni allora come durata massima di un contributo che, nel nome del principio di solidarietà intergenerazionale, i titolari delle pensioni più ricche sono chiamati a corrispondere, ma non di più⁵³, ciò potendo rappresentare probabilmente anche una indicazione fortemente vincolante per il legislatore, qualora, come è abbastanza probabile, il ripetersi di future misure di prelievo, analoghe a quelle ora dichiarate incostituzionali, farà emergere di nuovo “l'esistenza di una debolezza sistemica, difficilmente governabile per il tramite di interventi necessariamente temporanei, per lo

⁴⁹ Punto 14.3 del Considerato in diritto della sentenza n. 234 del 2020.

⁵⁰ Punto 18.11 del Considerato in diritto della sentenza n. 234 del 2020, con rimando alla sentenza n. 178 del 2015.

⁵¹ Ancora Punto 18.11 del Considerato in diritto della sentenza n. 234 del 2020.

⁵² Sempre Punto 18.11 del Considerato in diritto della sentenza n. 234 del 2020. Richiamando questa interlocuzione tra il Governo e la Commissione europea, la Corte ne ricorda la sua “rilevanza sul piano della determinazione dei saldi complessivi”, evidenziata in particolare nella notissima ordinanza n. 17 del 2019. Già si sono ricordate le obiezioni mosse a questo passaggio della sentenza dai primi commentatori della decisione (vedi *supra* nota n. 18).

⁵³ Che “la scelta tre su cinque non [sia stata] salomonica, come pure si è letto, visto che Salomone alla fine lasciò intatto il pargoletto”, è affermato in modo arguto, ma senza darne un'ulteriore spiegazione, da P. SANDULLI, *La riduzione delle pensioni più elevate è costituzionale per tre quinti*, cit., 848. Muovendo da un approccio fortemente critico alla pronuncia, di cui si è dato ripetutamente conto nel presente contributo, C. FORTE, M. PIERONI, *Nota a prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 234 del 2020*, cit., 584 e 585, smontano anche tutto questo passaggio della decisione, affermando conclusivamente che “in nessun caso, comunque, la norma di cui al comma 261 può diventare legittima se di durata più breve”.

più operanti sui redditi pensionistici”⁵⁴, che la Corte non ha mancato di stigmatizzare nei brani finali della sentenza.

4.2. Il prelievo sulle pensioni di importo elevato tra sistema contributivo e metodo retributivo

La funzione di riequilibrio tra pensioni basate sul sistema retributivo e pensioni basate su quello contributivo, cui si è già fatto cenno in precedenza⁵⁵, merita un'autonoma, ancorché breve, trattazione nell'economia di questo lavoro⁵⁶. È anche, se non soprattutto, sulla differenza fra i due sistemi, infatti, che la Corte riconosce la legittimità della riduzione delle pensioni di importo elevato, prevista dall'art. 1, comma 261, della legge n. 145/2018. Come osservato, la disposizione è finalizzata alla previsione di un meccanismo di solidarietà che ha natura “endoprevidenziale” e che risponde a principi di equità “intergenerazionale”, caratteri che si rendono evidenti, secondo la Corte, proprio nella differenza appena richiamata fra i due sistemi pensionistici.

Innanzitutto, ai fini dell'applicazione del dovere contributivo, *ex art. 53 Costituzione*, come è noto, i trattamenti di quiescenza sono considerati assimilabili ai redditi da lavoro; ciò considerato, nelle valutazioni della Corte, che incidono sul giudizio di proporzionalità delle misure di riduzione delle pensioni, entra come visto anche il profilo che attiene alla maggiore capacità contributiva che si riconnette all'essere titolare di una pensione elevata. È all'interno di tale valutazione che la Corte ha considerato rilevante proprio la diversità fra sistemi pensionistici, sottolineando gli evidenti caratteri di maggiore vantaggiosità, per le platee di riferimento, di cui ha goduto e gode il titolare di una pensione calcolata con il metodo retributivo. Muovendo da tale elemento non possono non essere rilevati i veri e propri privilegi, in termini non solo economici, ma anche di minore impegno lavorativo, di chi ha ricevuto, chiaramente solo per ragioni anagrafiche, la pensione con il sistema retributivo, accedendo a trattamenti più elevati a fronte di un consistente minore prelievo in favore

⁵⁴ Punto 18.12 del Considerato in diritto della sentenza n. 234 del 2020.

⁵⁵ Vedi *supra* il paragrafo 3.

⁵⁶ In altra prospettiva – nuovamente critica delle conclusioni raggiunte dalla Corte, ma altresì dell'art. 1, comma 263, della legge n. 14/2018, che prevede la non applicazione del prelievo di solidarietà alle pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo – si soffermano sulle differenze fra i due sistemi previdenziali anche C. FORTE, M. PIERONI, *Nota a prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 234 del 2020*, cit., 584 e 588 ss.

del sistema previdenziale in età attiva; ciò rispetto a chi, invece, riceve un trattamento pensionistico basato sul sistema contributivo che richiede a ogni lavoratore un maggior e più lungo prelievo in età da lavoro, anche in situazione di forte flessibilità e incertezza del mercato del lavoro, a fronte di un trattamento pensionistico decisamente più ridotto. Riguardo a tale differenza la decurtazione prevista dall'art. 1, comma 261, legge n. 145/2018, acquista una chiara valenza di riequilibrio non solo in valore assoluto, in considerazione degli importi dei trattamenti, ma anche in un'ottica di relazioni fra generazioni differenti, palese nell'escludere dal meccanismo di riduzione le pensioni rientranti nel sistema contributivo, proprio con l'intento di affermare una perequazione finalizzata a salvaguardare chi, per ragioni anagrafiche, ha dato di più, ricevendo decisamente meno. Certamente la contrapposizione fra i due metodi, così come evidenziata dalla Corte nella sentenza in commento, sembra prospettare – soprattutto, come si dirà nelle conclusioni, se rapportata a scenari realisticamente prevedibili in considerazione della gravissima situazione di crisi pandemica e delle sue conseguenze economiche e sanitarie – l'apertura a nuove possibilità di interventi in cui la misura della ragionevolezza e proporzionalità delle scelte legislative, spinta dall'esigenza di fare cassa, seguirà sempre più una direzione di riequilibrio intergenerazionale fra i due sistemi, che avrà un impatto deciso sull'ordinamento previdenziale⁵⁷.

5. Conclusioni: prime ipotesi sulla futura giurisprudenza costituzionale in materia previdenziale

Sembra ci possano essere pochi dubbi sulla circostanza che la sentenza che si sta finendo di commentare non sarà l'ultima che la Corte avrà l'occasione di emanare in campo previdenziale, terreno di un ripetuto scontro (e di un non semplice bilanciamento) tra scelte di indirizzo politico-finanziario, spesso veicolate o imposte dal livello politico europeo, come ricordato anche in riferimento all'art. 1, comma 261, della legge n. 145/2018 (vedi il paragrafo 4.1), redditi

⁵⁷ Molto critico su questa parte della decisione è M. CINELLI, *I prelievi sulle pensioni d'oro: alla Corte costituzionale la narrazione, alla Corte dei conti l'epilogo? I nodi non sciolti dalla sentenza n. 234/2020*, cit., 162 e 166, che paventa un rischio di «relativizzazione» del canone di ragionevolezza, il cui richiamo «risuona, nella specifica occasione, più nominale che sostanziale» (pag. 162).

pensionistici di varia natura, pretese, aspettative e diritti delle generazioni future, sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi.

Ragion per cui si può tentare di abbozzare qualche prima considerazione sullo sviluppo della giurisprudenza costituzionale in questo ambito, pur nella consapevolezza dell'estrema difficoltà che i giudici della Consulta hanno sempre avuto e che, probabilmente, continueranno ad avere nel “trovare coerenze in un sistema incoerente”, “caratterizzato da evidenti contraddizioni e discontinuità”⁵⁸. Talora anche la Corte ci ha messo del suo, come, per esempio, sembra essere accaduto nelle due conosciute pronunce riguardanti il meccanismo di perequazione dei trattamenti pensionistici, riprese largamente anche nella decisione in commento (la sentenza n. 70 del 2015 e la sentenza n. 250 del 2017: vedi il paragrafo 2), pronunce che uno degli autori delle presenti osservazioni aveva ritenuto manifestare, non a caso, “una frattura profonda nella giurisprudenza costituzionale”⁵⁹.

Nella prospettiva del tempo della solidarietà, per riprendere in parte il titolo di queste note, la Corte ha sostenuto la finitezza, nell'arco massimo di un triennio, della possibilità che redditi da pensione di elevata entità possano subire prelievi *una tantum*, rivolti a finanziare qualche rivolo scoperto del sistema previdenziale nazionale. Spingersi temporalmente oltre per il legislatore sarà molto difficile, in quanto eventuali misure indirizzate ad assoggettare quelle pensioni a un contributo di solidarietà, come quello dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza in commento, non supererebbero certamente lo scrutinio di costituzionalità.

Soprattutto però in un discorso a tutto tondo sul sistema delle pensioni, non solo quelle di maggiore entità, saranno gli effetti macro-economici dell'emergenza sanitaria ancora drammaticamente in svolgimento a finire per pesare su scelte future, anche di medio periodo, degli organi del circuito della responsabilità politico-parlamentare e poi, tutte le volte che sarà la Corte a dover intervenire, sulle pronunce della giurisprudenza costituzionale che verrà. Non è da escludere, allora, che, al netto delle ingentissime risorse finanziarie che potranno arrivare nel nostro Paese attraverso il c.d. *Recovery Fund*, la crisi economico-sociale prodotta dalla pandemia diventerà l'elemento determinante su cui calibrare il godimento dell'intero ventaglio dei diritti sociali, a

⁵⁸ Le due citazioni sono di R. FABOZZI, *Perequazione, contributo di solidarietà ed esigenze di bilancio: un difficile equilibrio*, cit., 1857 e 1855. Ma vedi, proprio in riferimento alla sentenza qui in commento, la già citata “continuità discontinua”, affermata da P. SANDULLI, *La riduzione delle pensioni più elevate è costituzionale per tre quinti*, cit., 848.

⁵⁹ Così G. GRASSO, *Giudicato costituzionale, discrezionalità del legislatore e modulazione retroattiva della perequazione dei trattamenti pensionistici nella sentenza n. 250 del 2017 della Corte costituzionale*, cit., 2655.

partire da quelli previdenziali fondati sull'art. 38, comma 2, Costituzione, in connessione con il precedente art. 36, comma 1. E quando dovranno configurarsi ulteriori provvedimenti legislativi in grado di colpire ancora le pensioni più elevate, nella necessaria dimensione del principio di solidarietà tra le generazioni che più volte abbiamo evocato, la condizione sistemica del post coronavirus andrebbe a soppiantare probabilmente tutti gli altri fattori endogeni ed esogeni che hanno orientato sinora la Corte, al fine di giustificare o meno la legittimità di certi tipi di prelievo "straordinario". Quanto all'altro profilo esaminato in questa nota, concernente la riduzione e il raffreddamento della rivalutazione automatica dei diversi trattamenti pensionistici, sarà da cogliere se l'eccezionalità del momento che stiamo attraversando, affrontata spesso con l'impiego di strumenti altrettanto eccezionali, non costringerà la Corte a ripensare ulteriormente il senso stesso del rapporto tra discrezionalità del legislatore e vincolo di ragionevolezza delle scelte politico-legislative, con un'estensione, volta a volta, del margine della prima e una contrazione dello spazio di verifica della seconda oppure procedendo viceversa, alla ricerca di un variabile punto di equilibrio.