LE C.D. "PENSIONI D'ORO" TRA IL "RAFFREDDAMENTO" DELLA RIVALUTAZIONE E IL CONTRIBUTO DI SOLIDARIETA'

Posted on 24 Marzo 2021 by Eleonora Canale

Categories: La Rivista, Osservatorio Corte Costituzionale
Tags: corte costituzionale, equlibrio intergenerazionale, penssioni, solidarietà, spesa pensionistica

(CONSIDERAZIONI A MARGINE DELLA SENTENZA DELLA CORTE COSTTUZIONALE N. 234 DEL 2020)

ANTICIPAZIONI SUL N.1/2021 DELLA RIVISTA

di Eleonora Canale

Dottoranda in Diritto Costituzionale

Università degli Studi Roma Tre

Sommario

1. Considerazioni preliminari di sintesi 1

2. I diversi profili di illegittimità costituzionale 3

3. La pronuncia della Corte costituzionale: l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sull'art. 1, co 260. 7

4. Segue: l'accoglimento parziale delle questioni di legittimità costituzionale sull'art. 1, co 261. 9

5. Brevi osservazioni conclusive. 13

ABSTRACT:

Con la sentenza n. 234/2020, la Corte costituzionale è tornata a pronunciarsi sulla tematica della tutela previdenziale, attraverso il sindacato sulla conformità a Costituzione dei commi 260 e 261 dell'art. 1 della l. n. 145/2018 (legge di bilancio per il 2019), nella parte in cui prevedono il "raffreddamento" della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, con un meccanismo proporzionale all'incremento dell'ammontare della pensione, e un contributo di solidarietà a carico delle pensioni di importo più elevato.

Il presente lavoro contiene una disamina del corredo argomentativo posto a fondamento della pronuncia della Corte, che, rigettato ogni altro profilo di illegittimità, ha accolto la questione relativa alla dimensione temporale del contributo di solidarietà, evidenziando la manifesta irragionevolezza della durata quinquennale – in luogo di quella triennale – di una siffatta previsione.

Nel solco di una tendenziale continuità con i precedenti giurisprudenziali in materia, la pronuncia in commento offre interessanti spunti di riflessione sulla tematica del ragionevole bilanciamento tra la

tutela dei diritti sociali e la necessità di salvaguardare il principio di equilibrio di bilancio.

CONSIDERAZIONI PRELIMINARI DI SINTESI

Con la pronuncia in commento, la Corte costituzionale ha chiarito, in linea con le precedenti pronunce in materia, alcuni principi fondamentali in materia previdenziale, con particolare riferimento alle tematiche del raffreddamento dell'indicizzazione dei trattamenti pensionistici eccedenti un determinato valore e dell'imposizione di un "contributo di solidarietà" sulle pensioni di importo elevato (le c.d. "pensioni d'oro").

La vicenda prende le mosse dai commi 260 e 261 dell'art. 1 della l. n. 145/2018 (legge di bilancio per il 2019), con cui il legislatore ha disposto: a] la riduzione per un triennio della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, fatta eccezione per quelli complessivamente pari o inferiori a tre volte il minimo INPS, con un meccanismo direttamente proporzionale all'incremento dell'ammontare della pensione (co. 260); b] la decurtazione percentuale dell'ammontare lordo annuo (comma 261 e seg.) dei trattamenti pensionistici superiori a 100.000 euro, a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative dell'assicurazione generale obbligatoria e della Gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335.

La sentenza *de qua* ha rigettato le (numerose) questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto il comma 260 e ha accolto solo parzialmente le questioni di legittimità costituzionale del comma 261, con esclusivo riferimento alla durata quinquennale – e non già triennale – della decurtazione dei trattamenti pensionistici. Dunque, l'unica questione di legittimità costituzionale che ha trovato accoglimento è quella relativa alla previsione di cui all'art. 1, co 261, nella parte in cui stabilisce la predetta riduzione percentuale «per la durata di cinque anni», anziché «per la durata di tre anni».

La Corte costituzionale, pertanto, con un intervento di tipo sostitutivo, ha determinato una riduzione dell'efficacia temporale della misura: la durata quinquennale prevista originariamente dal legislatore è stata sostituita, a seguito della sentenza in commento, con la previsione di una durata triennale.

Con riguardo ad ogni altro profilo di illegittimità costituzionale, che le diverse ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale avevano prospettato, la vicenda si è conclusa con una pronuncia di inammissibilità e/o non fondatezza.

In sintesi, il Giudice delle leggi, in riferimento al comma 260, ha ritenuto che l'intervento limitativo della rivalutazione automatica non si ponga in contrasto con i principi di ragionevolezza e proporzionalità, principi che trovano «riscontro nei maggiori margini di resistenza delle pensioni di importo più alto rispetto agli effetti dell'inflazione».

Con riguardo al comma 261, la Corte ha affermato che anche il c.d. taglio delle "pensioni d'oro" non confligge con i menzionati principi di ragionevolezza, proporzionalità e legittimo affidamento e «non osta ad una valutazione complessiva di tollerabilità costituzionale», in quanto opera secondo un criterio di progressività e fa salvo il trattamento minimo di 100.000 euro lordi annui, ad eccezione tuttavia del perimetro temporale, che non può essere eccedente il triennio.

Ciò premesso, occorre soffermarsi sui singoli profili di (presunta) illegittimità costituzionale

evidenziati dalle ordinanze di rimessione, al fine di esaminare quali siano le indicazioni ermeneutiche che la pronuncia in epigrafe offre in materia pensionistica. Ciò consentirà, nella parte conclusiva, di tentare una astrazione dell'oggetto dell'analisi, al fine di enucleare i principi fondamentali che emergono in materia di rapporto tra i diritti sociali, cui il diritto alla previdenza ex art. 38 Cost. evidentemente appartiene, e il principio del pareggio di bilancio di cui all'art. 81 Cost. Tale passaggio dal particolare al generale trova spiegazione alla luce della considerazione per cui gli interventi normativi, oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, risolto con la sentenza in commento, appaiono ispirati alle esigenze di contenimento della spesa pubblica *latu sensu* intesa, alla luce della crisi economico-finanziaria che rischia di mettere a repentaglio l'erogazione delle prestazioni sociali da parte dello Stato e degli enti pubblici. Ed allora, anche attraverso la suddetta pronuncia, è possibile comprendere fino a quale punto il legislatore può spingersi a rimodulare e ridimensionare il *quantum* della prestazione dei diritti sociali, nell'ottica di salvaguardare la stabilità del bilancio pubblico.

I DIVERSI PROFILI DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

A fini di maggior chiarezza, appare opportuno procedere ad una bipartizione delle violazioni delle norme costituzionali, esplicate nelle differenti ordinanze di rimessione. L'analisi, infatti, potrà risultare maggiormente agevole suddividendo le suddette asserite illegittimità costituzionali in due distinte categorie: la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 260 e la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261.

Con riferimento al comma 260, la Corte dei conti Sezione giurisdizionale regionale per il Friuli-Venezia Giulia e Sezione giurisdizionale regionale per la Toscana e il Tribunale ordinario di Milano, in funzione di Giudice del lavoro, hanno sollevato questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione.

A parere dei diversi remittenti, infatti, la disposizione *de qua*, prevedendo la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici nella misura del 100 per cento unicamente per gli importi inferiori o pari a tre volte il valore del minimo INPS e in misura decrescente per quelli superiori (fino al minimo del 40 per cento per gli importi superiori a nove volte il minimo INPS), determinerebbe una limitazione della perequazione dei trattamenti pensionistici, difforme dal principio di ragionevolezza.

Difatti, secondo le prospettazioni dei giudici remittenti, la perequazione automatica dell'importo delle pensioni rappresenta piena esplicazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 36 e 38 della Costituzione: infatti, il sistema pensionistico, rappresentando uno svolgimento della retribuzione del soggetto per il momento successivo al termine della vita lavorativa, deve ispirarsi ai principi di sufficienza e proporzionalità rispetto alla quantità e qualità della propria prestazione di lavoro, con la conseguenza che la disciplina della perequazione assolve alla funzione di preservare nel tempo il potere di acquisto. Pertanto, i canoni di proporzionalità e adeguatezza non solo devono essere rispettati durante la vita lavorativa del soggetto con riferimento alla sua retribuzione e vanno salvaguardati al momento del collocamento a riposo, ma necessitano di essere «costantemente assicurati anche nel prosieguo, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta».

Ciò posto, un blocco della rivalutazione automatica può essere disposto dal legislatore nell'esplicazione della propria discrezionalità, ma deve soggiacere al requisito della temporaneità e

deve essere sorretto da eccezionali esigenze di bilancio, che giustifichino un siffatto sacrificio nella sfera giuridica dei soggetti incisi dall'intervento legislativo.

In altre parole, si potrebbe sostenere che l'assenza di temporaneità della misura e la carenza di situazioni eccezionali, che sorreggano una simile scelta legislativa, rendono irragionevole la disposizione legislativa.

Ebbene, secondo la ricostruzione avanzata dai giudici *a quibus*, nel caso in esame mancherebbero i suddetti presupposti.

Ed infatti, con riguardo alla temporaneità, si deve dare atto che la recente misura si pone nel solco delle previsioni precedenti, che avevano contratto l'indicizzazione delle pensioni fino al 31/12/2018, determinando in tal modo la sostanziale e definitiva penalizzazione a carico dei trattamenti di maggior importo: «l'intervento costituisce l'ulteriore atto di una sequenza ininterrotta di provvedimenti che, secondo modalità diverse ma rispondenti ad una omologa ratio ispiratrice, hanno sistematicamente compresso (e talora del tutto escluso) la perequazione dei trattamenti pensionistici di maggior importo a partire dall'anno 2012: la situazione determinata con la legge di bilancio 2019 porta a consolidare detta contrazione per un decennio (2012/2021)». Inoltre, non può non sottolinearsi che, secondo l'opinione dei giudici remittenti, qualsivoglia intervento di blocco o di riduzione dell'adeguamento delle pensioni produce automaticamente un effetto definitivo, in quanto a fronte del mancato adeguamento, le successive rivalutazioni verranno calcolate non già sul valore reale originario, ma sull'ultimo importo nominale, eroso dal mancato adeguamento.

Con riferimento al requisito dell'eccezionalità, i remittenti sostengono l'assenza di condizioni straordinarie di crisi del sistema previdenziale, come risulta confermato dai documenti parlamentari, in cui il blocco della perequazione viene indicato tra ordinari mezzi di copertura e di finanziamento dei livelli di spesa approvati, senza essere connesso ad urgenti ragioni di finanza pubblica.

La seconda questione di legittimità costituzionale ha ad oggetto il comma 261, il quale stabilisce che, per la durata di cinque anni, i trattamenti pensionistici diretti, per una specifica platea di destinatari e di importo complessivo superiore a 100.000 euro lordi su base annua, sono ridotti nella misura del 15 per cento per la parte eccedente tale importo fino a 130.000 euro, 25 per cento per la parte eccedente 130.000 euro fino a 200.000 euro, 30 per cento per la parte eccedente 200.000 euro fino a 350.000 euro, 35 per cento per la parte eccedente 350.000 euro fino a 500.000 euro e 40 per cento per la parte eccedente 500.000 euro. Tale disposizione necessita di essere letta in combinato disposto con i commi successivi, i quali precisano che la riduzione così stabilita «non si applica comunque alle pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo» e che le somme ricavate «restano accantonate» presso gli enti previdenziali in un «Fondo risparmio sui trattamenti pensionistici di importo elevato».

Nonostante i differenti e molteplici parametri costituzionali invocati, si ritiene opportuno focalizzare l'attenzione unicamente su due profili di particolare rilievo, emersi in tutte le ordinanze di rimessione: la natura sostanzialmente tributaria del prelievo di cui al comma 261, con conseguente violazione del combinato disposto ex artt. 3 e 53 della Costituzione e, qualora si volesse escludere il carattere di tributo, la non conformità agli artt. 3, 23, 36 e 38 della Costituzione.

Ed infatti, a parere di tutti i remittenti, la disposizione censurata contrasterebbe innanzitutto con gli artt. 3 e 53 Cost. Tale incompatibilità costituzionale troverebbe il proprio fondamento nella

considerazione che la decurtazione, prevista per le c.d. "pensioni d'oro", non risponderebbe a esigenze di solidarietà sociale, alla luce non solo dell'assenza della puntuale denominazione di "contributo di solidarietà", ma altresì della mancata indicazione della specifica destinazione solidaristica endoprevidenziale, come emerge dalla previsione del mero accantonamento presso appositi "Fondi" senza alcuna menzione dell'utilizzo futuro. Ed infatti, senza alcun vincolo di scopo precipuo, le risorse confluiscono nell'unitario bilancio dell'Istituto di previdenza, con il quale si assolvono le plurime e differenziate funzioni dello stesso, risultando così difficilmente configurabile una finalità solidaristica specificamente legata a particolari situazioni di crisi del sistema previdenziale ovvero a tutela di determinate categorie di soggetti.

Dunque, attraverso la valorizzazione dei suddetti indici interpretativi, i giudici *a quibus* ritengono di non essere in presenza di uno strumento volto a far fronte ad una situazione straordinariamente emergenziale del sistema previdenziale, ma di un generico mezzo di copertura delle spese pubbliche.

In virtù di tali presupposti, i giudici remittenti qualificano la riduzione delle "pensioni d'oro" alla stregua di una misura sostanzialmente tributaria. In altre parole, a fronte dell'assenza di una destinazione a finalità di solidarietà sociale si dovrebbe concludere per il carattere tributario di una siffatta misura.

Inquadrato il prelievo, attraverso il predetto indice interpretativo, nel *genus* dei tributi, i ricorrenti concludono per la violazione del principio di uguaglianza che, in materia di concorso alle spese pubbliche, risulta sancito dagli artt. 3 e 53 della Costituzione, in virtù del carattere selettivo del prelievo, volto ad escludere determinate categorie di pensioni dall'ambito di applicazione.

In sostanza, il primo profilo di illegittimità costituzionale rilevato dai giudici *a quibus* sarebbe rappresentato dalla violazione del principio di universalità dell'imposizione tributaria.

In ogni caso, i giudici remittenti asseriscono che, anche a voler escludere la natura tributaria del suddetto prelievo, questo si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 23, 36 e 38 Cost.

Ed infatti, se non si aderisce alla ricostruzione per cui si tratti di una misura tributaria, questa deve essere inquadrata tra le prestazioni patrimoniali imposte ex art. 23 Cost. e, come tale, deve essere sorretta da un ragionevole bilanciamento tra la garanzia del legittimo affidamento dei soggetti privati nella sicurezza delle proprie situazioni giuridiche e le esigenze finanziarie. Ebbene, secondo la ricostruzione ermeneutica dei giudici remittenti, i fattori di legittimazione (necessità, proporzionalità, adeguatezza, temporaneità ed eccezionalità) enucleati dalla giurisprudenza costituzionale, sembrerebbero mancare nel caso in esame, soprattutto con riferimento al carattere della necessità, in quanto non sussisterebbe alcuna specifica situazione di crisi del sistema previdenziale, e a quello della temporaneità, poiché, a fronte della reiterazione di interventi del genere ad opera del legislatore, il prelievo non può definirsi *una tantum*.

LA PRONUNCIA DELLA CORTE COSTITUZIONALE: L'INFONDATEZZA DELLE QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE SULL'ART. 1, CO 260.

Con riferimento alla asserita illegittimità costituzionale del comma 260 in relazione agli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, è necessario evidenziare come la questione relativa al blocco delle perequazioni non sia nuova nel panorama della giurisprudenza costituzionale.

Proprio per tale ragione, l'analisi dell'attuale pronuncia della Corte n. 234 del 2020, non può prescindere da un raffronto con i precedenti maggiormente significativi, ossia le sentenze n. 70/2015 e 250/2017.

Procedendo in ordine cronologico, con la pronuncia del 2015 la Corte costituzionale aveva accolto la questione, dichiarando l'illegittimità dell'art. 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, che aveva disposto l'azzeramento, per il biennio 2012-2013, della rivalutazione automatica per le pensioni superiori al triplo del trattamento minimo INPS. L'argomentazione posta a sostegno della declaratoria di incostituzionalità è insita nella manifesta irragionevolezza di una misura di durata biennale e relativa anche ai trattamenti pensionistici di importo meno elevato, la quale, pregiudicando notevolmente il potere di acquisto del trattamento pensionistico, risultava lesiva dei principi di proporzionalità e di adeguatezza dello stesso, previsti dal combinato disposto degli artt. 36 (ciò in quanto la pensione rappresenta una ipotesi di retribuzione differita) e 38 della Costituzione.

Tale pronuncia, pertanto, appare essere sorretta dal seguente ragionamento: l'adeguatezza alle esigenze di vita, prevista quale requisito indefettibile del trattamento pensionistico ai sensi dell'art. 38 della Costituzione, implica la necessità che il trattamento muti proporzionalmente al mutare del costo della vita. In altre parole, all'innalzamento del secondo dovrebbe corrispondere l'innalzamento del primo. In tale prospettiva, il meccanismo della rivalutazione automatica rappresenta lo strumento di tutela dall'erosione determinata dalle dinamiche inflazionistiche, con la conseguenza che l'*an* della sua previsione non rientra nella discrezionalità legislativa, potendo quest'ultima esplicarsi unicamente con riguardo ai profili del *quantum* e del *quomodo*, pur sempre nei limiti del ragionevole contemperamento tra la tutela del legittimo affidamento dei pensionati sulla conservazione del potere d'acquisto del loro trattamento pensionistico e le esigenze finanziarie dello Stato: contemperamento che, nel caso in esame, era apparso alla Corte costituzionale manifestamente irragionevole e sproporzionato e, dunque, incostituzionale.

Alla luce della pronuncia della Corte costituzionale, era stato adottato il decreto-legge n. 65/2015, in modifica dell'assetto originario del citato decreto-legge n. 201 del 2011. Con tale intervento, preordinato appunto a «dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica», il legislatore adottava una nuova disciplina, avente efficacia retroattiva, della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici per gli anni 2012 e 2013 (comma 25): l'esclusione di qualsiasi rivalutazione automatica veniva limitata ai trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte (e non più a tre volte) il trattamento minimo INPS, si prevedevano, a favore dei trattamenti pensionistici compresi tra quelli superiori a tre volte e fino a sei volte il trattamento minimo INPS, misure percentuali decrescenti all'aumentare dell'importo complessivo del trattamento pensionistico ed era confermato il riconoscimento nella misura del cento per cento per i trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS.

Anche tale disciplina veniva sottoposta al vaglio della Corte costituzionale che, con la sentenza n. 250/2017, aveva rigettato ogni questione di legittimità costituzionale.

Difatti, la Corte costituzionale aveva ritenuto che il bilanciamento operato dal legislatore tra i valori e gli interessi costituzionali coinvolti (ossia, da un lato, l'interesse dei pensionati a preservare il potere di acquisto dei propri trattamenti previdenziali, e, dall'altro, le esigenze finanziarie e di

equilibrio di bilancio dello Stato) fosse ispirato ai criteri di ragionevolezza.

In particolare, i giudici costituzionali evidenziavano come le caratteristiche concrete della misura rendono non irragionevole l'intervento legislativo: il valore percentualmente decrescente della perequazione riconosciuta ai trattamenti pensionistici medi (quali devono considerarsi quelli superiori a tre volte e pari o inferiori a sei volte il minimo INPS) e l'esclusione dal campo di applicazione delle pensioni fino a tre volte il trattamento non solo non costituiscono strumenti tali da poter concretamente pregiudicare l'adeguatezza dei trattamenti, considerati nel loro complesso, a soddisfare le esigenze di vita, ma salvaguardano altresì il «nucleo essenziale» della tutela previdenziale.

Ciò posto, occorre verificare se la sentenza del 2017, nella parte relativa alle misure di blocco della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, si ponga in linea di continuità con il precedente indirizzo ovvero rappresenti un *revirement* giurisprudenziale.

Sebbene il segno completamente opposto delle due sentenze – la prima di secco accoglimento e la seconda di rigetto – potrebbe far propendere per la tesi del mutamento giurisprudenziale, a ben vedere si tratta di un esito differente, ma derivante dall'applicazione del medesimo principio di ragionevolezza, il quale assume valore di cardine fondamentale, attorno al quale ruota la tematica dell'ammissibilità di interventi legislativi che rimuovano o riducano la rivalutazione automatica delle pensioni.

Se la Corte costituzionale rileva la manifesta irragionevolezza di un siffatto intervento, la pronuncia non può che essere di accoglimento, ma laddove il legislatore abbia compiuto un adeguato bilanciamento tra i vari interessi sottesi, allora la questione di legittimità costituzionale deve essere rigettata. Con riferimento alle due fattispecie, quindi, la Corte ha ritenuto che il primo intervento legislativo avesse valicato i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità, in quanto era stato disposto il blocco integrale della perequazione automatica delle pensioni di importo superiore a 1.217,00 euro mensili, «senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così incisivi», mentre non ha riscontrato le medesime censure nella successiva disciplina, la quale ha imposto un sacrificio, parziale e temporaneo, unicamente alle pensioni di importo medio-alto.

Alla luce di quanto evidenziato, si può sostenere che la sentenza 234 del 2020 della Corte costituzionale si pone nel solco già tracciato dalle suddette precedenti sentenze. Difatti, l'infondatezza della doglianza, relativa alla riduzione della perequazione automatica per le "pensioni d'oro", trova il proprio fondamento nella considerazione che l'assetto delineato dal legislatore non abbia eliminato *tout court* il sistema della rivalutazione dei trattamenti pensionistici, ma abbia determinato un ridimensionamento della percentuale di rivalutazione, in misura crescente all'aumentare del trattamento, fino alla misura del 40 per cento per gli importi più elevati.

In particolare, gli elementi valorizzati dai giudici costituzionali per ritenere che la discrezionalità del legislatore, nello stabilire nel concreto le variazioni perequative dell'ammontare delle prestazioni, si sia esplicata attraverso un ragionevole bilanciamento dei principi sottesi e delle esigenze di bilancio risultano essere tre: a) «la considerazione differenziata dei trattamenti di quiescenza in base al loro importo, atteso che le pensioni più elevate presentano margini più ampi di resistenza all'erosione inflattiva»; b) la sola diminuzione della rivalutazione , in luogo del totale azzeramento, anche per i trattamenti pensionistici più elevati; c) la sussistenza di motivazioni che risultano in grado di

giustificare il sostenibile sacrificio perequativo imposto alle pensioni di elevato importo.

Alla luce di tali fattori, la Corte ha dichiarato non fondate le questioni relative all'art. 1, comma 260, in quanto ha ritenuto che l'intervento del legislatore fosse conforme ai principi di ragionevolezza e proporzionalità.

A parere di chi scrive, la sentenza in commento non ha dunque una portata particolarmente innovativa, ma rappresenta una importante conferma della possibilità, per il legislatore, di modulare nel tempo, alla luce dell'andamento economico, le modalità concrete di esplicazione della regola dell'indicizzazione dei trattamenti pensionistici, purché ciò non determini un completo abbattimento della stessa.

SEGUE: L'ACCOGLIMENTO PARZIALE DELLE QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE SULL'ART. 1, CO 261.

Come già evidenziato, la Corte costituzionale ha rigettato ogni questione di legittimità costituzionale sollevata dai singoli giudici remittenti, ad eccezione di quella relativa all'art. 1, comma 261, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 nella parte in cui stabilisce la riduzione dei trattamenti pensionistici ivi indicati «per la durata di cinque anni», anziché «per la durata di tre anni». In conclusione, dopo la pronuncia *de qua*, ogni misura stabilita dal legislatore rimane valida ed efficace; tuttavia, la decurtazione delle "pensioni d'oro" può dispiegare i propri effetti unicamente per il triennio 2019-2021, quindi sino al 31 dicembre 2021 e non già fino al 2023, come originariamente disposto con l'intervento legislativo.

Ciò posto, occorre soffermarsi sulle motivazioni poste alla base della pronuncia della Corte costituzionale.

La pronuncia della Corte in merito alla conformità a Costituzione della previsione di riduzioni percentuali dei trattamenti pensionistici superiori a specifiche soglie, per una durata quinquennale, si fonda sulla seguente argomentazione: esclusa la natura sostanzialmente tributaria (e, quindi, ritenuta insussistente la lesione degli artt. 3 e 53 Cost.), l'imposizione patrimoniale, ascrivibile nell'alveo delle prestazioni ex art. 23 Cost., risulta violare il principio della ragionevolezza solo sotto il profilo temporale, laddove prevede una durata quinquennale.

Appare pertanto opportuno analizzare innanzitutto le motivazioni poste a fondamento dell'esclusione della natura sostanzialmente tributaria.

Al fine di comprendere tale *iter* argomentativo, appare utile soffermarsi sui precedenti giurisprudenziali di maggior rilievo, ossia le sentenze n. 116 del 2013 e 173 del 2016.

Sul punto, occorre ripercorrere brevemente le vicende sottese.

Con l'articolo 18, comma 22-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, così come ulteriormente modificato dall'articolo 24, comma 31-bis del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, il legislatore aveva introdotto un prelievo delle pensioni, interamente devoluto alle casse dello Stato. L'espressa previsione per cui le somme accantonate dall'ente previdenziale sarebbero state versate all'entrata del bilancio dello Stato aveva determinato il riconoscimento della natura sostanzialmente tributaria del prelievo sulle pensioni, con conseguente declaratoria di

incostituzionalità della disposizione legislativa per violazione degli artt. 3 e 53 Cost. ad opera della sentenza n. 116 del 2013.

Successivamente, il legislatore aveva provveduto, con l'art. 1, comma 486 , della legge 27 dicembre 2013, n. 147, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (Legge di Stabilità), ad introdurre un contributo di solidarietà imposto coattivamente ai percettori di trattamenti pensionistici superiori ad un determinato importo.

Il suddetto intervento fu oggetto della successiva sentenza n. 173/2016, in cui i giudici costituzionali avevano rigettato la questione di legittimità costituzionale, in virtù della esclusione della natura tributaria del contributo ivi previsto, operando lo stesso all'interno del circuito previdenziale e trovando giustificazione, in via del tutto eccezionale, nel periodo di grave crisi economico-finanziaria del sistema.

Il confronto tra le due pronunce – la 116/2013 e la 173/2016 – appare di notevole importanza, in quanto consente di rintracciare, sia pur con qualche perplessità, la linea di demarcazione tra i contributi di solidarietà imposti ai soli pensionati che si sostanziano in veri e propri tributi, con possibile violazione degli artt. 3 e 53 della Costituzione, da un lato, e i contributi che rientrano nell'alveo delle prestazioni patrimoniali con fondamento solidaristico, dall'altro. Ed infatti, dall'analisi delle suddette pronunce è possibile dedurre che, nelle ipotesi in cui il prelievo si muova del tutto all'interno del sistema previdenziale, a questo non possa attribuirsi natura sostanzialmente tributaria, poiché finalizzato unicamente a ristabilire l'equilibrio finanziario del sistema economico degli enti previdenziali, nell'ottica del «concorso solidaristico al finanziamento di un riassetto progressivo delle pensioni».

Ciò posto, è possibile procedere all'applicazione di tale ricostruzione ermeneutica al caso odierno: ebbene, la mancata previsione di un meccanismo di acquisizione al bilancio dello Stato esclude a monte la tesi, sposata invece dai ricorrenti, secondo cui il prelievo disposto con l'art. 1, comma 261, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 sarebbe del tutto equivalente ad un tributo. La Corte costituzionale, dunque, nel negare in tale ipotesi la natura tributaria, non smentisce la teoria per cui una decurtazione patrimoniale definitiva del trattamento pensionistico, con acquisizione al bilancio statale del relativo ammontare, rappresenti un prelievo tributario, ma nega il presupposto per cui anche il caso in esame rientrerebbe in una simile fattispecie, sul presupposto che la disposizione legislativa garantisca il mantenimento delle somme all'interno del circuito previdenziale, senza alcun loro riversamento nell'erario dello Stato, in quanto devolute completamente ad appositi fondi, denominati «Fondo risparmio sui trattamenti pensionistici di importo elevato», istituiti presso gli Enti di previdenza interessati.

Tra l'altro la forte similitudine tra il contributo di solidarietà sancito con la legge di bilancio 2019 e il precedente prelievo imposto dalla legge di stabilità del 2013 aveva consentito a parte degli interpreti, prima della odierna sentenza della Corte costituzionale, di anticipare l'esito del giudizio di legittimità costituzionale, ritenendo che, attraverso la conferma dei precedenti in materia, il sindacato sulla conformità a Costituzione del suddetto contributo si sarebbe concluso con il rigetto della questione.

Tuttavia, non può negarsi che sussiste una differenza, per quanto sottile, tra le due fattispecie, che potenzialmente avrebbe potuto determinare un esito differente della questione attuale. Ed infatti, la legge di bilancio 2019 non prevede una destinazione specifica della somma ricavata,

differentemente dall'intervento legislativo del 2013, il quale prevedeva una finalità espressa, ossia quella di «concorrere al finanziamento degli interventi di cui al comma 191 del presente articolo ».

Tuttavia, secondo quanto emerge dalla attuale sentenza della Corte costituzionale, la circostanza che i suddetti fondi siano privi di destinazione specifica non rappresenta un elemento che comprova la successiva acquisizione al bilancio dello Stato: proprio la considerazione che in passato il legislatore ha dovuto prevedere espressamente la devoluzione al bilancio dello Stato del contributo di solidarietà sui trattamenti pensionistici, «smentisce in radice la tesi della permeabilità statale dei bilanci previdenziali».

Inoltre, la conferma della natura endoprevidenziale del prelievo si rinviene altresì nella circostanza che i risparmi maturati fino al 31 dicembre 2019 sono stati contabilizzati quantomeno nel rendiconto dell'INPS e imputati tramite assegnazione ad un'apposita voce del suo stato patrimoniale.

Alla luce, pertanto, dell'esclusione della natura sostanzialmente tributaria, l'attuale prelievo deve essere inquadrato nell'ambito di applicazione dell'art. 23 della Costituzione, con la conseguenza che, sotto tale profilo, occorre vagliare la ragionevolezza del bilanciamento effettuato dal legislatore tra le esigenze finanziarie di risparmio e la tutela del legittimo affidamento dei soggetti privati. Sul punto, appare fondamentale il richiamo ai criteri già elaborati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui «nel nostro sistema costituzionale non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti», purché siffatti interventi legislativi risultino conformi al principio di ragionevolezza. Ebbene, può definirsi ragionevole la compressione dei diritti dei pensionati, che risulti adottata nel rispetto dei principi di necessità, sostenibilità, proporzionalità e temporaneità, da sindacare tenendo conto delle circostanze del caso concreto.

Con riguardo al profilo della necessità, la misura appare connessa alle gravi problematiche strutturali che affliggono il nostro sistema previdenziale, il quale risente dell'invecchiamento della popolazione, che ovviamente determina un incremento dei trattamenti pensionistici da erogare, a cui non corrisponde un aumento dei lavoratori attivi, in quanto i dati statistici confermano la tendenziale precarietà dell'attività lavorativa delle nuove generazioni, con il rischio che il cd "patto generazionale", su cui si fonda il sistema previdenziale, già ad oggi decisamente fragile, venga compromesso.

Con riferimento alla sostenibilità e alla proporzionalità si evidenzia che appare coerente con tali principi la predisposizione legislativa di un risparmio di spesa, attraverso la previsione di contributi di solidarietà con prelievo a carico delle pensioni più elevate.

Tuttavia, conclude la Corte costituzionale, non trova alcuna giustificazione la previsione in ordine alla durata quinquennale del suddetto contributo, che esplica quindi i suoi effetti solo per il triennio. E ciò in correlazione con l'arco temporale triennale delle previsioni pluriennali di bilancio sottoposte alla valutazione parlamentare, fissato dall'art. 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), ed in ragione di anche dell'irragionevolezza per sproporzione del margine del quinquennio di una misura che invece persegue le sue finalità di ricambio generazionale nel mercato del lavoro, proprio nell'arco del triennio, misura pure connessa alla sperimentale per il 2019-2021 dell'istituto del pensionamento anticipato in «quota 100» (art. 14 del decreto-legge n. 4 del 2019).

In conclusione, il contributo di solidarietà previsto con la legge di bilancio del 2019 non risulta ispirato a criteri di ragionevolezza unicamente con riguardo al profilo temporale: pertanto, anche nell'ottica di salvaguardare un intervento legislativo per il resto conforme a Costituzione, la Corte costituzionale ha optato per una sentenza di accoglimento di tipo sostitutivo, riducendo la previsione originaria per un periodo di tempo pari a tre anni.

BREVI OSSERVAZIONI CONCLUSIVE.

Come anticipato, la sentenza della Corte costituzionale n. 234/2020 può essere inquadrata nell'ambito della giurisprudenza costituzionale sul bilanciamento tra le esigenze di sostenibilità del bilancio pubblico e la salvaguardia dei diritti sociali.

Come noto, infatti, l'introduzione del vincolo costituzionale del pareggio di bilancio ad opera della legge di revisione costituzionale n. 1/2012, che ha riscritto l'art 81 e modificato gli artt. 97, 117, e 119 della Costituzionale, ha comportato, tra i plurimi profili di novità, altresì la possibilità che il rispetto delle regole di stabilità economica e finanziaria, imposte dall'Unione europea, possa essere sindacato dinanzi ai giudici costituzionali, in quanto gli interventi legislativi che si pongano in contrasto con il suddetto principio risultano ad oggi suscettibili di essere annullati per effetto di pronunce della Corte costituzionale di declaratoria di incostituzionalità.

La tematica della compressione delle garanzie dei diritti sociali per far fronte alla crisi economico-finanziaria sembra ruotare attorno ad un'unica, per quanto complessa, domanda: fino a che punto le esigenze di equilibrio di bilancio possono spingere il legislatore a rimodulare in termini peggiorativi le tutele dei diritti sociali?

All'indomani di tale revisione costituzionale, la dottrina costituzionalista non ha avuto una visione uniforme. Ed infatti, accanto all'orientamento maggioritario secondo cui la positivizzazione in Costituzione del principio di equilibrio di bilancio non può determinare una indiscriminata compressione dei diritti costituzionalmente sanciti, non sono mancate le teorie volte ad affermare che il "nuovo" art. 81 avrebbe determinato la necessità di privilegiare sempre le procedure di contenimento della spesa pubblica, anche laddove ciò avrebbe pregiudicato i diritti condizionati al potere di spesa.

A ben vedere, la questione può trovare una prima e parziale soluzione nella considerazione che ogni diritto costituzionalmente garantito trova i propri limiti non solo nelle espresse previsioni costituzionali, ma altresì nella tutela di ogni altro diritto o principio sancito dalla Costituzione. Ciò in quanto la Costituzione repubblicana è del tutto permeata da connotati pluralistici: il pluralismo sociale, quale contesto in cui nasce la Costituzione, si trasforma nella pluralità di valori che la stessa tutela e persegue.

Ed allora, se è vero che ogni disposizione costituzionale è potenzialmente idonea a porsi in contrasto con le altre, sarebbe riduttivo non considerare altresì le istanze di unificazione che tendono a ricondurre ad unità la complessità sociale, istituzionale e ideologica.

Nel settore della tutela dei diritti e del loro rapporto con le esigenze di bilancio l'esigenza di unificazione sembrerebbe poter essere soddisfatta attraverso due elementi: la considerazione per cui il nucleo indefettibile di tutele è un limite invalicabile dal legislatore e il rispetto del principio di ragionevolezza.

Ebbene, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale è possibile, innanzitutto , ricavare quanto segue: il legislatore non può adottare misure che rechino un vulnus al "nucleo duro" della tutela previdenziale, neanche quando ciò sia dettato da esigenze di equilibrio di bilancio.

In primo luogo, dunque, non può in alcun modo essere condivisa la tesi secondo cui la Corte costituzionale è «tenuta ad applicare il principio di equilibrio di bilancio come una sorta di super-valore costituzionale, capace cioè di prevalere in modo assoluto, ovvero senza adeguata e ragionevole ponderazione, sui diritti costituzionalmente garantiti». E ciò appare piuttosto chiaro alla luce del primato della persona umana sulla struttura dello Stato e della valorizzazione della dignità dell'individuo sanciti dal combinato disposto degli artt. 2 e 3 della Costituzione.

Ciò posto, appare opportuno evidenziare che a tale conclusione, secondo la dottrina, si potrebbe giungere attraverso due differenti ricostruzioni ermeneutiche. Ed infatti, si potrebbe innanzitutto sostenere che il contenuto del diritto garantito in Costituzione individua un limite alla discrezionalità del legislatore. Secondo tale prospettiva, dunque, la salvaguardia del nucleo incomprimibile dei diritti condizionati dalle risorse economiche si estrinseca quale limite assoluto, che si impone e prevale rispetto a qualsivoglia scelta politica del legislatore. Tuttavia, secondo una differente tesi, si potrebbe ritenere che il nucleo duro del diritto non rappresenti un limite assoluto, bensì relativo, il quale – nell'esplicazione delle scelte discrezionali del legislatore – prevale nel bilanciamento con le esigenze di bilancio. A parere di chi scrive sembrerebbe preferibile aderire alla prima interpretazione, in quanto questa appare più conforme alla giurisprudenza costituzionale, la quale ha infatti asserito che «il legislatore nella individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti gode di discrezionalità (da ultimo, *ex plurimis*, sentenze n. 431 e 251 del 2008, ordinanza n. 269 del 2009). Si deve tuttavia riaffermare che, sempre secondo la giurisprudenza di questa Corte, detto potere discrezionale non ha carattere assoluto e trova un limite nel rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati (sentenza n. 251 del 2008 che richiama sentenza n. 226 del 2000)».

Ciò posto, traslando tale assunto nelle questioni sorte in ambito previdenziale, si evince, ad esempio, che il legislatore non gode di alcuna discrezionalità nella previsione dell'an della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, in quanto altrimenti si lederebbe il nucleo indefettibile della garanzia previdenziale, ai sensi del combinato disposto degli artt. 36 e 38 Cost.: «per le sue caratteristiche di neutralità e obiettività e per la sua strumentalità rispetto all'attuazione dei suddetti principi costituzionali, *la tecnica della perequazione si impone*, senza predefinirne le modalità, *sulle scelte discrezionali del legislatore*, cui spetta intervenire per determinare in concreto il quantum di tutela di volta in volta necessario».

Al di fuori del nucleo incomprimibile, l'individuazione del livello e delle misure necessarie a tutela dei diritti sociali rientra nell'ambito della discrezionalità legislativa. Anche in tal caso, tuttavia, il legislatore incontra un limite, ossia quello del rispetto del ragionevole bilanciamento tra il le esigenze di bilancio e la compressione dei diritti a prestazioni pubbliche: «spetta, , al legislatore, *sulla base di un ragionevole bilanciamento* dei valori costituzionali, dettare la disciplina di una adeguata tutela , alla stregua delle risorse finanziarie attingibili *e fatta salva la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona*»

Con riferimento alla tutela previdenziale, dunque, il legislatore può modulare il quantum e il quomodo dei trattamenti pensionistici al fine di far fronte alle esigenze di bilancio, soprattutto nei momenti storici caratterizzati da gravi crisi finanziarie, purché la misura volta a ridimensionare la

tutela previdenziale sia sorretta dal rispetto del principio di ragionevolezza.

E, alla luce della sentenza n. 234/2020, una misura che dispone un prelievo a carico delle pensioni più elevate, con finalità di solidarietà sociale, non è irragionevole, se la sua dimensione temporale si mantiene nei limiti della proporzionalità con le finalità perseguite.

1. Sul panorama giurisprudenziale della Corte costituzionale in materia pensionistica, con riferimento alle sentenze di maggior rilievo, si rinvia ai paragrafi successivi. Ed infatti, a fini di semplificazione, si è ritenuto opportuno distinguere i precedenti giurisprudenziali relativi ai contributi di solidarietà e alla loro presunta natura tributaria (con particolare riferimento alle sentenze nn. 116/2013 e 173/2016) e quelli aventi ad oggetto la tematica del raffreddamento dell'indicizzazione (in tal caso, l'analisi è incentrata alla disamina delle analogie con le sentenze nn. 70/2015 e 250/2017).
2. Appare opportuno evidenziare come la misura di raffreddamento del dinamismo della perequazione automatica e la previsione di un contributo di solidarietà, pur risolvendosi entrambe in «forme temporanee di falcidia del trattamento pensionistico», presentino evidenti differenze strutturali e operative. Ed infatti «mentre il contributo di solidarietà ha una sua autonoma, ben definita identità, consistendo in somma predeterminata (o predeterminabile) che va detratta dall'importo del trattamento pensionistico , e tale che, scaduti i termini di durata fissati dalla legge, il trattamento pensionistico inciso riassume, a tutti gli effetti, l'originaria entità, gli interventi sulla perequazione automatica incidono, deprimendola, sulla dinamica incrementale dell'importo nominale di quel medesimo trattamento. Concluso detto periodo, l'automatismo riprende, sì, il suo normale corso, ma lo riprende – e qui si pone il problema – assumendo come importo di riferimento non già quello del trattamento pensionistico originario, bensì (secondo quanto è di corrente prassi) il minor importo risultante dalla esclusione, medio tempore, dell'incremento perequativo» Così M. Cinelli, *I prelievi sulle «pensioni d'oro»: alla Corte costituzionale la narrazione, alla Corte dei conti l'epilogo?*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 1/2021, 155 – 156. Il suddetto contributo offre altresì una interessante disamina della sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale Umbria, 22 dicembre 2020 n. 87, ossia una delle prime pronunce attuative della sentenza della Corte costituzionale n. 234/2020.
3. A fini di maggior completezza, si indica che per l'anno 2019 il minimo INPS risultava pari a circa 513 euro.
4. Cfr. art. 1, co 260, l. 145/2018: «Per il periodo 2019-2021 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) per i trattamenti pensionistici complessivamente pari o inferiori a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento;

   b) per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi:

   1) nella misura del 97 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di 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 lettera a), l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato. Per le pensioni di 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 dal presente numero, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

2) nella misura del 77 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. Per le pensioni di 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 dal presente numero, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

3) nella misura del 52 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. Per le pensioni di 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 dal presente numero, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

4) nella misura del 47 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a otto volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a otto volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dal presente numero, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

5) nella misura del 45 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a otto volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a nove volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a nove volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dal presente numero, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

6) nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a nove volte il trattamento minimo INPS»

5. Cfr. art. 1, co 261, l. 145/2018:«A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e per la durata di cinque anni, i trattamenti pensionistici diretti a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative dell'assicurazione generale obbligatoria e della Gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, i cui importi complessivamente considerati superino 100.000 euro lordi su base annua, sono ridotti di un'aliquota di riduzione pari al 15 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 130.000 euro, pari al 25 per cento per la parte eccedente 130.000 euro fino a 200.000 euro, pari al 30 per cento per la parte eccedente 200.000 euro fino a 350.000 euro, pari al 35 per cento per la parte eccedente 350.000 euro fino a 500.000 euro e pari al 40 per cento per la parte eccedente 500.000 euro»

6. La decisione in commento, dunque, rientra tra le sentenze sostitutive. Tali tipologie di pronunce, appartenenti al *genus* delle sentenze manipolative, si caratterizzano in quanto la Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità di una disposizione nella parte in cui contiene una previsione anziché un'altra. Sulle tipologie di sentenze della Corte costituzionale si rinvia a S. M. Cicconetti, *Lezioni di giustizia costituzionale*, Giappichelli, 2014, 85 e ss.
7. Cfr. Corte cost., sent. n. 234/2020, cons. in diritto, p. 15.2.2.
8. Cfr. Corte cost., sent. n. 234/2020, cons. in diritto, p. 18.4.
9. Cfr. Corte cost., sent. n. 70/2015, cons. in diritto, p. 8
10. Si fa riferimento, in particolare, ai limiti di perequazione già introdotti dall'articolo 1, comma 483, della l. 147/2013 (legge di stabilità 2014), per il triennio 2014-2016, e successivamente estesi anche al 2017 e 2018 dall'articolo 1, comma 286, della l. 208/2015. Dunque, l'attuale regolazione riconosce la perequazione sulla base di aliquote decrescenti, relative ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a 9 volte il trattamento minimo INPS, laddove la disciplina previgente considerava i trattamenti pensionistici con importo complessivo fino a 6 volte il trattamento minimo.
11. Queste le argomentazioni poste a sostegno della ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale adottata da Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Friuli-Venezia Giulia, il 17 ottobre 2019. In particolare i giudici remittenti evidenziano come «nel Dossier parlamentare del dicembre 2018 è ripercorso in dettaglio il "cammino" della legislazione in materia: dalla norma fondante costituita dall'articolo 34, comma 1, della l. 448/1998, alla prima distribuzione del meccanismo secondo "fasce" reddituali, introdotta con l'articolo 69, comma 1, della l. 388/2000; dal "blocco" biennale previsto per il 2012/2013 nella c.d. legge Fornero (art. 24, comma 25, del d.l. 201/2011, abrogativo del precedente art. 18, comma 3, del d.l. 98/2011), poi caducato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 70/2015, e in seguito riproposto con il d.l. 65/2015 (confermando sostanzialmente il blocco biennale sui trattamenti superiori a 6 volte il minimo INPS) fino alla rimodulazione prevista con il citato 33 art. 1, comma 483 della l. n. 147/2013 (protratta, come detto, anche per il 2017/2018). Il descritto quadro normativo offre plastica evidenza – ad avviso di questo giudice – dell'assoluta assenza di soluzione di continuità tra gli interventi di revisione/rimodulazione/blocco del sistema perequativo a carico dei trattamenti pensionistici di maggiore importo a partire dal 2012».
12. Si veda, a titolo esemplificativo, il Documento redatto dalla Camera dei Deputati nel gennaio 2019 contenente l'analisi degli effetti sui saldi di finanza pubblica della manovra di bilancio 2019/2021, che individua, tra gli ordinari mezzi di copertura e di finanziamento dei livelli di spesa approvati, la misura del blocco della perequazione automatica dei trattamenti pensionistici.
13. Tale questione è stata sollevata da: Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per il Friuli-Venezia Giulia; Tribunale ordinario di Milano, in funzione di giudice del lavoro; Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio; Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Sardegna e Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Toscana.
14. Cfr. art. 1, co 263, l. n. 145/2018.

15. Cfr. art. 1, co 265, l. n. 14572018.

16. Sebbene la questione di maggior rilevanza sia quella esaminata nel proseguo del commento, occorre dare atto altresì degli ulteriori parametri costituzionali la cui violazione è stata invocata a fondamento della presunta illegittimità costituzionale del comma 261. Ebbene, nelle differenti ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale i giudici hanno variamente argomentato con riferimento alla non conformità della disposizione de qua agli artt. 117 (in relazione tanto all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU quanto all'art. 6 CEDU) e 42 Cost.; 136, 97 e 81 Cost. Con riguardo alle ultime due ipotesi – violazione degli artt. 97 e 81 Cost. – la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità delle relative questioni, in virtù dell'omessa o insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza delle stesse. Con riferimento alla presunta violazione dell'art. 136 Cost., la Corte ha posto l'accento sulla fondamentale distinzione tra violazione o elusione di uno specifico giudicato costituzionale, da un lato, e l'inosservanza dei principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale, dall'altro: poiché, nel caso in esame, la disposizione censurata non riproduce il contenuto di una previamente dichiarata incostituzionale, ma – al più – si pone in contrasto con i precedenti indirizzi giurisprudenziali non può essere invocata la violazione dell'art. 136 Cost. Infine, in riferimento ai parametri di cui agli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU e all'art. 1 del Prot. addiz. alla Convenzione stessa, la Corte ha ritenuto che la riduzione sulle "pensioni d'oro" risulti ragionevole e proporzionata e rifletta un corretto bilanciamento tra l'interesse generale della comunità e i diritti fondamentali dell'individuo, con la conseguenza che non possono dirsi violati né il diritto di proprietà tutelato dall'art. 42 Cost. e dall'art. 1 del Prot. addiz. alla CEDU né il legittimo affidamento dei pensionati.

17. Con riferimento alla denominazione, appare opportuno evidenziare come nel Dossier adottato dal Servizio Bilancio dello Stato nella Camera dei Deputati "Legge di Bilancio 2019 – Modifiche approvate dal Senato – dicembre 2018" il prelievo venga effettivamente indicato quale "contributo di solidarietà". Tuttavia, nel testo definitivo della legge tale denominazione scompare, come emerge dalla circostanza che il contributo venga inserito nella Parte I Sezione I, recante "Misure quantitative per la realizzazione degli obiettivi programmati", senza alcuna distinzione rispetto a tutti gli altri interventi rientranti nella manovra finanziaria. Inoltre, sul punto appare altresì significativo quanto evidenziato nel Documento redatto dalla Camera dei Deputati nel gennaio 2019 contenente l'analisi degli effetti sui saldi di finanza pubblica della manovra di bilancio 2019/2021, in quanto la decurtazione prevista per le "pensioni d'oro" viene ricompresa tra gli ordinari mezzi di copertura e di finanziamento dei livelli di spesa approvati.

18. Sulla sentenza 70/2015, si vedano *ex multis* A. Anzon Demmig, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, su *www.riviastaaic.it*, 2/2015; A. Barbera, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, su *www.rivistaaic.it*, 2/2015; A. Morrone, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, su *www.federalismi.it*, 10/2015.

19. Sulla sentenza 150/2017, si rinvia a F. Medico, *Il legislatore nel letto di Procuste delle pensioni: brevi riflessioni a margine della sentenza n. 250/2017*, in *www.federalismi.it*, 14 febbraio 2018; 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 *www.osservatorioaic.it*, 1/2018; I. Massa Pinto, *Il giudicato costituzionale non comporta un "esproprio" della potestà legislativa: il principio di (non ir)ragionevolezza come tutela del contenuto essenziale dei diritti (e non come ricerca dell'ottima proporzione) nel bilanciamento tra diritti ed esigenze finanziarie (nota alla sent. n. 250 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *www.osservatorioaic.it*, 2/2018.

20. Si osserva che la sentenza n. 70/2015 era stata preceduta da un monito al legislatore, contenuto nella sentenza n. 316 del 2010, con cui i giudici costituzionali avevano invitato al rispetto dei principi ragionevolezza e di proporzionalità cui devono subordinarsi gli interventi normativi volti a comprimere il potere di acquisto del trattamento pensionistico. Con la pronuncia del 2010, infatti, i giudici costituzionali, pur respingendo la questione di legittimità sollevata sull'articolo 1, comma 19, della legge 24 dicembre 2007, n. 247, relativamente alla parte in cui, per l'anno 2008, prevedeva il blocco integrale della perequazione automatica delle pensioni superiori a otto volte il trattamento minimo, per presunta violazione del combinato disposto degli artt. 3, 36 e 38 Cost., sottolineavano come la discrezionalità del legislatore nel dettare la disciplina dei trattamenti pensionistici, alla stregua delle risorse finanziarie attingibili, incontra il limite invalicabile dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

21. Così Corte cost., sent. n. 234/2020, cons. in diritto, p. 15.2.2.

22. Secondo quanto emerge dalla sentenza della Corte costituzionale «la motivazione della misura, in rapporto alla situazione generale della finanza pubblica, emerge con sufficiente chiarezza dagli atti parlamentari e dal contesto normativo. Lo stesso art. 1 della legge n. 145 del 2018 ha stabilito, al comma 256, che nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali sia istituito un fondo denominato «Fondo per la revisione del sistema pensionistico attraverso l'introduzione di ulteriori forme di pensionamento anticipato e misure per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani». Il decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, introducendo in via sperimentale per il triennio 2019-2021 il trattamento di pensione anticipata «quota 100» (art. 14), ne ha disposto il finanziamento, per una parte degli oneri, «mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 256, della legge 30 dicembre 2018, n. 145» (art. 28, comma 2, lettera b)». Con riferimento alla motivazione, appare interessante evidenziare che a partire dalla sentenza n. 70/2015 si assiste ad un processo di estrema valorizzazione delle ragioni poste a fondamento dell'intervento legislativo di compressione dei diritti di natura previdenziale, con la conseguenza che sembrerebbe in tal modo configurabile una sorta di «onere probatorio in capo al legislatore il quale deve circostanziare dettagliatamente il costo di un determinato intervento "compressivo" e deve far emergere la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento» (così, F. Medico, *op. cit.*, 6 e ss.). Un simile approdo giurisprudenziale presenta un aspetto particolarmente problematico: ed infatti, sussiste il rischio che, l'eccessivo utilizzo dei documenti tecnici e finanziari di natura parlamentare, al fine di vagliare la ragionevolezza delle scelte legislative, si traduca nell'introduzione di un obbligo di motivazione per gli atti legislativi.

23. Su detta sentenza, si veda S. M. Cicconetti, *Il rinnovo del contributo di solidarietà sulle pensioni: una più che probabile violazione del giudicato costituzionale*, su *www.osservatorioaic.it*, gennaio

2014; V. Onida, *"pensioni d'oro" e contributo di solidarietà*, su *www.osservatorioaic.it*, febbraio 2014; F. Cannata, *La sentenza n. 116/2013: luci ed ombre del "no" della Corte costituzionale al contributo sulle "pensioni d'oro"*, in Rivista di diritto tributario, II, 2014, 61-94; N. C. Salerno, *La Costituzione, le pensioni e l'equità*, su *www.forumcostituzionale.it*, 5.9.2013.

24. Sulla sentenza della Corte costituzionale n. 173/2016, si rinvia a L. Pedullà, *Le "pensioni d'oro" quale paradigma del difficile bilanciamento tra diritti di prestazione sociale ed equilibrio economico-finanziario*, in *www.forumcostituzionale.it,* settembre 2016.

25. A fini di semplificazione, si sottolinea che il contributo di solidarietà previsto con tale intervento normativo era il seguente: 5% oltre i 90 mila euro lordi l'anno fino a 150 mila euro lordi l'anno; 10% dai 150 mila euro lordi l'anno fino ai 200 mila euro lordi l'anno; 15% oltre i 200 mila euro lordi l'anno.

26. Appare opportuno evidenziare che parte della dottrina non ha accolto positivamente tale pronuncia, non condividendone le argomentazioni poste a fondamento. Segnatamente si veda V. Onida, *op. cit*, il quale evidenzia la scarsa persuasività del semplice richiamo ai principi di uguaglianza e di capacità contributiva, in quanto «non è che ogni imposizione di tipo tributario sia legittima solo se colpisce esattamente nello stesso modo e allo stesso livello (fatto salvo evidentemente il principio di progressività) tutte le manifestazioni di capacità contributiva dello stesso tipo (e così tutti i tipi di redditi goduti dai contribuenti). È tutt'altro che infrequente, invece, che redditi diversi (da lavoro subordinato, da lavoro autonomo, da capitale, da vincite al gioco, eccetera) siano colpiti in modo e misura diversi per svariate ragioni di politica tributaria». Per una critica volta ad evidenziare il paradosso di espungere dall'ordinamento, per difformità dal principio di uguaglianza, un intervento che mirava proprio a rimuovere le disuguaglianze e gli squilibri intergenerazionali nel sistema previdenziale si veda N. C. Salerno, *op. cit*.

27. "A decorrere dal 1º gennaio 2014 e per un periodo di tre anni, sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori a quattordici volte il trattamento minimo INPS, è dovuto un contributo di solidarietà a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie, pari al 6 per cento della parte eccedente il predetto importo lordo annuo fino all'importo lordo annuo di venti volte il trattamento minimo INPS, nonché pari al 12 per cento per la parte eccedente l'importo lordo annuo di venti volte il trattamento minimo INPS e al 18 per cento per la parte eccedente l'importo lordo annuo di trenta volte il trattamento minimo INPS. Ai fini dell'applicazione della predetta trattenuta è preso a riferimento il trattamento pensionistico complessivo lordo per l'anno considerato. L'INPS, sulla base dei dati che risultano dal casellario centrale dei pensionati, istituito con decreto del Presidente della Repubblica 31 dicembre 1971, n. 1388, è tenuto a fornire a tutti gli enti interessati i necessari elementi per l'effettuazione della trattenuta del contributo di solidarietà, secondo modalità proporzionali ai trattamenti erogati. Le somme trattenute vengono acquisite dalle competenti gestioni previdenziali obbligatorie, anche al fine di concorrere al finanziamento degli interventi di cui al comma 191 del presente articolo."

28. Le maggiori criticità risiederebbero nella considerazione che, dall'analisi della giurisprudenza costituzionale, sembrerebbe emergere un orientamento volto a definire in termini di tributo ogni decurtazione patrimoniale caratterizzata da «doverosità della prestazione, mancanza di un rapporto sinallagmatico tra le parti, nonché dal collegamento di tale prestazione con la

pubblica spesa» (così, Corte cost., sent. 223/2012). Ebbene, il collegamento con la spesa pubblica risulterebbe sussistente non solo qualora l'introito sia ricompreso nel bilancio dello Stato, ma altresì quando sia destinato alle casse di un ente pubblico, secondo quanto affermato in particolare in Corte cost., sentt. nn. 26/1982; 11/1995; 37/1997. Ed infatti, proprio alla luce di tali pronunce, parte della dottrina, soprattutto antecedentemente alla pronuncia 173/2016, concludeva per la natura tributaria dei contributi di solidarietà devoluti a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie. Sul punto, si veda ex multis S. M. Cicconetti, *op. cit*. In particolare, l'A., nel commentare il contributo di solidarietà introdotto con l'art. 1, comma 486 , l. 147/2013, ne asseriva la natura sostanzialmente tributaria. Come visto, l'intervento della Corte costituzionale si è, invece, mosso nella opposta direzione, escludendo che una decurtazione patrimoniale destinata all'INPS possa essere intesa quale imposta e, come tale, soggetta al rispetto dei principi di uguaglianza e capacità contributiva.

29. Cfr. Corte cost., sent. n. 316/2010, cons. in diritto, p. 3.3.
30. Sul punto appare particolarmente interessante l'argomentazione posta a sostegno delle affermazioni dell'Avvocatura dello Stato, riassunte nella circolare n. 37/2020 (si veda Rassegna Avvocatura dello Stato, n. 1/2020, 1 ss).
31. Cfr. art. 1, co 486, l. 147/2013
32. Il riferimento è chiaramente all'articolo 18, comma 22-bis, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98.
33. Cfr. Corte cost., sent. n. 234/2020, cons. in diritto, p. 16.3
34. Dunque, il parametro ex art. 53 Cost., invocato da parte dei ricorrenti, non coglie nel segno, poiché l'ambito di applicazione della suddetta disposizione è circoscritto alla materia dell'imposizione tributaria in senso stretto
35. Cfr. Corte cost., sent. n. 349/1985
36. Sui suddetti requisiti si rinvia a Corte cost., sent. n. 173/2016, cons. in diritto, p. 11 e ss.
37. Per un maggior approfondimento sui diritti sociali, quali espressione dello "Stato di distribuzione", in quanto preordinati a realizzare la massima sintesi tra uguaglianza e libertà si rinvia a A. Baldassarre, *Diritti sociali*, in *Enc. Giur. Treccani*, 1989.
38. All'indomani dell'entrata in vigore della revisione costituzionale dell'art. 81 sembrano aver aderito tale visione, ex multis, M. Luciani, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in Relazione al Convegno "*Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la Riforma costituzionale del 2012*"- Corte Costituzionale, 22 novembre 2013; D. Cabras, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, in www.rivistaaic.it , n.2/2012; A. Morrone, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in Rivista AIC, 1/2014; E. Furno, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in Nomos, 1/2017.
39. Si veda, a titolo esemplificativo, quanto sostenuto da O. Chessa, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Jovene, 2016, 402, secondo cui con la legge costituzionale n. 1/2012 si sarebbe realizzato «il transito da un disegno costituzionale che non vietava alla politica democratica di decidere misure Keynesiane espansive di deficit spending a un assetto che invece le vieta in linea di principio,

consentendone la praticabilità solo a condizioni enumerate e particolarmente rigorose»

40. Sul punto è inevitabile il richiamo a Corte cost., sent. n. 80/2010, cons. in diritto, p. 4, in tema di bilanciamento tra le esigenze di bilancio e il diritto all'istruzione delle persone disabili. I giudici costituzionali hanno asserito che la discrezionalità del legislatore nell'attuare le disposizioni costituzionali si esplica nella scelta delle modalità specifiche e concrete con cui garantire tali diritti, ma «non ha carattere assoluto e trova un limite nel rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati».

41. Sul principio di ragionevolezza quale canone di unificazione del pluralismo dei valori che connota la Costituzione sono particolarmente interessanti le osservazioni di C. Mezzanotte, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Tipografia Veneziana, 1984, 141. L'Autore, in particolare, osserva che «l'uso sempre più esteso della ragionevolezza riflette perfettamente le esigenze di mobilità e duttilità di un modello che non è più tanto chiamato ad attrarre le molteplici aspettative all'ipotesi di un disegno di unificazione politico-costituzionale intorno ai valori, quanto a dare risposte diversificate e al tempo stesso contingenti al gioco delle sollecitazioni incrociate».

42. Emblematica, sul punto, la sentenza della Corte costituzionale n. 275/2016. La questione di legittimità costituzionale, promossa dal Tribunale Amministrativo regionale per l'Abbruzzo, aveva ad oggetto l'art. 6, comma 2-bis, della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), nella parte in cui prevedeva, per gli interventi relativi al servizio di trasporto degli studenti portatori di handicap o di situazioni di svantaggio, che la Giunta regionale garantisse un contributo del 50% della spesa necessaria e documentata dalle Province solo «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa». La Corte costituzionale, nel ritenere fondata la questione in esame, con conseguente declaratoria di incostituzionalità della disposizione de qua, ha espressamente asserito che «il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, è di tutta evidenza che la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio, sia con riguardo alla Regione che alla Provincia cofinanziatrice. È la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». Su tale pronuncia, si rinvia a A. Apostoli, *A "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *www.forumcostituzionale.it*, 1/2017; L. Ardizzone e R. Di Maria, *La tutela dei diritti fondamentali ed il "totem" della programmazione: il bilanciamento (possibile) fra equilibrio economico-finanziario e prestazioni sociali (brevi riflessioni a margine di Corte cost., sent. 275/2016)*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2/2017; F. Blando, *Soggetti disabili e istruzione: la lotta per il diritto*, in *www.federalismi.it*, 10/2017; R. Cabazzi, *Diritti incomprimibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275/2016*, in *forumcostituzionale.it*, gennaio 2017; L. Carlassare, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti 'invalicabili' alla discrezionalità del legislatore*, in Giur. Cost., 2016, 2339 ss.; E. Furno, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in Nomos. Le attualità del diritto, 1, 2017; A. Longo, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *www.federalismi.it*, 10/2017; L. Madau, *"È la garanzia dei diritti*

incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione", in *www.osservatorioaic.it* , 17 marzo 2017; F. Pallante, *Dai vincoli "di" bilancio ai vincoli "al" bilancio*, in Giur. Cost., 2016, 2500 ss. Si evidenzia come l'affermazione per cui l'esigenza di garantire l'equilibrio di bilancio non possa prescindere da quella di tutelare i livelli essenziali delle prestazioni inerenti ai diritti sociali non fosse nuova nel panorama delle pronunce della Corte costituzionale, come emerge dalle sentt. nn. 251/2008; 80/2010 e 88/2014. Per un'analisi approfondita della giurisprudenza costituzionale in materia di rapporto tra equilibrio di bilancio e diritti sociali, con particolare riferimento all'arco temporale 2015 – 2017, si veda M. Massa, *Discrezionalità, sostenibilità, responsabilità nella giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali*, in Quad. Cost., 1/2017.

43. Così G. M. Salerno, *La sentenza n.70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in *www.federalismi.it*, 20 maggio 2015, 4.
44. Su tale profilo, si rinvia a G. Rivosecchi, *Come decide la Corte costituzionale dinanzi a questioni "tecniche": la materia della finanza pubblica*, in M. Losanna e V. Marcenò (a cura di), *Come decide la Corte dinanzi a questioni "tecniche" Incontri sulla giurisprudenza costituzionale – Torino, marzo-giugno 2019*, Università degli studi di Torino, 2020, 80 ss.
45. Aderisce a tale ricostruzione, *ex multis*, I. Massa Pinto, *La discrezionalità politica del legislatore tra tutela costituzionale del contenuto essenziale e tutela ordinaria caso per caso dei diritti nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in Giur. cost., 1998, 1316 ss. A parere di chi scrive sembrerebbe preferibile aderire alla prima interpretazione, in quanto questa appare più conforme alla giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha infatti asserito che «il legislatore nella individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti gode di discrezionalità (da ultimo, *ex plurimis*, sentenze n. 431 e 251 del 2008, ordinanza n. 269 del 2009). Si deve tuttavia riaffermare che, sempre secondo la giurisprudenza di questa Corte, detto potere discrezionale non ha carattere assoluto e trova un limite nel « rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati» (sentenza n. 251 del 2008 che richiama sentenza n. 226 del 2000)» (cfr. Corte cost., sent. n. 80/2010).
46. Su tale teoria, si veda O. Chessa, *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento*, in Giur. cost., 1998, 1178 ss., spec. 1180 ss., il quale infatti asserisce che «i diritti sociali acquistano lo status di situazioni soggettive garantite nella misura discrezionalmente determinata dal legislatore nel ragionevole bilanciamento con interessi costituzionali concorrenti».
47. Così, Corte cost., sent. n. 80/2010.
48. Sul rapporto tra il diritto alla prestazione previdenziale e i vincoli di bilancio si veda 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 AIC, 3/2018, 639 – 646.
49. Cfr. Corte cost., sent. n. 70/2015, cons. in diritto, p. 8, corsivo aggiunto.
50. Cfr. Corte cost., sent. n. 316/2010, cons. in diritto, p. 3.2, corsivo aggiunto.