



**SEGRETERIATO GENERALE DELLA PRESIDENZA
DELLA REPUBBLICA**

OSSERVATORIO IN MATERIA DI PUBBLICO IMPIEGO

LA RIDUZIONE DELLE «PENSIONI D'ORO»

A CURA DI

ANDREA ANTONUZZO

ERMINIA CANNAVÒ

ELEONORA CAVALIERI

COORDINATRICE

LUISA CORAZZA

Sommario*: 1. Introduzione; 2. Il contenuto del provvedimento; 2.1. Il contenuto della proposta di legge C. 1071 (d’Uva e altri); 2.2. Le misure introdotte dalla legge di bilancio; a) Le limitazioni alla perequazione automatica; b) Il contributo di solidarietà sulle pensioni di importo elevato; 3. Considerazioni di ordine generale sull’ammissibilità e sui limiti di interventi del legislatore in materia pensionistica alla luce della giurisprudenza costituzionale e di quella europea; 3.1. La giurisprudenza della Corte costituzionale; a) L’evoluzione della giurisprudenza della Corte: il consolidamento dello Stato sociale e il crescente rilievo dell’argomento economico-finanziario nella tutela dei diritti inerenti al sistema previdenziale; b) Giurisprudenza della Corte in materia pensionistica e crisi economica: un equilibrio instabile e difficile tra tutela dell’affidamento, contenimento della spesa previdenziale e solidarietà intergenerazionale; 3.2. Gli orientamenti della Corte EDU e della Corte di giustizia dell’UE in materia di riduzione dei trattamenti pensionistici; 4. L’applicazione dei contributi di solidarietà agli organi costituzionali. Profili problematici; 4.1. Recepimento della normativa statale e autocrinia degli organi costituzionali; 4.2. Alla luce del precedente. Il recepimento del contributo di solidarietà di cui alla legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014) e il successivo contenzioso dinanzi agli organi di autodichia e alla Corte costituzionale; 5. Verso una conclusione.

1. Introduzione

Uno dei primi provvedimenti presentati alla Camera nella XVIII Legislatura è stato il disegno di legge in materia di tagli alle c.d. “pensioni d’oro” (D’Uva AC 1071). Il provvedimento, fortemente voluto dal Movimento cinque stelle (tanto da essere dichiarato urgente il 2 ottobre 2018¹), prevedeva la riduzione dei trattamenti pensionistici di importo superiore a 4500 euro al mese, e ciò non tanto per realizzare un risparmio nella spesa pubblica (che anzi si stimava essere piuttosto esiguo²), quanto piuttosto per

* Il presente lavoro è frutto di una riflessione comune dei tre autori. La cura dell’Introduzione e dei parr. 2.2 e 3.2 è tuttavia da attribuire a Eleonora Cavalieri, il par. 2.1 è da attribuire a Erminia Cannavò, mentre i parr. 3.1, 4 e 5 sono da attribuire ad Andrea Antonuzzo.

¹ L’art. 72, comma 2, della Costituzione riserva ai regolamenti delle due Camere la disciplina di procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali sia dichiarata l’urgenza. L’art. 69 del Regolamento della Camera attribuisce al Governo, al presidente di un gruppo parlamentare o ad almeno dieci deputati la facoltà di chiedere che sia dichiarata l’urgenza di un disegno di legge, all’atto della sua presentazione o anche successivamente. La dichiarazione d’urgenza è deliberata dalla Conferenza dei presidenti dei gruppi alla stessa maggioranza qualificata prescritta per la deliberazione del programma dei lavori. Qualora tale maggioranza non sia raggiunta, la richiesta è sottoposta all’Assemblea. Cfr. anche art. 77 Regolamento del Senato, come da ultimo modificato il 20 dicembre 2017.

² L’impatto dei tagli, secondo le stime fornite dal direttore dell’INPS Tito Boeri nel corso di un’Audizione informale (11 ottobre 2018), avrebbe riguardato 29 mila soggetti, i quali avrebbero subito una decurtazione media dell’8%, con punte del 23%.

smussare le differenze intergenerazionali che si sono venute a creare nel passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo.

Le disposizioni della legge di bilancio 2019 in materia di riduzione delle pensioni di importo più elevato riprendono il contenuto del disegno di legge D’Uva, ma con significative modifiche. Le misure approvate, che complessivamente considerate hanno un impatto economico di gran lunga superiore rispetto ai tagli ipotizzati dal d.d.l. D’Uva, non hanno la stessa connotazione ideologica. I tagli sulle pensioni d’oro sono previsti soltanto in via transitoria, secondo il meccanismo già sperimentato del contributo di solidarietà³. Inoltre, la legge di bilancio ha inciso sul meccanismo di rivalutazione dei trattamenti pensionistici, confermando – con lievi modifiche – un sistema già introdotto nel 2014.

Il presente contributo mette a confronto le misure introdotte con quelle contenute nell’AC 1071 (par. 2) e, ricostruita la giurisprudenza europea e costituzionale in materia di tagli alle pensioni, ne evidenzia gli aspetti problematici (par. 3). Infine, analizza la questione dell’applicabilità delle misure agli organi costituzionali (par. 4).

2. Il contenuto del provvedimento

2.1. Il contenuto della proposta di legge C. 1071 (d’Uva ed altri)

Prima di analizzare la disciplina introdotta dalla legge 30 dicembre 2018 n. 145, in materia di riduzione dei trattamenti pensionistici di importo elevato, appare opportuno soffermarsi seppur brevemente sulla proposta di legge presentata alla Camera il 6 agosto 2018, dalla quale la prima trae origine, sebbene con alcune divergenze.

Il progetto di legge in argomento – che, secondo una stima dell’INPS, avrebbe potuto condurre ad un risparmio sulla spesa pensionistica inferiore ai 150 milioni di euro l’anno⁴ – mirava ad introdurre, a regime, un meccanismo di rideterminazione della quota

³ Il riferimento va al precedente contributo di solidarietà introdotto, per il triennio 2014-2016, dall’art. 1, commi 486 ss., della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di bilancio 2014). La disciplina prevedeva un contributo di solidarietà a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie, a carico degli importi lordi annui dei trattamenti pensionistici erogati da tali enti gestori e complessivamente superiori a quattordici volte il trattamento minimo INPS, pari al 6 per cento della parte eccedente tale importo fino a un importo pari a venti volte il trattamento minimo INPS, al 12 per cento della parte eccedente l’importo lordo annuo pari a venti volte tale trattamento minimo, e al 18 per cento della parte eccedente l’importo lordo annuo di trenta volte il trattamento minimo citato.

⁴ Stima fornita dal direttore dell’INPS Tito Boeri nel corso di un’audizione informale del 11 ottobre 2018, presso la XI Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera.

retributiva dei trattamenti pensionistici di importo complessivo pari o superiore a 90.000 euro lordi annui⁵.

La *ratio* sottesa a un siffatto intervento può ravvisarsi nella volontà di indirizzare il conseguente risparmio all'integrazione delle pensioni minime e delle pensioni sociali⁶, elevandone gli importi se di ammontare tra i 450 euro e i 780 euro mensili.

Ebbene, tale obiettivo è stato chiaramente esplicitato all'interno dell'articolo. L'art. 3, comma 2, infatti, demandava ad un successivo decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, emanato di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, la definizione delle modalità di attuazione e gestione di un apposito Fondo risparmio, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel quale sarebbero confluite le somme decurtate, da impiegare poi a favore delle pensioni minime e delle pensioni sociali.

La destinazione – in chiave volutamente solidaristica e di equità intergenerazionale – delle somme derivanti dall'applicazione delle disposizioni in materia di rideterminazione delle pensioni di importo elevato, non risulta invece esplicitata nel testo normativo della successiva legge di bilancio.

Invero, l'art. 1, comma 265 si limita a prevedere l'accantonamento delle stesse somme in appositi fondi istituiti presso l'INPS e gli altri enti previdenziali, senza pronunciarsi espressamente sulla corrispondente integrazione delle pensioni minime e delle pensioni sociali né su altro e diverso vincolo “endo-previdenziale” di destinazione delle somme accantonate.

Ai fini della rideterminazione dei trattamenti pensionistici, l'art. 1 del progetto di legge in commento distingueva tre ipotesi, alle quali corrispondevano differenti formule economiche di calcolo, a seconda della decorrenza temporale della pensione:

- trattamenti pensionistici futuri, ossia quelli decorrenti dal 1° gennaio 2019;

⁵ Per un'analisi della proposta di legge, anche con riferimento agli aspetti critici attinenti alla *ratio* dell'intervento e ai possibili profili suscettibili di censura di incostituzionalità, si veda A.M. POGGI, *Audizione resa il 16 ottobre 2018 innanzi alla XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei deputati nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C.294 Meloni e C.1071 D'Uva, recanti disposizioni per favorire l'equità del sistema previdenziale*, in Osservatorio AIC, n. 3/2018.

⁶ La scheda di approfondimento allegata al Dossier della Camera dei Deputati chiarisce che l'*assegno sociale* – che ha sostituito la pensione sociale dal 1° gennaio 1996, in virtù dell'art. 3, comma 6, della legge n. 335/1995 – è una prestazione economica erogata a domanda in casi di condizioni economiche particolarmente svantaggiate, comprovate da redditi non superiori ad una certa soglia prevista per legge. La *pensione minima* è, invece, un importo che si aggiunge alla pensione, qualora quest'ultima sia inferiore ad un importo idoneo a garantire un'esistenza dignitosa. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Rideterminazione dell'importo delle pensioni superiori a 4.500 euro mensili*. A.C. 1071, *Schede di lettura*, Servizio studi, Documentazione per l'esame di Progetti di legge, 25 settembre 2018.

- trattamenti pensionistici decorrenti dal 1° gennaio 1996 (anno di entrata in vigore del sistema contributivo) al 31 dicembre 2018;

- trattamenti pensionistici antecedenti al 1° gennaio 1996, basati interamente sul sistema di calcolo retributivo.

Occorre inoltre evidenziare che la proposta di legge in esame – a differenza della successiva legge di bilancio che circoscrive la modifica in senso peggiorativo dei trattamenti pensionistici ad un periodo transitorio di cinque anni – intendeva introdurre un sistema di ricalcolo pensionistico *sine die*, nell’ottica di maggiore equità intergenerazionale del sistema previdenziale.

È bene specificare altresì che la disciplina proposta veniva parzialmente mitigata attraverso un’apposita clausola di salvaguardia (art. 4), in virtù della quale il meccanismo di rideterminazione dei trattamenti pensionistici non avrebbe potuto ridurre gli stessi ad un ammontare inferiore a 4.500 euro netti mensili, nonché perequazioni.

La c.d. perequazione automatica⁷ è un meccanismo attraverso il quale i trattamenti pensionistici in pagamento vengono rivalutati sulla base della variazione dei prezzi al consumo, in considerazione, dunque, dell’evoluzione del costo della vita secondo l’indice Istat di inflazione, al fine di proteggerne nel tempo il potere d’acquisto da dinamiche inflattive.

Nello specifico, in virtù di tale sistema di adeguamento – introdotto dalla legge n. 153/1969 – gli aumenti dei trattamenti pensionistici sono calcolati applicando, all’importo della pensione spettante alla fine di ciascun periodo, la percentuale di variazione che si determina rapportando il valore medio dell’indice Istat dei prezzi al consumo per famiglie di operai ed impiegati relativo all’anno precedente il mese di decorrenza dell’aumento, all’analogo valore medio relativo all’anno precedente.

Dal 1983, la perequazione automatica delle pensioni si applica attraverso il sistema dei c.d. scaglioni o fasce di importo, in base al quale la rivalutazione decresce proporzionalmente all’aumentare dell’importo della pensione. Conseguentemente, le pensioni più basse vengono integralmente coperte rispetto all’aumento del costo della vita (seppure nei limiti indicati dagli indicatori Istat); invece, le pensioni più alte godono di indicizzazioni via via più ridotte al crescere del loro importo.

La perequazione previdenziale è strettamente connessa al concetto di adeguatezza di cui all’art. 38, comma 2, Cost., disposizione deputata a garantire un livello economico tale da assicurare uno standard di vita dignitoso e socialmente congruo.

⁷ Cfr., M. FRACARO e D. COMEGNA, *Le nuove pensioni – La mappa completa delle ultime riforme pensionistiche*, Rizzoli, 2013; A.M. BATTISTI, *Il sistema pensionistico italiano*, UniversItalia, 2015; G. DONDI e R. RETUS, *Perequazione delle pensioni: indici, adeguatezza e discrezionalità del legislatore*, in *Il lavoro nella Giurisprudenza*, 2009; M. GAMBACCIANI, *Blocco della perequazione automatica delle pensioni di importo più elevato e sospetti di illegittimità costituzionale*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2009. Inoltre, sul punto cfr. *infra*, §2 e in particolare nota 12.

Ebbene, se la perequazione rappresenta uno strumento di effettività del richiamato principio di adeguatezza, ciò non significa però che si possa parlare di una vera e propria costituzionalizzazione dell'istituto, restando nella prudenza del legislatore ordinario la scelta di quale strumento utilizzare per conservare nel tempo il potere di acquisto delle pensioni.

Infatti, il criterio di adeguatezza fissato dall'art. 38, comma 2, Cost., deve essere temperato, secondo un criterio di ragionevolezza, con le esigenze di politica economica, per far sì che la spesa previdenziale sia compatibile con gli obiettivi di crescita economica del paese. Ciò implica che, in virtù del dovere di solidarietà sociale, occorre ricercare un punto di equilibrio in grado di distribuire ragionevolmente, ossia in modo congruo e non arbitrario, gli oneri tra esigenze della finanza pubblica e tutela del diritto dei pensionati, escludendo il sacrificio totale dell'una o dell'altra posizione.

L'art. 6, invece, escludeva dall'ambito di applicazione della normativa proposta le pensioni di invalidità e i trattamenti pensionistici di invalidità, di cui alla L. 222/1984, nonché i trattamenti pensionistici riconosciuti ai superstiti e i trattamenti riconosciuti alle vittime del dovere o di azioni terroristiche, di cui alla L. 466/1980⁸.

Infine, la proposta di legge comportava effetti di una certa rilevanza anche per gli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, posto che l'art. 2 prescriveva agli stessi di adeguare i propri ordinamenti previdenziali, seppur nell'ambito della propria autonomia, alle disposizioni previste, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento.

Sotto quest'ultimo profilo, va osservato come il DDL D'Uva, nella parte in cui aveva fissato un termine di adeguamento per gli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, sembrava per un verso contraddire fortemente il proposito di tenere espressamente conto dell'autonomia normativa costituzionalmente riconosciuta e garantita agli organi costituzionali, comprimendola forse oltre la misura massima consentita, dovendosi ritenere che il concreto esercizio della potestà normativa di questi ultimi nella regolamentazione dei rispettivi sistemi previdenziali implichi necessariamente – a meno di non voler ridurre il relativo riferimento contenuto nella disposizione statale ad una mera clausola di stile – un margine di discrezionalità non soltanto relativamente al *quomodo*, ma anche al *quando* dell'adeguamento alle disposizioni contenute nella normativa statale.

⁸ Si precisa che la pensione ai superstiti può essere di due tipi: pensione di reversibilità se il defunto era già titolare di pensione diretta (vecchiaia, anzianità, invalidità del vecchio ordinamento, inabilità) e pensione indiretta, se il defunto alla data del decesso aveva almeno 15 anni di contributi oppure era assicurato da almeno 5 anni di cui almeno 3 versati nel quinquennio precedente.

Per altro verso, tuttavia, il carattere meramente ordinatorio e sollecitatorio del predetto termine di sei mesi – carattere difficilmente contestabile, dal momento che nessuna conseguenza apprezzabile e nessun effetto giuridicamente rilevante e sfavorevole agli organi costituzionali avrebbe potuto ragionevolmente desumersi dal mancato adeguamento ad un termine prescritto dalla legge ordinaria statale per l'adozione di atti espressione di autonomia normativa – avrebbe potuto fare propendere per una lettura meno radicale di tale previsione. Sarebbe stato piuttosto agevole, infatti, interpretare il termine di sei mesi in sede applicativa non come una clausola stringente, bensì come un criterio-guida dell'intervento normativo degli organi costituzionali o come un'indicazione di massima, quando non come il “mascheramento in forma legislativa” di un mero auspicio politico, del tutto rimesso, quanto alla sua concreta realizzazione, ai procedimenti decisionali ed alle tempistiche interni a ciascun organo costituzionale, nonché alle peculiarità strutturali dei relativi sistemi previdenziali.

2.2. Le misure introdotte dalla legge di bilancio

Le difficoltà insite nella approvazione del ddl D'Uva, unitamente all'urgenza di varare le misure di riduzione dei trattamenti previdenziali più elevati, hanno indotto il Governo e il legislatore ad intervenire tramite la legge di bilancio. L'intervento in materia è stato congegnato in due direzioni. Da un lato, con il comma 260 dell'articolo 1, si è prevista l'ennesima limitazione alla indicizzazione delle pensioni. Dall'altro, con i commi da 261 a 268 (Riduzioni transitorie della misura dei trattamenti pensionistici di importo elevato), che, segnando la rinuncia al più complesso e radicale taglio in via definitiva e permanente delle “pensioni d'oro” previsto dal ddl D'Uva, adottano la soluzione intermedia, già sperimentata, del “contributo di solidarietà”.

a) Le limitazioni alla perequazione automatica

L'articolo 1, comma 260 della legge di bilancio detta una nuova disciplina della perequazione automatica dei trattamenti pensionistici per il periodo 2019-2021.

La perequazione automatica è stata introdotta dall'art. 10 della legge 21 luglio 1965, n. 903, con la finalità di adeguare il valore nominale dei trattamenti pensionistici al potere di acquisto della moneta, ed è oggi disciplinata dall'articolo 34, comma 1, della l. 448/1998.

Dal 2001, l'articolo 69, comma 1, della l. 388/2000 ha suddiviso la perequazione in tre differenti fasce all'interno del trattamento pensionistico complessivo, disponendo l'erogazione della rivalutazione in misura piena per le pensioni di importo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, al 90% per le pensioni di importo comprese tra tre e cinque volte il trattamento minimo e al 75% per le pensioni di importo superiore a cinque volte il trattamento minimo. La disciplina, quindi, prevede che soltanto le fasce più basse siano integralmente tutelate dall'erosione indotta dalle dinamiche inflazionistiche o, in generale, dal ridotto potere di acquisto delle pensioni.

Negli ultimi anni, tuttavia, al fine di perseguire obiettivi di contenimento di una spesa previdenziale in costante aumento, il legislatore è intervenuto a più riprese per introdurre limitazioni alla rivalutazione automatica sui trattamenti pensionistici. Una prima limitazione ha visto la luce con l'articolo 18, comma 3, del d.l. 98/2011, convertito dalla legge n. 111/2011⁹. Successivamente, l'articolo 24, comma 25, del d.l. 201/2011, convertito dalla legge n. 214/2011 (cd. riforma Fornero), ha disposto il blocco dell'indicizzazione, per il biennio 2012-2013, per le pensioni di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS¹⁰. A seguire, l'articolo 1, comma 483, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014) ha limitato la rivalutazione per il triennio 2014-2016; infine, l'articolo 1, comma 286, della legge n. 208/2015 ha esteso le previsioni della citata legge di stabilità 2014 anche per gli anni 2017 e 2018¹¹. In linea di massima, tali limitazioni alla rivalutazione dei trattamenti pensionistici sono da ritenersi ammissibili se rispettano i parametri individuati dalla Corte Costituzionale (cfr. *infra*, par. 3.2)¹².

⁹ In particolare, la norma ha escluso, per il biennio 2012-2013, la rivalutazione per i trattamenti pensionistici di importo superiore a 5 volte il trattamento minimo INPS; la rivalutazione opera, nella misura del 70%, per i trattamenti pensionistici di importo inferiore a 3 volte il trattamento minimo; con un'apposita clausola di salvaguardia, si prevede che, nel caso in cui i trattamenti sottoposti al blocco siano superati, per effetto della rivalutazione, dai trattamenti non sottoposti al blocco della rivalutazione (verosimilmente quelli di importo fino a 5 volte il trattamento minimo o comunque di poco inferiori a tale limite), la rivalutazione sia attribuita fino a concorrenza del limite incrementato di questi ultimi per effetto della rivalutazione automatica.

¹⁰ La disposizione è stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 70 del 2015, sulla quale si veda *infra*, par. 3.2).

¹¹ In particolare, le misure introdotte nel 2014 e poi prorogate per il biennio 2017-2018 prevedono le seguenti percentuali di rivalutazione: - 100% per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia pari o inferiore a 3 volte il trattamento minimo INPS; - 95% per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia superiore a 3 volte e pari o inferiore a 4 volte il predetto trattamento; - 75% per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia superiore a 4 volte e pari o inferiore a 5 volte il trattamento minimo; 50% per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia superiore a 5 volte e pari o inferiore a 6 volte il trattamento minimo; 40% nel 2014 e 45% per ciascuno degli anni 2015 e 2016, per i trattamenti pensionistici superiori a 6 volte il trattamento minimo INPS.

¹² Il principio di adeguatezza nel tempo del trattamento pensionistico sotteso al meccanismo perequativo è espressione della discrezionalità del legislatore, da esercitare all'esito di un ragionevole bilanciamento dei

La disposizione introdotta riconosce la perequazione sulla base di aliquote decrescenti, relative ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a 9 volte il trattamento minimo (mentre la disciplina previgente considera i trattamenti pensionistici con importo complessivo fino a 6 volte il trattamento minimo). Le fasce salgono da cinque a sette e sono state marginalmente modificate le percentuali di indicizzazione¹³.

L'intervento normativo, dunque, evita il ritorno al sistema basato su tre scaglioni confermando il meccanismo a fasce già previsto per gli anni 2014-2018. Il metodo a scaglioni è più favorevole per i pensionati in quanto in questo caso è solo la parte di reddito compresa nello scaglione ad essere sottoposta alla percentuale di indicizzazione corrispondente. Nel sistema a fasce, invece, la percentuale di indicizzazione della fascia si applica anche alla parte di reddito pensionistico che rientra nelle fasce precedenti. Il meccanismo per scaglioni, quindi, assicura una decrescenza più omogenea nell'indicizzazione rispetto a quella delle fasce, rispondendo maggiormente ad un criterio di progressività delle indicizzazioni stesse.

Il metodo a scaglioni, pertanto, risulta funzionale ad assicurare trattamenti perequativi eguali a frazioni di trattamento pensionistico rientranti nel medesimo scaglione. Questo, se da un lato rende evidentemente tale sistema più vantaggioso rispetto al metodo per fasce per i titolari di trattamenti pensionistici più elevati – i quali non

valori costituzionali coinvolti e nel rispetto delle esigenze minime di protezione della persona. Sul meccanismo perequativo si vedano le sentenze n. 226 del 1993, n. 30 del 2004 e n. 316 del 2010 della Corte costituzionale. Nella pronuncia da ultimo richiamata, in particolare, la Corte ha affermato che non si può far derivare dall'art. 38 della Costituzione, come conseguenza costituzionalmente necessitata, l'adeguamento con cadenza annuale di tutti i trattamenti pensionistici. Tuttavia, la Corte ha ritenuto che «la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema a evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità, perché le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere di acquisto della moneta». Non è stata ritenuta conforme a questi principi la disposizione contenuta all'art. 24, comma 25, d.l. n. 201/2011, dichiarata incostituzionale con la sent. n. 70/2015. Infine, è stata respinta, con sentenza n. 173 del 2016, la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la rimodulazione della perequazione automatica prevista dall'art. 1, comma 483, della l. n. 147 del 2013. In dottrina V. PASCAZIO, *L'“irragionevole scostamento” quale limite a garanzia dell'adeguatezza del trattamento pensionistico – Il commento*, in Lavoro nella Giurisprudenza, 2018, 11, 998 (nota a Corte Cost., n. 250 del 7 dicembre 2017 e i riferimenti ivi riportati alla nota 12). In commento alla sent. n. 70/2015 si veda M. PERSIANI, *Ancora sull'esigenza di una solidarietà previdenziale*, in Arg. Dir. Lav., n. 3/2016.

¹³ 100% per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia pari o inferiore a 3 volte il trattamento minimo INPS; 97% (in luogo del 95%) per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia superiore a 3 volte e pari o inferiore a 4 volte il predetto trattamento minimo; 77% (in luogo del 75%) per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia superiore a 4 volte e pari o inferiore a 5 volte il trattamento minimo; 52% (in luogo del 50%) per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia superiore a 5 volte e pari o inferiore a 6 volte il trattamento minimo; 47% (in luogo del 45%) per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia superiore a 6 volte e pari o inferiore a 8 volte il trattamento minimo; 45% per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia superiore a 8 volte e pari o inferiore a 9 volte il trattamento minimo e 40% per i trattamenti di importo complessivo superiore a quest'ultimo limite.

vedono applicarsi percentuali di indicizzazione più basse all'intero trattamento pensionistico – dall'altro riduce i rischi irragionevoli disparità di trattamento insiti nel sistema di perequazione per fasce, i quali emergono soprattutto quando siano incisi trattamenti prossimi alle soglie che dividono una fascia da quella superiore o inferiore.

Sul piano del contenimento della spesa previdenziale, la misura in esame dovrebbe consentire un risparmio di spesa di 253 milioni di euro nel 2019, di 745 nel 2020 e di 1228 milioni nel 2021¹⁴. Si tratta di un risparmio decisamente superiore, al netto del carattere temporaneo della misura, rispetto a quello realizzabile attraverso i tagli lineari alle pensioni d'oro, stimato in 138 milioni di euro nel 2019, 144 milioni di euro nel 2020 e 151 milioni di euro nel 2021.

Per quanto riguarda invece la distribuzione degli effetti delle misure, è stato osservato che circa l'80% dei risparmi si realizza sui tagli ai redditi pensionistici superiori a cinque volte il trattamento minimo (quindi superiori ai 2500 euro lordi mensili). Un quarto dei risparmi viene dai tagli sulle pensioni superiori a nove volte il trattamento minimo. L'intervento, dunque, riguarda una platea ampia di soggetti, ciascuno dei quali colpito con un'incidenza bassa¹⁵.

b) Il contributo di solidarietà sulle pensioni di importo elevato

Come anticipato, i commi da 261 a 268 dell'art. 1 della legge di bilancio¹⁶ hanno introdotto in via transitoria, per un periodo di cinque anni, una riduzione dell'importo delle pensioni eccedenti i 100.000 euro lordi annui¹⁷. Il provvedimento individua aliquote di riduzione crescenti per specifiche fasce di importo: il 15% per le pensioni di importo compreso tra i 100.001 euro e i 130.000 euro; il 25% per la quota da 130.001 euro a 200.000 euro; il 30% per la quota da 200.001 euro a 350.000 euro; il 35% per la quota da 350.001 euro a 500.000 euro; il 40% per la quota eccedente i 500.000 euro.

¹⁴ I dati sono riportati nella tabella riportata all'Allegato 1 alla lettera alla lettera inviata dal Presidente del Consiglio Conte al Presidente, al Vice Presidente e al Commissario agli affari economici della Commissione europea. Cfr. Dossier Legge di bilancio 2019: Effetti sui saldi a seguito del maxiemendamento 1.9000, p. 11.

¹⁵ Questi dati sono riportati da C. MAZZAFERRO, *Taglio nascosto alle pensioni*, in *lavoce.info* dell'8 gennaio 2019.

¹⁶ Sui quali si veda il dossier pubblicato sulla *Legge di bilancio 2019, Legge 30 dicembre 2018, n. 145, Volume I, Articolo 1, commi 1-401*, 22 gennaio 2019, redatto dal Servizio Studi del Senato della Repubblica, in collaborazione con il Servizio del Bilancio del Senato, e dal Servizio Studi, Dipartimento Bilancio della Camera dei deputati, p. 347-353.

¹⁷ Per i soggetti titolari di più di un trattamento pensionistico, si prende in considerazione l'importo complessivo dei trattamenti.

Ai sensi del comma 263, la riduzione si applica *in proporzione* agli importi dei trattamenti pensionistici interessati dalla decurtazione. La precisazione appare, invero, o tautologica o, ad una interpretazione strettamente letterale, fuorviante. Per un verso, infatti, che la riduzione operi, *lato sensu*, in proporzione ai trattamenti interessati è un dato già *in re ipsa* nella stessa previsione di aliquote crescenti e delle fasce di importo; per altro verso, invece, il meccanismo predisposto e disciplinato dal comma 261 non può essere qualificato, a stretto rigore, in termini di proporzionalità, non consistendo nell'applicazione di aliquote proporzionali all'intero ammontare del trattamento pensionistico inciso, bensì in una decurtazione la cui logica segue piuttosto un criterio di progressività, non dissimile da quello che informa, ad esempio, il funzionamento delle aliquote dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

In ogni caso, il comma 267 prevede che per effetto dell'applicazione delle disposizioni in esame, l'importo complessivo dei trattamenti pensionistici non può essere inferiore a 100.000 euro lordi annui. I risparmi realizzati – stimati in 76 milioni per il 2019, 80 milioni per il 2020 e 83 milioni per il 2021¹⁸ – confluiscono in appositi fondi appositamente istituiti presso l'INPS e gli altri enti previdenziali interessati.

Il secondo periodo del comma 263 esclude dall'ambito di applicazione della norma i trattamenti pensionistici liquidati integralmente secondo il sistema contributivo. Inoltre, sono escluse dall'applicazione del meccanismo di riduzione le pensioni di invalidità, i trattamenti pensionistici ai superstiti e quelli riconosciuti in favore delle vittime del dovere o di azioni terroristiche (comma 268).

Il comma 264 prevede, infine, che gli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, nell'ambito della propria autonomia, si adeguano alle disposizioni di cui ai commi da 261 a 263 e al comma 265, a decorrere dall'entrata in vigore della disposizione in esame (sul punto cfr. par. 4).

3. Considerazioni di ordine generale sull'ammissibilità e sui limiti di interventi del legislatore in materia pensionistica alla luce della evoluzione della giurisprudenza costituzionale e di quella europea

Tanto il disegno di legge D'Uva, quanto le misure contenute nella legge di bilancio, nella parte in cui incidono sui diritti quesiti e sui principi di sufficienza, proporzionalità e adeguatezza dei trattamenti di quiescenza, pongono delicati problemi di

¹⁸ I dati sono riportati nella tabella riportata all'Allegato 1 alla lettera del Governo. Cfr. Dossier Legge di bilancio 2019: Effetti sui saldi a seguito del maxi emendamento 1.9000, p. 11.

legittimità costituzionale. Il presente paragrafo ricostruisce gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale ed europea in ordine alla ammissibilità di simili interventi di contenimento della spesa pubblica e alle condizioni che questi devono soddisfare ai fini della loro legittimità.

3.1. La giurisprudenza della Corte Costituzionale

Una riflessione organica sui caratteri strutturali e sui profili problematici sottesi agli interventi legislativi che hanno in vario modo inciso sui trattamenti pensionistici già in essere non può non tenere in considerazione i numerosi, e non sempre del tutto coerenti, interventi operati dalla Corte costituzionale, le cui pronunce, che nel tempo hanno intersecato i più importanti e delicati profili della disciplina del sistema pensionistico italiano, hanno sollevato numerose problematiche.

Si cercherà, in particolare, di porre in evidenza i profili evolutivi della giurisprudenza costituzionale, caratterizzati, nel corso degli anni '60 e '70, da un indirizzo giurisprudenziale “a maglie larghe”, tendente a valorizzare la centralità della tutela del diritto alla previdenza quale diritto sociale e pilastro dello Stato sociale delineato e sancito dalla Costituzione repubblicana.

Si analizzerà, successivamente, la graduale inversione di tendenza registratasi, a partire dalla seconda metà degli anni '80, a fronte dell'aumento della spesa pubblica e, in particolare, di quella previdenziale, che ha indotto la Corte, da un lato, a tenere maggiormente in considerazione l'impatto delle proprie decisioni in materia pensionistica sul bilancio dello Stato, dall'altro, ad attribuire un crescente rilievo al valore del contenimento della spesa pubblica nell'ottica della sostenibilità del debito pubblico e della solidarietà intergenerazionale.

Tale indirizzo ha assunto, in tempi recenti, una dimensione più stringente in seguito all'inserimento in Costituzione del principio dell'equilibrio di bilancio da parte della legge costituzionale n. 1 del 2012, adottata in una contingenza di grave crisi economico-finanziaria e in ottemperanza al Trattato sul coordinamento e la *governance* dell'Unione economica e monetaria (cd. *Fiscal Compact*).

D'altro canto, peraltro, la necessità di porre un argine ai numerosi e ricorrenti interventi legislativi di incisione dei trattamenti pensionistici già in essere, succedutisi negli ultimi anni in un'ottica di risanamento delle finanze pubbliche, ha rafforzato la centralità del ruolo del giudice delle leggi quale fautore di una continua ricerca, in sede

di sindacato di costituzionalità, del punto di equilibrio e di bilanciamento tra la tutela dei diritti legati alla previdenza e i vincoli finanziari e di bilancio.

a) *L'evoluzione della giurisprudenza della Corte: il consolidamento dello Stato sociale e il crescente rilievo dell'argomento economico-finanziario nella tutela dei diritti inerenti al sistema previdenziale*

Nei primi decenni della sua attività giurisprudenziale, la Corte costituzionale ha tentato, nel quadro del più ampio indirizzo di politica costituzionale volto a costruire e consolidare la sua legittimazione nel sistema, di intervenire su un quadro normativo in materia pensionistica piuttosto complesso e articolato, allo scopo di ricondurre a razionalità la disciplina di numerose prestazioni e benefici afferenti al sistema previdenziale italiano, nonché di porre precise limitazioni alla possibilità per il legislatore di modificare i trattamenti pensionistici in senso peggiorativo.

In questa prima fase della sua giurisprudenza, le pronunce della Corte in materia previdenziale si sono caratterizzate per il frequente riferimento all'art. 3 della Costituzione quale parametro del sindacato di legittimità costituzionale delle disposizioni in materia, determinando l'estensione dell'ambito applicativo delle normative più favorevoli e ampliando la platea dei relativi beneficiari. Per conseguire questo obiettivo, la Corte è ricorsa con una certa frequenza all'utilizzo di quella particolare tecnica decisoria consistente nella sentenza "additiva"¹⁹, ora nella forma della additiva "di principio", ora nella declinazione – più stringente per il legislatore – dell'additiva "di prestazione".

Oltre all'art. 3, il giudice delle leggi ha fatto leva sul legame tra i principi, sanciti all'art. 36 Cost., di proporzionalità della retribuzione alla quantità e qualità del lavoro prestato e di sufficienza alla garanzia di mezzi adeguati ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa, e quelli posti dall'art. 38, comma 2, Cost. a presidio di quel sistema di sicurezza sociale particolarmente qualificato e predisposto a tutela dei lavoratori ricompreso nell'ampia categoria della previdenza sociale.

Sulla base di questo legame, la Corte ha affermato che il trattamento di quiescenza – analogamente alla retribuzione percepita in costanza di servizio, di cui costituisce un prolungamento a fini previdenziali – deve soggiacere ai principi di proporzionalità e di

¹⁹ Cfr., in particolare, Corte cost. n. 78 del 1967; n. 124 del 1968; n. 5 del 1969; n. 144 del 1971; n. 57 del 1973.

adeguatezza di cui all'art. 36, assumendo come standard di riferimento la quantità e qualità del lavoro prestato e la garanzia di un'esistenza libera e dignitosa²⁰.

Con il giro di boa degli anni '80 e la crescita esponenziale della spesa pubblica, il ruolo della Corte, ormai attore protagonista della forma di governo e con un ruolo consolidato nel sistema dei poteri, subisce una graduale ma inesorabile evoluzione in senso anti-espansivo rispetto al proliferare della legislazione di spesa. La giurisprudenza in materia previdenziale sviluppatasi a partire dal predetto decennio si caratterizza, infatti, per l'accento posto sull'esigenza di assicurare il bilanciamento degli interessi costituzionali connessi al sistema previdenziale con l'interesse alla sostenibilità economica e finanziaria delle misure introdotte dal legislatore.

In un primo momento, tuttavia, il necessario contemperamento tra tutela di diritti a prestazioni previdenziali costituzionalmente garantiti e disponibilità di risorse finanziarie adeguate al finanziamento di tali prestazioni si innesta in un atteggiamento di tendenziale riluttanza della Corte ad addentrarsi nel delicato e scivoloso terreno del sindacato delle modalità di esercizio della discrezionalità del legislatore nella determinazione dell'ammontare di tali prestazioni e delle loro variazioni. Più di una volta la Corte fa leva, infatti, su argomenti tanto di carattere sostanziale quanto di natura processuale – come ad esempio l'assenza, in capo ad essa, di poteri istruttori necessari e adeguati allo svolgimento di un sindacato così penetrante – per giustificare il proprio *self-restraint* di fronte al sindacato della discrezionalità del legislatore previdenziale.

Con l'inversione di rotta della produzione legislativa, nella direzione di una sempre maggiore attenzione al problema della copertura finanziaria delle politiche di spesa, e con la crescente sensibilizzazione legislativa al tema del risanamento dei conti pubblici – alimentato, peraltro, anche dallo sviluppo del processo di integrazione europea e dalla prospettiva di una piena adesione all'Unione economica e monetaria – la Corte

²⁰ Cfr. Corte cost. n. 26 del 1980; n. 349 del 1985. La Corte, in questa fase ancora ascrivibile alla stagione del consolidamento a livello legislativo del *welfare state* italiano e di sviluppo e ampliamento delle forme di tutela previdenziale, ha precisato altresì che per proporzionalità del trattamento di quiescenza e adeguatezza dello stesso alle esigenze di vita del lavoratore collocato a riposo non devono essere tenuti in considerazione esclusivamente «i bisogni elementari e vitali» ma anche la necessità di assicurare al lavoratore un tenore di vita rapportato al «reddito ed alla posizione sociale raggiunta». Ciò, tuttavia, non comporta automaticamente e necessariamente che l'importo del trattamento pensionistico debba tendere all'ammontare della retribuzione goduta al momento della cessazione dal servizio, sebbene il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, possa approssimarvisi, tenuto conto dei menzionati principi di proporzionalità e di adeguatezza (Corte cost., n. 124 del 1968; n. 57 del 1973; n. 92 del 1975; n. 275 del 1976). È evidente, peraltro, come quest'ultimo ragionamento sviluppato dalla Corte in tanto possa avere un senso dal punto di vista pratico in quanto vi sia – come effettivamente vi era quell'epoca – un sistema di calcolo di tipo retributivo, nel quale cioè la pensione è calcolata sulla base della media delle retribuzioni o dei redditi degli ultimi anni lavorativi.

sviluppa e consolida in sede di sindacato di costituzionalità le già collaudate tecniche di bilanciamento tra gli interessi e valori costituzionali contrapposti che la legislazione di contenimento della spesa previdenziale chiama in causa.

Assume una valenza sempre più cruciale, in questa materia, la centralità del canone della ragionevolezza quale strumento di orientamento della Corte nell'opera di sviluppo di uno scrutinio di non irrazionalità e di non arbitrarietà dell'intervento legislativo. In questo indirizzo di "politica del controllo di costituzionalità" trovano collocazione quelle pronunce con le quali la Corte tenta di delineare dei *pattern* di bilanciamento e di valutazione della ragionevolezza sempre più affinati, al fine di vagliare la legittimità di normative che prevedono misure peggiorative a carattere retroattivo sui trattamenti pensionistici²¹.

Da un lato, il giudice costituzionale approda all'affermazione secondo la quale non è possibile desumere dall'ordinamento costituzionale, neppure indirettamente, un diritto costituzionalmente garantito alla "cristallizzazione normativa" in materia pensionistica. Purtuttavia, interventi di carattere peggiorativo nei confronti dei titolari di trattamenti pensionistici, che derogano al principio di affidamento dei titolari di pensione, devono mantenersi entro il perimetro della ragionevolezza, intesa come non frustrazione eccessiva dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica e nella certezza del diritto legate a situazioni giuridiche fondate su normative precedenti²². Pertanto, le scelte legislative in sede di contenimento e riduzione della spesa previdenziale, pur in linea di principio insindacabili in quanto appartenenti alla discrezionalità politica del legislatore²³, possono essere censurate nell'ipotesi in cui emerga la «*manifesta irrazionalità*» delle normative previdenziali impugnate²⁴.

²¹ Si veda, ad esempio, Corte cost. sent. n. 6 del 1994, in cui la Corte ha affermato – enunciandolo alla stregua di un indirizzo generale della giurisprudenza costituzionale, malgrado la pronuncia riguardasse specificamente il rapporto di pubblico impiego – che «dalla disciplina costituzionale in vigore non è dato desumere, per i diritti di natura economica, una particolare protezione contro l'eventualità di norme retroattive», salvo ovviamente il limite del principio di ragionevolezza delle misure introdotte.

²² Cfr., *ex plurimis*, Corte cost. sent. n. 446 del 2002, in cui la Consulta, dopo aver ribadito che «l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica – essenziale elemento dello Stato di diritto – non può essere leso da disposizioni retroattive, che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori», specifica tuttavia che in materia previdenziale deve tenersi conto, altresì, del principio in base al quale la salvaguardia dei vincoli di bilancio e il contenimento della spesa previdenziale possono giustificare la riduzione di trattamenti pensionistici già in atto. Si vedano anche Corte cost. sent. n. 822 del 1988, n. 240 del 1994, nn. 361 e 417 del 1996.

²³ Si ricorda, a questo proposito, che ai sensi dell'art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87, «il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento».

²⁴ Cfr., in particolare, Corte cost. sent. n. 180 del 1982; n. 220 del 1988; nn. 73 e 485 del 1992. In un'ottica di analisi dinamica della giurisprudenza costituzionale va evidenziato come i prodromi di una più intensa valorizzazione dell'argomento economico-finanziario, pur bilanciati da una costante attenzione verso il

In questo contesto si collocano alcune delle più risalenti pronunce della Corte aventi a precipuo oggetto il sindacato su contributi di solidarietà su pensioni di importo elevato. In una delle più importanti (sentenza n. 119 del 1981) la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del contributo censurato limitatamente alla sua applicazione successivamente alla data di entrata in vigore dell'IRPEF quale imposta personale sui redditi di natura progressiva. Secondo il giudice costituzionale, le esigenze di giustizia tributaria che avevano reso legittima e ragionevole la previsione di una ritenuta progressiva sulle pensioni di importo superiore ad una determinata soglia non potevano dirsi persistenti a seguito dell'introduzione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, la quale, realizzando nei fatti una "doppia imposizione", discriminava irragionevolmente il contribuente pensionato INPS rispetto ad ogni altro contribuente percipiente un reddito equivalente. Da ciò la Corte ha dedotto la violazione del principio di eguaglianza in relazione alla capacità contributiva, *ex artt. 3 e 53 della Costituzione*²⁵.

In pronunce più recenti, invece, la Corte (ordinanze nn. 22 del 2003 e 160 del 2007) ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale concernente un contributo di solidarietà, di durata triennale, sui trattamenti pensionistici erogati da enti di previdenza obbligatoria e superiori ad una determinata soglia²⁶. La Corte ha evidenziato, in tale sede, come il contributo di solidarietà vada qualificato non come contributo previdenziale *stricto sensu*, bensì come prestazione patrimoniale *ex art. 23 Cost.*, non riguardando pertanto la materia dell'imposizione tributaria di cui all'art. 53²⁷. Sotto questo profilo, quindi, la Corte si discosta da quell'orientamento più risalente che attribuiva natura tributaria ai contributi di solidarietà caratterizzati dalla progressività delle aliquote e dall'assenza di limiti temporali.

principio di affidamento e il rispetto della discrezionalità del legislatore, fossero ravvisabili già in alcune pronunce degli anni '70. Cfr. Corte cost. sent. n. 128 del 1973 e n. 160 del 1974.

²⁵ Cfr. Corte cost. sent. n. 116 del 1981, cons. dir. 4. Va osservato, peraltro, come la Corte, nella menzionata pronuncia, abbia richiamato la precedente pronuncia n. 146 del 1972, nella quale aveva dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale di un contributo di solidarietà previsto a carico del Fondo sociale, affermando la natura di prestazione imposta di una ritenuta progressiva sulle pensioni di importo più elevato. Quest'ultima, infatti, nella misura in cui concorreva al finanziamento delle nuove pensioni sociali, in attesa che il relativo onere fosse assunto a completo carico dello Stato, svolgeva una funzione di «contributo progressivo straordinario e temporaneo a carico di coloro che – secondo la valutazione del legislatore – hanno la capacità contributiva». La Corte, pertanto, aveva già precedentemente posto in rilievo la necessità di un «nesso teleologico» tra il carattere obbligatorio del predetto contributo progressivo di solidarietà, qualificabile alla stregua di un tributo, e la destinazione dei proventi alla realizzazione di un interesse pubblico, quale appunto l'istituzione delle pensioni sociali quale strumento di attuazione del principio di sicurezza sociale sancito all'art. 38, primo comma, Cost.

²⁶ Cfr. art. 37 della legge n. 488 del 1999, il quale aveva introdotto, per il triennio 2000-2002, un contributo del 2 per cento sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatoria complessivamente superiori a 123 milioni di lire lorde annue.

²⁷ Cfr. Corte cost. sent. n. 421 del 1995; n. 292 del 1997; n. 178 del 2000.

Quanto al profilo della ragionevolezza della misura, invece, il giudice delle leggi ha rinvenuto la *ratio* dell'intervento nel principio solidaristico di cui all'art. 2 Cost., del quale la previsione di un contributo gravante solo su pensioni superiori a un determinato importo, destinato al finanziamento dello stesso sistema previdenziale, costituisce una possibile e legittima attuazione.

b) *Giurisprudenza della Corte in materia pensionistica e crisi economica: un equilibrio instabile e difficile tra tutela dell'affidamento nella sicurezza giuridica, contenimento della spesa previdenziale e solidarietà intergenerazionale*

Che si possa parlare, in termini scientificamente apprezzabili, di “giurisprudenza costituzionale della crisi”, è questione controversa²⁸. Con questa espressione si intende solitamente delineare un complesso di pronunce della Corte ascrivibili al combinato disposto di un perimetro temporale di riferimento – gli anni della crisi economico-finanziaria esplosa a partire dal 2008 – e di un ambito materiale più o meno determinato – le pronunce che si sono occupate, a vario titolo, della crisi economica, in particolare nella sua incidenza sul rapporto tra garanzia dei diritti sociali e risorse finanziarie disponibili. Per comodità di analisi, pertanto, si assumerà il sintagma “giurisprudenza costituzionale della crisi²⁹” in questo significato convenzionalmente attribuitole da una parte della dottrina, la quale, peraltro, ha ricavato dall'analisi delle sentenze ascritte a tale categoria la ricorrenza piuttosto frequente, sebbene non a titolo esclusivo, di alcuni *pattern* argomentativi e di alcune tecniche decisorie elaborate dalla Corte.

La crisi economica e finanziaria dell'ultimo decennio ha prodotto un impatto di non poco conto sul sindacato della Corte costituzionale avente ad oggetto misure straordinarie di contenimento della spesa pubblica, accentuando ulteriormente, rispetto agli approdi giurisprudenziali cui era giunta nel decennio precedente, la necessità di un

²⁸ Dubita della solidità scientifica di questa espressione, in particolare, M. LUCIANI, *La giurisprudenza costituzionale nel tempo della crisi*, in M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, FrancoAngeli, Milano, 2017, p. 15 ss., il quale rileva che l'analisi della storia repubblicana italiana consegna un quadro nel quale «è molto difficile identificare un tempo che non sia della crisi» e in cui «la giurisprudenza costituzionale, salve piccole finestre, ha *sempre* operato in un tempo di crisi, politica, sociale, economica, finanziaria». Da queste considerazioni discenderebbe il carattere non convincente dell'espressione “giurisprudenza costituzionale della crisi”, e l'opportunità di una esplicitazione del carattere convenzionale della formula utilizzata, la quale designerebbe «una giurisprudenza non “nella” crisi, ma che si occupa “della” crisi, ovvero “con” la crisi fa i conti». Si veda anche E. FAGNANI, *Tutela dei diritti fondamentali e crisi economica*, Giuffrè, Milano, 2014.

²⁹ Il termine viene utilizzato con riferimento ad un più ampio e generale ripensamento delle categorie del costituzionalismo, nella direzione di un processo di adattamento di queste alla dimensione della crisi economico-finanziaria, da G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Jovene, Napoli, 2012.

bilanciamento – divenuto, tuttavia, sempre più precario e problematico – tra l’esigenza di sostenibilità del bilancio pubblico e la garanzia dei diritti sociali³⁰, tra i quali quelli afferenti al sistema previdenziale e all’integrità del trattamento pensionistico.

Si tratta, peraltro, di una evoluzione degli indirizzi giurisprudenziali in materia la cui comprensione storica, oltre che giuridica, passa anche attraverso la sua contestualizzazione nella complessa rete giurisdizionale europea, nell’ambito della quale si è assistito in misura progressivamente crescente a due fenomeni: da un lato, la tendenza all’isolamento delle corti nazionali rispetto ai potenziali conflitti tra le scelte di politica economica assunte dai governi e dai legislatori nazionali in conseguenza di accordi conclusi – e vincoli assunti – a livello europeo o internazionale e i principi costituzionali posti a tutela dello Stato sociale³¹; dall’altro, l’assunzione, da parte delle corti costituzionali³², del ruolo di veri e propri arbitri, a livello nazionale, del bilanciamento tra l’esigenza costituzionale di presidiare le conquiste del *welfare state* e di garantirne la tenuta, e l’esigenza – anch’essa assurta, in alcuni Paesi come l’Italia, ad un rango formalmente costituzionale – di garantire il rispetto del principio dell’equilibrio di bilancio³³ e, più in generale, la sostenibilità del debito pubblico e delle finanze pubbliche rispetto all’impatto finanziario della tutela dei diritti sociali³⁴.

³⁰ Si veda, a questo proposito, M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2013.

³¹ Di vera e propria “solitudine” delle corti costituzionali europee dinanzi all’esigenza di assicurare, a fronte delle politiche di *austerità* susseguitesì nell’ultimo decennio nello spazio giuridico europeo, un elevato livello di tutela dei diritti sociali, ha parlato F. SAITTO, *La «solitudine» delle corti costituzionali? Sindacato sulle misure di austerità e protezione dei diritti sociali tra giudici nazionali e Corte EDU*, in *Diritto pubblico*, 2016, p. 421 ss., in part. p. 449, il quale scorge, tra le righe di questo fenomeno, un duplice rischio: da un lato, quello di una «delegittimazione di quelle sedi giurisdizionali che difendono la tenuta di un certo livello dei diritti sociali»; dall’altro, specularmente, «un paradossale deficit di tutele giurisdizionali effettive in materia di diritti sociali proprio in un momento in cui è elevatissima la quantità di sedi dove agire in difesa dei propri diritti».

³² Sul ruolo delle corti costituzionali europee nel rapporto tra crisi economica, vincoli di bilancio e garanzia dei diritti sociali, si vedano A. GUZZAROTTI, *Crisi economica e ruolo delle Corti: quali contrappesi alla governance europea e internazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, p. 1011 ss.; S. GIUBBONI, *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, in *Riv. dir. sicurezza sociale*, 2013, p. 491 ss.; G. DI COSIMO, *Oscillazioni della Corte costituzionale di fronte alla crisi economica*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3 giugno 2016.

³³ Sulle conseguenze derivanti dall’introduzione in Costituzione del principio di equilibrio di bilancio nella prospettiva della tutela dei diritti sociali riconosciuti e garantiti a livello costituzionale e, più in generale, sull’impatto della crisi economica rispetto ai sistemi di *welfare state* consolidatisi nelle democrazie costituzionali contemporanee, cfr. I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Adelphi, Roma, 2012; A. MORRONE, *Il bilanciamento nello Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014; C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l’equilibrio finanziario*, Milano, 2015; M. D’AMICO, F. BIONDI (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, FrancoAngeli, Milano, 2017.

³⁴ Per un’indicazione delle posizioni più autorevoli assunte in dottrina sul rapporto tra sostenibilità del bilancio pubblico e tutela dei diritti sociali alla luce della riforma costituzionale del 2012, si vedano A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, 3/2012, p. 357 ss.; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid*, 3/2013; G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 3/2012.

Le pronunce probabilmente più significative intervenute in questa materia nel perimetro storico di riferimento, per la misura con cui hanno contribuito a delineare la filosofia operativa sottesa al sindacato della Corte sulle misure anticrisi idonee a incidere sui trattamenti previdenziali in essere, sono:

- la **sentenza n. 70 del 2015**, con la quale la Corte, pronunciandosi sul limite alla rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici erogati dall'INPS per gli anni 2012 e 2013, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del decreto legge n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, nella parte in cui escludeva da tale meccanismo tutte le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS;

- la **sentenza n. 173 del 2016**, con cui è stata confermata la legittimità del contributo di solidarietà di cui all'art. 1, comma 486, della legge n. 147 del 2013 (legge di bilancio 2014), previsto per il triennio 2014-2016 a carico delle pensioni già in essere di importo superiore a quattordici volte il trattamento minimo INPS;

- la **sentenza n. 250 del 2017**, con cui la Corte ha respinto le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento al decreto legge n. 65 del 2015, convertito con modificazioni nella legge n. 109 del 2015, con la quale il Governo Renzi, all'indomani della sentenza per prima menzionata, è intervenuto al fine dichiarato di attuare i principi di cui alla sentenza n. 70 del 2015, dettando una nuova disciplina – di carattere retroattivo – della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici per gli anni 2012 e 2013.

Tali sentenze sono state anticipate da altre in cui la Corte aveva già affrontato – sebbene con riferimento ai trattamenti retributivi ed alla progressione economica dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche³⁵ – il problema della legittimità costituzionale di misure di risanamento dei conti pubblici che incidono su diritti economici e sociali già consolidati. In queste occasioni i giudici della Consulta avevano specificato, infatti, che l'esclusione dell'irragionevolezza di simili misure richiede che si tratti di interventi di carattere eccezionale alla luce della situazione economica contingente che lo Stato è

³⁵ Il riferimento va alla sentenza n. 223 del 2012, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, del decreto legge n. 78 del 2010, il quale disponeva, per il triennio 2011-2013, un contributo a carico dei trattamenti economici complessivi dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche corrispondente a una riduzione del 5 per cento per i trattamenti di importo superiore a 90 mila euro lordi annui e del 10 per cento per quelli di importo eccedente 150 mila euro lordi annui. Poco tempo dopo, invece, la Corte ha escluso (sent. n. 310 del 2013) la fondatezza delle censure mosse nei confronti di altre disposizioni del menzionato d.l. 78 del 2010, le quali avevano disposto il blocco dell'adeguamento e della progressione economica per classi e scatti.

chiamato a fronteggiare, nonché che siano temporalmente limitati, non arbitrari, proporzionati allo scopo perseguito e motivati da specifica esigenza di contenimento della spesa pubblica. Tali misure, inoltre, non devono essere tali da determinare trattamenti discriminatori irragionevoli rispetto ai criteri sopra menzionati e deroghe sproporzionate al principio di uguaglianza.

Sul fronte previdenziale, le tre sentenze citate sono state precedute dalla **sentenza n. 116 del 2013**, con la quale la Corte, assestando un primo colpo di un certo rilievo ai tagli alle pensioni previsti nella prima fase della crisi economico-finanziaria (2010-2011), ha dichiarato l'illegittimità di un contributo di perequazione introdotto per tre anni e consistente nell'applicazione di aliquote crescenti di riduzione dei trattamenti pensionistici superiori a un importo complessivo di 90 mila euro lordi annui³⁶.

In tale sentenza la Corte ha ribadito la natura tributaria del contributo di perequazione, il quale deve risultare conforme al principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione. La Corte deduce tale natura dall'analogia strutturale e finalistica di tali misure con alcuni prelievi effettuati dalle manovre anticrisi sui trattamenti economici dei dipendenti pubblici, traducendosi tale contributo in «una decurtazione patrimoniale definitiva del trattamento pensionistico, con acquisizione al bilancio dello Stato del relativo ammontare»³⁷.

La Consulta ha dunque rilevato, nella normativa censurata, una violazione dei principi di uguaglianza e di progressività idonea a dar luogo ad un trattamento discriminatorio irragionevole ai danni di una sola categoria di cittadini, ovvero i pensionati. Il parametro sulla base del quale scrutinare la ragionevolezza della disciplina è stato individuato dalla Corte in un «principio di universalità della imposizione», il quale opera alla stregua di criterio di riconoscimento di discriminazioni tra cittadini, senza riguardo a distinzioni tra lavoratori e pensionati.

In quest'ottica la Corte, partendo dalla considerazione della «particolare tutela che il nostro ordinamento riconosce ai trattamenti pensionistici» e del fatto che questi «non

³⁶ Si tratta del contributo introdotto dall'articolo 18, comma 22-bis, del decreto legge n. 98 del 2011, convertito con modificazioni nella legge n. 138 del 2011, la cui durata era stabilita a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014, e corrispondente a una riduzione del 5 per cento per gli importi da 90 mila a 150 mila euro lordi annui, del 10 per cento per la parte eccedente 150 mila euro e del 15 per cento per la parte eccedente i 200 mila euro.

³⁷ La Corte richiama, in particolare, la sentenza n. 241 del 2012, con la quale aveva confermato già precedentemente la natura tributaria del contributo di solidarietà previsto dal d.l. 98 del 2011. In quell'occasione, tuttavia, la Corte non è addivenuta ad una pronuncia di illegittimità costituzionale, bensì di inammissibilità della questione per vizio del ricorso.

hanno, per questa loro origine, una natura diversa e *minoris generis* rispetto agli altri redditi presi a riferimento, ai fini dell'osservanza dell'art. 53 Cost.», ha ritenuto irragionevole e arbitraria la scelta del legislatore di trattare diversamente i redditi dei titolari di trattamenti pensionistici rispetto ad altre categorie di cittadini percettori di redditi³⁸, determinando un'ingiustificata limitazione della platea dei soggetti passivi della misura, a fronte di un analogo fondamento positivo, giustificato dalla necessità di reperire risorse destinate alla stabilizzazione finanziaria³⁹.

La **sentenza n. 70 del 2015** costituisce una pronuncia innovativa e di estremo interesse sotto numerosi profili, che non possono essere, per ragioni di rispetto dei limiti dell'oggetto del presente contributo, trattati esaustivamente all'interno di quest'ultimo⁴⁰. Per quanto attiene al tema dell'incidenza della giurisprudenza costituzionale sulla legislazione di contenimento della spesa previdenziale, la sentenza si segnala, in particolare, per il percorso argomentativo tramite il quale la Corte giunge a dichiarare l'incostituzionalità del blocco integrale per un biennio della perequazione automatica delle pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS⁴¹.

Da un lato, la Corte dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative all'asserita violazione dei principi di progressività e di capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione. La reiezione delle censure è motivata dalla negazione

³⁸ Richiamando la propria giurisprudenza pregressa, la Corte ha ribadito inoltre che, se da un lato la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, caratterizzata da criteri identici per ogni tipologia di imposizione tributaria, dall'altro tuttavia esige «un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza» (sent. n. 241 del 2000).

³⁹ Come rileva la Corte, peraltro, l'irragionevolezza della disciplina censurata trova riscontro anche nel più modesto risultato di bilancio ottenuto rispetto a quello che il legislatore avrebbe potuto conseguire qualora «avesse rispettato i principi di eguaglianza dei cittadini e di solidarietà economica, anche modulando diversamente un "universale" intervento impositivo» (sent. n. 223 del 2012).

⁴⁰ Per una panoramica, necessariamente non esaustiva, delle principali posizioni emerse in dottrina a seguito della pronuncia, tanto in segno di condivisione quanto di critica degli orientamenti in essa espressi e delle tecniche argomentative e decisorie adoperate dalla Corte, si vedano, *ex plurimis*, A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio. L'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2015; D. BUTTURINI, *Il diritto della crisi economico-finanziaria tra ragioni dell'emergenza e giudizio di costituzionalità*, in *Osservatorio AIC*, 2015; G. GRASSO, *Alle radici del costituzionalismo: la Corte, il Governo e la sentenza n. 70/2015*, in www.eticaeconomia.it, giugno 2015; A. SGROI, *La perequazione automatica delle pensioni e i vincoli di bilancio: il legislatore e la Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2/2015, p. 516 ss.; S. LIETO, *Trattare in modo eguale i diseguali? Nota alla sentenza n. 70/2015*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015; A. STERPA, *Una "lettura intergenerazionale" della sent. n. 70/2015*, in *Federalismi.it*, 2015; P. BOZZAO, *L'"adeguatezza retributiva" delle pensioni: meccanismi perequativi e contenimento della spesa nella recente lettura della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2015; A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista AIC*, 2/2015.

⁴¹ Corrispondente, al momento dell'entrata in vigore della normativa oggetto di sindacato, a euro 1217,00 netti.

della natura tributaria del blocco della rivalutazione dei trattamenti pensionistici superiori a tre volte il minimo INPS, non consistendo tale meccanismo né in una decurtazione patrimoniale né in un prelievo a carico dei titolari di tali trattamenti.

Dall'altro, sono dichiarate fondate le questioni sollevate in relazione alla violazione degli articoli 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione. La Corte, dopo un excursus storico sull'evoluzione della legislazione in materia di perequazione automatica e dopo aver ribadito che la *ratio* dell'istituto è quella di «tutelare i trattamenti pensionistici dalla erosione del potere di acquisto della moneta, che tende a colpire le prestazioni previdenziali anche in assenza di inflazione», osserva che il sistema è concepito con la finalità di tutelare le fasce più deboli, le quali soltanto godono di una tutela integrale dall'erosione indotta dalle dinamiche inflazionistiche.

Rispetto a questa impostazione di fondo, gli interventi legislativi degli ultimi anni che hanno previsto limitazioni e sospensioni alla piena operatività del meccanismo perequativo si sono caratterizzati, pur nella loro eterogeneità, per il comune obiettivo di «bilanciare le attese dei pensionati con variabili esigenze di contenimento della spesa».

La Corte rammenta, tuttavia, come in precedenti moniti indirizzati al legislatore avesse precisato che, affinché tali misure non collidano con i principi di ragionevolezza e di proporzionalità, è necessario che non prevedano sospensioni a tempo indeterminato del meccanismo perequativo o reiterazioni frequenti di tali meccanismi di blocco⁴².

È proprio da tali requisiti che la Corte ritiene che il blocco previsto dal decreto legge n. 201 del 2011 si sia fortemente discostato. Questo incide, infatti, anche su trattamenti pensionistici di importo meno elevato, differenziandosi, sotto questo profilo, tanto dalla legislazione precedente quanto da quella intervenuta successivamente, nella quale invece la Corte ha rilevato, in virtù del *discrimen* tra fasce di importo previsto dal legislatore, un ritorno ad un criterio di progressività conforme ai principi costituzionali di proporzionalità e adeguatezza dei trattamenti di quiescenza⁴³.

⁴² Cfr. Corte cost., sent. n. 316 del 2010. La Corte si sofferma, in particolare, sul confronto della normativa censurata, di cui al d.l. n. 201 del 2011, con il precedente blocco della perequazione automatica previsto, per l'anno 2008, dall'art. 1, comma 19, della legge 247 del 2007, utilizzato dal giudice costituzionale come *tertium comparationis* nel giudizio di ragionevolezza delle norme impugnate. La Corte rammenta, infatti, come la ragionevolezza del precedente blocco – confermata già nella sentenza citata – fosse desumibile dal dato quantitativo in base al quale l'azzeramento della rivalutazione riguardava le pensioni di importo superiore a otto volte il trattamento minimo INPS.

⁴³ Il riferimento della Corte va soprattutto all'art. 1, comma 19, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014), la quale ha previsto, per il triennio 2014-2016, una rimodulazione delle percentuali di applicazione della rivalutazione ai trattamenti pensionistici secondo fasce di importo e percentuali oscillanti da un massimo del 100 per cento (fino a tre volte il minimo INPS) ad un minimo del 50 per cento (per gli importi superiori a cinque volte e fino a sei volte il minimo INPS), con un blocco totale della perequazione per i soli importi superiori a sei volte il trattamento minimo e per il solo anno 2014.

La Corte ha rilevato, pertanto, che la discrezionalità del legislatore nella disciplina dell'istituto della perequazione, in quanto strumentale alla garanzia nel tempo tanto del criterio di adeguatezza del trattamento pensionistico (art. 38, comma 2, Cost.) quanto del principio di sufficienza della retribuzione, pur se differita (art. 36 Cost.), incontra dei limiti. Il principio di eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.) impone infatti – insieme ad una lettura sistematica degli artt. 36 e 38 – che gli interventi legislativi in tale materia rispondano a un criterio di ragionevolezza che eviti disparità di trattamento in danno dei titolari di trattamenti pensionistici⁴⁴.

Il rispetto del principio di ragionevolezza impone al legislatore, pertanto, un bilanciamento adeguatamente motivato tra esigenze finanziarie – le quali non si ascrivono solamente alla dimensione della tenuta “contingente” dei conti pubblici, ma anche, a ben vedere, ad un’ottica di tutela della solidarietà intergenerazionale insita nel sistema previdenziale⁴⁵ – e trattamenti pensionistici, idoneo a garantire le «esigenze minime di protezione della persona» e di scongiurare situazioni di «non sopportabile scostamento» tra pensioni e retribuzioni. Ciò che deve essere garantito, in buona sostanza, è la perdurante adeguatezza degli importi delle pensioni alle variazioni incrementali del costo della vita, risultandone altrimenti frustrata l’adeguatezza del trattamento pensionistico alle «esigenze di vita» cui si richiama l’art. 38, secondo comma, Cost. nel fissare la *grundnorm* del sistema previdenziale.

Quanto alla possibile argomentazione contraria facente leva sul principio solidaristico, questo, pur orientando, in una prospettiva *secundum constitutionem* di redistribuzione della ricchezza, il sistema pensionistico italiano verso una non totale «corrispondenza tra rischio e contribuzione e [la] irrilevanza della proporzionalità fra contributi e prestazioni previdenziali»⁴⁶, non può comportare un sacrificio eccessivo e irragionevole del principio mutualistico, il quale, agendo in direzione contraria al primo, è volto ad assicurare la proporzionalità tra contributi e prestazioni previdenziali⁴⁷.

⁴⁴ Su un piano empirico, la stessa Corte ha sottolineato come l’asticella della ragionevolezza risulti, in una materia come quella previdenziale, mobile, soprattutto in considerazione di fenomeni quali l’aumento dell’aspettativa di vita, i quali accrescono nei beneficiari di tali trattamenti anche l’aspettativa di poter condurre, attraverso la percezione della pensione, un’esistenza libera e dignitosa.

⁴⁵ Così G. PALMIERI SANDULLI, *La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 10/2015.

⁴⁶ C. TRIPODINA, *Articolo 38*, in *Commentario breve alla Costituzione*, diretto da S. BARTOLE e R. BIN, Cedam, Padova, 2008, p. 370-383, in part. p. 375.

⁴⁷ La dialettica tra i due principi è, a ben vedere, connessa al tema del bilanciamento tra esigenze finanziarie e tutela del nucleo essenziale dei diritti legati alla previdenza. Ciò emerge dallo stesso percorso motivazionale costruito dalla Corte, laddove afferma che l’obiettivo del risparmio di spesa, che può giustificare un intervento in materia pensionistica volto ad accentuare il profilo solidaristico su quello

Con la successiva **sentenza n. 173 del 2016**⁴⁸, la Corte, nel salvare il contributo triennale sulle pensioni di importo superiore a quattordici volte il trattamento minimo INPS, previsto dalla legge n. 147 del 2013 (legge di bilancio 2014), si discosta da quanto precedentemente affermato nella pronuncia n. 116 del 2013, fondando il proprio diverso convincimento su tre ordini di ragioni.

In primo luogo, la Corte ha escluso la violazione del giudicato costituzionale (art. 136 Cost.) derivante dalla sentenza n. 116 del 2013, in quanto il contributo di solidarietà previsto dalla legge di stabilità 2014 non colpisce le pensioni erogate negli stessi anni di applicazione (2011-2012) del contributo di perequazione di cui al decreto legge n. 98 del 2011 – poi dichiarato illegittimo in ragione della sua natura tributaria – bensì colpisce pensioni erogate nel triennio 2014-2016, sulla base di presupposti e per finalità differenti da quelli che avevano caratterizzato il precedente contributo⁴⁹.

In secondo luogo, la Corte ha rigettato le censure sollevate in riferimento agli articoli 3 e 53 della Costituzione, non riconoscendo a tale contributo, a differenza di quello censurato nel 2013, natura tributaria. Tale conclusione discende, ad avviso della Consulta, dalla circostanza che il contributo non è acquisito allo Stato né è destinato alla fiscalità generale; al contrario, è prelevato direttamente dall'INPS e dalle altre gestioni previdenziali e trattenuto nel circuito previdenziale, al fine di instaurare e garantire forme di solidarietà interne al sistema pensionistico. Pertanto, la Corte ha qualificato il contributo previsto dalla legge n. 147 del 2013 come prestazione patrimoniale imposta per legge (art. 23 Cost.) destinata a contribuire agli oneri del sistema previdenziale.

Infine, è stata parimenti respinta la censura riguardante la presunta violazione dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità della misura *de qua*. La Corte, dopo aver precisato che il contributo di solidarietà sulle pensioni è ammesso in quanto non ecceda i limiti posti dai principi di ragionevolezza, affidamento e tutela previdenziale – i quali

mutualistico, non può d'altro canto determinare una «irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività».

⁴⁸ Per un commento della sentenza, cfr. 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.

⁴⁹ Per una sintesi delle argomentazioni addotte in dottrina tanto in chiave critica quanto a supporto della tesi della mancata violazione del giudicato costituzionale nel caso di specie, si vedano, in particolare, S.M. CICONETTI, *Il rinnovo del contributo di solidarietà sulle pensioni: una più che probabile violazione del giudicato costituzionale*, in Osservatorio AIC, gennaio 2014; V. ONIDA, *Pensioni d’oro e contributo di solidarietà*, in Osservatorio AIC, febbraio 2014.

costituiscono i parametri di uno scrutinio “stretto” di costituzionalità⁵⁰ – ha enucleato le “condizioni di ragionevolezza” degli interventi ablativi dei trattamenti pensionistici.

Tali condizioni, che la Corte ha riconosciuto come sussistenti con riferimento alla normativa impugnata, consistono, volendo sintetizzare:

- nel carattere “endo-previdenziale” della misura, funzionale al sostegno previdenziale ai più deboli, in un’ottica di «mutualità intergenerazionale»;
- nel collegamento causale dell’adozione della misura a una situazione di grave crisi del sistema oggetto di ponderazione da parte del legislatore, anche al fine di non disancorarla dalla realtà economico-sociale cui i pensionati partecipano;
- nell’eccezionalità della misura, la quale deve presentarsi come prelievo *una tantum* e non può tradursi, pertanto, in uno strumento di alimentazione stabile del sistema previdenziale;
- nell’incisione sulle sole “pensioni più elevate”, nozione questa che va ricavata, evidentemente, al trattamento minimo INPS, il quale costituisce il nucleo essenziale di tutela previdenziale garantito dall’art. 38 Cost.;
- nella sostenibilità del prelievo, che implica la proporzionalità, ragionevolezza e non eccessività delle aliquote nelle quali il prelievo stesso si articola.

Da ultimo, con la **sentenza n. 250 del 2017**⁵¹, la Corte si è pronunciata sulla legittimità costituzionale del decreto legge n. 65 del 2015⁵², convertito con modificazioni dalla legge n. 109 del 2015, il quale ha previsto, al fine esplicito di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza n. 70 del 2015, una nuova e diversa disciplina della perequazione automatica sui trattamenti pensionistici relativi agli anni di operatività (2012-2013) della normativa del decreto cd. Salva-Italia (n. 201 del 2011) dichiarata illegittima nella sentenza da ultimo menzionata⁵³.

⁵⁰ Vale a dire, uno scrutinio in base al quale il grado di ragionevolezza della norma oggetto di sindacato di costituzionalità deve essere più elevato di quello consistente, di norma, nella mera mancanza di arbitrarietà.

⁵¹ Per un commento di questa pronuncia, cfr. in senso critico 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 Osservatorio AIC, 1/2018; in senso complessivamente adesivo, A. MICIELI, F. PIZZOLATO, La Corte garante della complessità nel bilanciamento tra diritti sociali ed esigenze finanziarie, in Quaderni costituzionali, 2018, p. 201 ss; M. FAIOLI, Il costo dei diritti previdenziali tra sostenibilità finanziaria ed equilibrio intergenerazionale, in Diritti lavori mercati, 2018, p. 138 ss.

⁵² Sul quale si veda M. ESPOSITO, Il decreto-legge in-attuativo della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale, in Osservatorio AIC, 2/2015.

⁵³ La questione di costituzionalità è scaturita da ricorsi proposti da pensionati nei confronti dell’INPS, i quali avevano ad oggetto l’accertamento del diritto alla rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici in conformità alla sentenza n. 70 del 2015 della Corte costituzionale, cioè secondo il meccanismo stabilito dall’art. 34 della legge n. 448 del 1998.

Le modifiche, di portata retroattiva, hanno modulato la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici in modo più graduale di quanto non avesse fatto la precedente disciplina caducata, prevedendo percentuali diverse in corrispondenza di differenti importi multipli del trattamento minimo INPS e bloccando la perequazione automatica per i trattamenti superiori a sei volte il minimo INPS e non più, come aveva stabilito la precedente normativa, per quelli superiori a tre volte tale minimo⁵⁴.

La Corte, analogamente a quanto statuito nella sentenza n. 173 del 2016, ha anzitutto ritenuto non fondate le censure per asserita violazione del giudicato costituzionale – trattata con priorità rispetto alle altre – e, nello specifico, di quanto deciso dalla Corte stessa nella sentenza n. 70 del 2015. Il giudice delle leggi ha valorizzato, infatti, per un verso il fatto che il legislatore abbia operato un nuovo bilanciamento dei valori e degli interessi costituzionali chiamati in causa dalla materia previdenziale, non replicando la disciplina censurata; per l'altro, l'affiancamento, a tale previsione, della regola – anch'essa oggetto di scrutinio di costituzionalità – di cd. “trascinamento”, volta a computare gli incrementi perequativi 2012-2013 operati in favore dei trattamenti pensionistici tra tre e sei volte il minimo INPS ai fini della determinazione dell'importo base per la rivalutazione automatica per gli anni successivi.

La Corte ha contestualmente escluso, peraltro, che il *decisum* della sentenza n. 70 del 2015 fosse di per sé idoneo a generare, in capo ai titolari dei trattamenti pensionistici interessati, un legittimo affidamento nella disciplina risultante dalla mera applicazione di tale pronuncia⁵⁵. Al contrario, il quadro normativo nel quale la decisione era stata chiamata ad operare, nonché la necessità di non lasciare i destinatari della normativa precedente censurata in uno stato di incertezza giuridica, rendevano, ad avviso dei giudici costituzionali, «prevedibile un intervento del legislatore», anche al fine di operare un bilanciamento con gli interessi costituzionali legati alla finanza pubblica.

⁵⁴ La disciplina adottata nel 2015 (comma 25) ha previsto, per gli anni 2012 e 2013, la conferma della rivalutazione automatica del cento per cento per i trattamenti pensionistici fino a tre volte il minimo INPS; l'esclusione della rivalutazione automatica dei trattamenti superiori a sei volte il minimo INPS; la rivalutazione automatica dei trattamenti compresi tra tre volte e sei volte il trattamento minimo INPS in misure percentuali decrescenti all'aumentare dell'importo della pensione (rispettivamente 40 per cento, 20 per cento e 10 per cento). Oggetto di impugnazione è stata, altresì, la disposizione (comma 25-bis) che ha determinato le percentuali di riconoscimento degli incrementi perequativi attribuiti dal comma 25 per gli anni 2012 e 2013 ai fini della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici superiori a tre volte il minimo INPS per gli anni 2014 e 2015 (50 per cento) e per l'anno 2016 (20 per cento).

⁵⁵ Come la Corte ha più volte statuito, infatti, affinché una situazione giuridica sia idonea a determinare un legittimo affidamento, occorre, da un lato, un contesto normativo e giuridico idoneo a far sorgere nei destinatari una ragionevole fiducia circa il suo mantenimento, dall'altro, che tale contesto sia protratto per un tempo sufficientemente lungo (cfr. sent. n. 56 del 2015). La Corte, pertanto, non ha riscontrato il requisito di carattere temporale, essendo stato il decreto legge n. 65 del 2015 adottato appena 21 giorni dopo il deposito della sentenza n. 70 del 2015.

Parimenti rigettate sono state le censure avanzate dalle giurisdizioni ricorrenti per asserita violazione degli articoli 6, par. 1 CEDU e dell'art. 1 del relativo Protocollo addizionale n. 1, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione. Per un verso, la finalità di attuazione della sentenza n. 70 del 2015 insita nel nuovo intervento legislativo retroattivo non ha integrato, ad avviso della Corte, una violazione della giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia di principio di parità delle armi; per altro verso, tale finalità sottende un interesse pubblico idoneo ad attribuire allo Stato contraente della Convenzione un ampio margine di apprezzamento circa la possibilità di incidere, attraverso l'adozione di una nuova disciplina legislativa della perequazione automatica, sul diritto al rispetto dei propri beni riconosciuto dal menzionato Protocollo.

Da ultimo, il giudice delle leggi ha respinto le censure sollevate per violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità da parte della normativa impugnata. Quel limite non eludibile alla discrezionalità del legislatore rappresentato dalla *non irragionevolezza*⁵⁶ – parametro di valutazione del bilanciamento, operato dallo stesso legislatore, dell'interesse costituzionalmente rilevante dei pensionati a preservare il potere d'acquisto dei propri trattamenti previdenziali con le esigenze finanziarie e di equilibrio di bilancio dello Stato – che la Corte aveva ritenuto illegittimamente valicato dal decreto cd. salva-Italia, non viene invece considerato eluso o violato nella pronuncia del 2017, in quanto la disciplina impugnata risulta adeguatamente motivata sul piano degli scopi dell'intervento, consistenti nell'attuazione della sentenza n. 70 del 2015 e nel bilanciamento tra la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni previdenziali e gli obiettivi di finanza pubblica fissati in conformità alle regole nazionali ed europee⁵⁷.

⁵⁶ È utile evidenziare, sotto questo profilo, come la Corte abbia fatto ricorso, in questa pronuncia, a tale formula stilistica – “non irragionevolezza” anziché “ragionevolezza” – al fine di chiarire che lo scrutinio sulla discrezionalità della scelta politica operata dal legislatore non consiste «nell'individuazione dell'ottima proporzione nel bilanciamento tra principi costituzionali confliggenti», ma piuttosto nella censura di quei «bilanciamenti che si sono risolti nella violazione del contenuto essenziale di uno dei principi costituzionali coinvolti». La Corte chiarisce, in tal modo, che il principio di ragionevolezza/proporzionalità, per essere coerente con il rispetto della discrezionalità del legislatore, deve operare come strumento di tutela del nucleo essenziale dei diritti e dei principi costituzionali, e non come mezzo di ricerca dell'«ottima proporzione» tra interessi confliggenti coinvolti. Così 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 Osservatorio AIC, n. 2/2018.

⁵⁷ Un dato di non secondaria rilevanza, ai fini della comprensione del percorso argomentativo sviluppato dalla Corte, è rappresentato dal riferimento alla Relazione illustrativa, alla Relazione tecnica e alla Verifica delle quantificazioni (di cui agli artt. 17 e 19 legge n. 196 del 2009) allegate al disegno di legge governativo di conversione del decreto legge n. 65 del 2015. Come la Corte afferma, tali documenti, nella misura in cui riportano i dati contabili a supporto dell'impostazione seguita dal legislatore nella predisposizione dell'intervento di contenimento della spesa previdenziale, «rappresentano uno strumento per la verifica delle scelte del legislatore», dunque uno dei parametri di valutazione della sussistenza di quella “adeguata

Se, pertanto, il blocco *sic et simpliciter* della perequazione automatica a partire da una soglia piuttosto bassa non può essere ritenuta conforme a criteri di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza dei trattamenti di quiescenza, al contrario la previsione di un meccanismo di riconoscimento della stessa progressivamente decrescente all'aumentare dell'importo del trattamento pensionistico, con il contestuale azzeramento della rivalutazione a partire da una fascia di importo più elevata, soddisfa i predetti criteri e i principi costituzionali a questi sottesi.

3.2. Gli orientamenti della Corte EDU e della Corte di Giustizia dell'UE in materia di riduzione dei trattamenti pensionistici

Come anticipato nel paragrafo precedente, la Corte costituzionale, nel decidere sulle questioni di legittimità costituzionale relative al nuovo meccanismo di perequazione automatica contenuto nel decreto legge n. 65 del 2015, è stata chiamata anche a valutare la compatibilità di tale normativa con il diritto sovranazionale, e in particolare con gli articoli 6, par. 1 CEDU e con l'art. 1 del relativo Protocollo addizionale n. 1. Poiché, com'è noto, il diritto europeo e gli obblighi internazionali vincolano il legislatore nazionale ai sensi dell'articolo 117, comma 1, della Costituzione, l'analisi delle misure in materia previdenziale introdotte con la legge di bilancio deve tenere conto, oltre che della giurisprudenza costituzionale, anche dei principi elaborati sinora dalla Corte di giustizia e dalla Corte EDU in questa materia.

La crisi economico-finanziaria degli ultimi anni ha spinto numerosi paesi europei ad adottare misure di contenimento della spesa pubblica che hanno riguardato soprattutto gli stipendi del settore pubblico e il settore previdenziale⁵⁸. Talune di queste misure sono state sottoposte al vaglio della Corte EDU da cittadini che lamentavano il contrasto delle stesse, tra l'altro⁵⁹, con l'articolo 1, protocollo n. 1 CEDU, che tutela il diritto alla

motivazione" essenziale ad un superamento dello scrutinio di non irragionevolezza. Ciò induce a ritenere, peraltro, che la Corte aderisca in tal modo ad una concezione "sussidiaria" del diritto, in virtù della quale la legittimità dell'intervento legislativo è subordinata alla dimostrazione della necessità dello stesso, la quale trova conforto anche nei dati tecnico-scientifici nei documenti previsti a supporto della proposta legislativa.

⁵⁸ Per un panorama delle problematiche sottese alla giurisprudenza della CEDU sulle alle misure di *austerity*, cfr. European Court of Human Rights, *Implementing the European Convention of Human Rights in Times of Economic Crisis*, Dialogue between Judge, Atti del seminario tenuto a Strasburgo il 25 gennaio 2013, sul sito https://www.echr.coe.int/Documents/Dialogue_2013_ENG.pdf.

⁵⁹ Le misure di *austerity* sono state talvolta censurate anche con riferimento ad altri parametri e, segnatamente, al divieto di discriminazione previsto dall'art. 14, al principio di certezza del diritto e di "parità delle armi" di cui all'art. 6 e al diritto al rispetto della vita privata previsto dall'art. 8. Per ragioni di economicità del presente contributo, ci si soffermerà soltanto sulla giurisprudenza relativa al parametro

proprietà⁶⁰. La Corte, pur avendo incluso le fattispecie nell'ambito di applicazione della norma, ha adottato una interpretazione restrittiva della stessa, che ha determinato il rigetto della maggior parte delle istanze ricevute.

Sembra utile richiamare alcune pronunce aventi ad oggetto misure che presentano analogie con quelle introdotte dalla legge di bilancio.

Nel caso *Valkov and Others v. Bulgaria*, deciso con pronuncia del 25 ottobre 2011, la Corte ha respinto il ricorso sollevato da alcuni pensionati contro la previsione di un tetto per le pensioni più elevate. Il ricorso – che era motivato, tra l'altro, sulla base del fatto che il provvedimento fosse stato introdotto non tanto per garantire la sostenibilità finanziaria del sistema previdenziale, quanto piuttosto per ragioni di equità previdenziale – è stato dichiarato inammissibile sulla base di un articolato insieme di motivazioni riconducibili in parte alle specifiche caratteristiche del sistema pensionistico della Bulgaria e in parte a considerazioni di carattere generale.

In particolare, per quanto qui interessa, si nota che la necessità dell'intervento è stata ritenuta implicita nella realizzazione di un risparmio previdenziale, a prescindere dalla dimostrazione che i tagli fossero indispensabili per assicurare la tenuta del sistema finanziario. Al tempo stesso, la Corte ha ritenuto che la previsione di un tetto potesse legittimamente essere basata su considerazioni di “giustizia sociale”. Infine, la Corte ha preso in considerazione il fatto che il taglio non determinava una perdita completa del trattamento pensionistico, ma solo una riduzione ragionevole e proporzionata, che comunque non aveva privato i ricorrenti di un indispensabile mezzo di sussistenza.

Le considerazioni di certezza del diritto e tutela dell'affidamento, assenti nella decisione della Corte EDU, sono sviluppate nella *partially dissenting opinion* del giudice Panova. Il giudice ha ritenuto che la protrazione della misura, originariamente concepita come transitoria, per oltre undici anni, fosse irragionevole e sproporzionata, perché lesiva del legittimo affidamento dei lavoratori sull'ammontare del proprio trattamento pensionistico. Il giudice ha osservato che, nel caso di specie, l'importo elevato della pensione, oltre a corrispondere ad un elevato ammontare di contributi versati, si

dell'articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1 perché è con riferimento a questa norma che si è formata la giurisprudenza più significativa in relazione ai tagli delle pensioni d'oro disposti dalla legge di bilancio.

⁶⁰ Sembra utile ricordare che l'articolo 1 del Protocollo n. 1 CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, stabilisce che «Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

Le disposizioni Precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende».

giustificava in base alla natura rischiosa e particolarmente faticosa della professione svolta, che i ricorrenti probabilmente avevano continuato a svolgere anche tenendo conto della pensione elevata di cui avrebbero successivamente fruito. Considerato anche che, per effetto del tetto, i ricorrenti avevano ricevuto due o tre volte meno di quanto dovuto, il giudice ha concluso osservando che il perseguimento della legittima finalità di giustizia sociale non può essere raggiunto se non c'è anche giustizia individuale.

Le questioni della tutela del legittimo affidamento e della giustizia individuale non sono state sviluppate dalla giurisprudenza successiva. È stato confermato, infatti, l'orientamento che rimette alla discrezionalità degli Stati membri la valutazione della necessità di misure di *austerity* in materia previdenziale e la concreta configurazione delle stesse. La decisione più nota, che ha rappresentato un paradigma per le decisioni successive⁶¹, è quella del 7 maggio 2013 nel caso *Koufaki and Adedy v. Greece*, che aveva ad oggetto le pesanti misure di riduzione della spesa per il pubblico impiego disposte per fronteggiare gli impegni assunti con il *Memorandum of Understanding* siglato con l'UE, la BCE e il FMI a fronte dell'erogazione di un prestito condizionato⁶².

Successivamente, nel caso *de Silva Carvalho Rico v. Portugal*, deciso il 1° settembre 2015, la Corte ha rigettato il ricorso contro il contributo straordinario di solidarietà introdotto dal Portogallo sulle pensioni, in quanto la misura, che comportava una perdita del 4,6% del trattamento pensionistico, aveva carattere transitorio ed era volta a fronteggiare circostanze economiche eccezionali.

L'orientamento descritto è stato confermato anche nella recente pronuncia *Mockienė v. Lithuania*, del 4 luglio 2017, con cui è stato dichiarato manifestamente infondato il ricorso contro una decurtazione del 15% del trattamento pensionistico: la misura è apparsa giustificata dall'interesse pubblico a fronteggiare la congiuntura economica negativa, e proporzionata perché ridotta sia nell'ammontare che nella durata temporale, limitata a tre anni.

In conclusione, in applicazione del “*self-restraint*” che deriva dal riconoscimento di un ampio margine di apprezzamento degli Stati, la Corte ritiene che il diritto alla pensione, tutelato dall'art. 1 del protocollo n. 1 CEDU, riguarda il diritto all'*an* della

⁶¹ Successivamente, nella sentenza *Da Conceição Mateus and Santos Januario v. Portugal*, dell'8 ottobre 2013, la Corte EDU ha dichiarato inammissibile il ricorso avente ad oggetto un taglio disposto dal Portogallo in attuazione di un *Memorandum of Understanding* siglato con l'UE, la BCE e il FMI a fronte dell'erogazione di un prestito condizionato.

⁶² La decisione è stata oggetto di critiche da parte della dottrina. Per un'analisi approfondita delle questioni sottese, cfr. I. PERVOU, *Human Rights in Times of Crisis: the Greek Cases before the ECtHR, or the Polarisation of a Democratic Society*, in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, Vol. 5, Issue 1, 2016, p. 113 ss.

prestazione previdenziale, e non anche al *quantum* della stessa⁶³. Il legislatore nazionale, dunque, può intervenire in materia previdenziale anche riducendo l'importo di trattamenti pensionistici in essere, ferma restando la necessità di un "equo bilanciamento" tra le finalità di pubblico interesse e la protezione del diritto fondamentale alla proprietà del singolo. Tale bilanciamento sussiste quando il sacrificio sopportato dal singolo per il perseguimento del pubblico interesse non è né sproporzionato, né eccessivo.

Posto che la proporzionalità deve ritenersi senz'altro esclusa nel caso in cui la riduzione determini un sacrificio del diritto individuale tale da pregiudicarne la stessa essenza⁶⁴, la Corte EDU ha chiarito che il giusto equilibrio non può essere individuato in astratto, unicamente sull'importo o sulla percentuale della riduzione subita. È necessaria, invece, una valutazione caso per caso, che tenga conto dell'impatto sulla situazione economica e sulle condizioni di vita dei ricorrenti, tanto che perfino una riduzione del 65%, per quanto possa essere considerevole, in alcuni casi potrebbe apparire giustificabile (si veda *Banfield c. Regno Unito*. (dec.), n. 6223/04)⁶⁵.

In applicazione di questi principi, la Corte EDU ha ritenuto irricevibile il ricorso n. 5403/17 *Abate ed altri c. Italia*, riguardante il contributo di solidarietà previsto dall'articolo 1, comma 486, della legge 27 dicembre 2013 n. 147, per un periodo di tre anni, sui trattamenti pensionistici più elevati⁶⁶. Successivamente, con la decisione del 17 luglio 2018 nel caso *Aielli and Others and Arboit and Others v. Italy*, la Corte EDU ha respinto il ricorso sollevato da oltre dieci mila ricorrenti avverso il sistema di perequazione automatica disciplinato dal d.l. n. 65/2015. La Corte ha infatti ritenuto che la misura, necessaria per affrontare la difficile congiuntura economica, che esponeva l'Italia al rischio di una procedura per deficit eccessivo, fosse sorretta da finalità redistributive e di equità intergenerazionale⁶⁷.

⁶³ Cfr. sentenza *Jankovic v. Croatia*, n. 43440/98. Si vedano anche ricorsi 21838/10, 21849/10, 21852/10, 21855/10, 21860/10, 21863/10, 21869/10 e 21870/10, *Stefanetti e altri c. Italia*, *Kjartan Ásmundsson c. Islanda*, n. 60669/00, § 39, CEDU 2004-IX; e *Frimu e altri quattro ricorsi c. Romania* (dec.), nn. 45312/11, 45581/11, 45583/11, 45587/11 e 45588/11, § 42, 7 febbraio 2012.

⁶⁴ Si vedano le pronunce *Jankovic v. Croatia*, n. 43440/98; *Schwengel v. Germany*, n. 52442/99; *Lakicevic e Other v. Montenegro e Serbia* n. 27458/06, §62-63; *Apostolakis v. Greece*, n. 39574/07, § 41-42; *Maggio and others v. Italy*, n. 46286/09 § 63; *Frimu v. Romania*, n. 45312/11, §42-48.

⁶⁵ *Stefanetti e altri c. Italia*. Anche una riduzione inferiore al 50% per trattamento pensionistico non è stata ritenuta eccessiva nel caso *Maggio e altri c. Italia*.

⁶⁶ La Corte EDU, in composizione di giudice unico, ha infatti ritenuto che il ricorso, il quale si fondava non solo sulla violazione dell'art. 1 del Prot. n. 1, bensì anche sull'asserita violazione degli artt. 6, par. 1 (diritto a un equo processo) e 14 della Convenzione (divieto di discriminazione), non facesse emergere alcuna «*appearance de violation*» dei diritti e delle libertà enumerati nella Convenzione e nei suoi Protocolli.

⁶⁷ In particolare, la Corte ha ritenuto che «*To reduce or amend the amount of social security benefit fell within the legislative authority of the State. In addition, the legislature had been obliged to intervene in a difficult economic context. The Legislative Decree in question had sought to provide for redistribution in favour of lower pensions, while preserving the sustainability of the social security system for future*

Anche la Corte di giustizia dell'Unione europea ha esercitato un sindacato debole sui tagli ai trattamenti pensionistici disposti dagli Stati membri, che è parso indice di una complessiva rinuncia a misurarsi con il tema dei diritti sociali, specialmente con riferimento alle misure adottate a livello nazionale per fronteggiare la crisi economica⁶⁸.

Nella recente causa C-258/14, del 13 giugno 2017 (*Eugenia Florescu and Others v Casa Județeană de Pensii Sibiu and Others*), ad esempio, la Corte di giustizia ha ritenuto compatibile con l'articolo 6 TUE e con l'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁶⁹ una normativa nazionale che prevede il divieto di cumulare la pensione netta nel settore pubblico con i redditi provenienti da attività svolte presso istituzioni pubbliche, qualora il livello di tale pensione sia superiore a una certa soglia. Benché con riferimento ad una fattispecie diversa da quella ora in esame, la sentenza ha ribadito il principio secondo cui una normativa che prevede il pagamento automatico di una prestazione sociale genera un interesse patrimoniale che rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 1 del protocollo addizionale n. 1 alla CEDU⁷⁰. Tuttavia, la protezione accordata da tale disposizione ai diritti derivanti dal versamento di contributi previdenziali non si estende al punto da rendere configurabile il diritto a una pensione di un determinato importo⁷¹.

La Corte di Giustizia dà all'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea una lettura analoga a quella che la Corte EDU dà all'articolo 1 del

generations. The Italian government's room for manoeuvre had been restricted on account of the limited resources and the risk that the European Commission might take action for an excessive budget deficit (the effects of the Constitutional Court's 2015 judgment risked pushing the deficit above 3% of GDP). In its 2017 judgment, in order to find the impugned system to be fair and proportionate, the Constitutional Court noted first that the curbing of pension uprating would be applied gradually, depending on the amount of the pension (based on five categories), and secondly that the adjustment lost in 2012 and 2013 on account of the limitation in uprating would be fully recovered from 2014 onwards. Thus, the effects of the reform of the uprating mechanism on the applicants' pensions had not been of such a level that they had encountered hardship incompatible with Article 1 of Protocol No. 1. The impugned interference had not placed an excessive burden on the applicants.». Case-Law of the European Court of Human Rights, Information note n. 220 (July 2018).

⁶⁸ In questo senso, F. SAITTO, *La «solitudine» delle corti costituzionali?*, cit., p. 424.

⁶⁹ L'art. 17 della Carta di Nizza – la quale, va ricordato, ai sensi dell'art. 6, par. 1, TUE, a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il 1° dicembre 2009, ha efficacia vincolante nell'ordinamento dell'Unione e ha lo stesso valore giuridico dei Trattati, costituendo pertanto parte integrante di quel diritto primario dell'Unione posto come parametro tanto nella valutazione della legittimità degli atti dell'Unione e nell'interpretazione del diritto Ue da parte della Corte di Giustizia, quanto nella valutazione della conformità del diritto interno al diritto Ue da parte dei giudici nazionali – dispone che «1. Ogni individuo ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquistato legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessuno può essere privato della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale. 2. La proprietà intellettuale è protetta».

⁷⁰ La Corte (al § 51) cita la sentenza della Corte EDU, 7 luglio 2011, *Stummer c. Austria*, § 82.

⁷¹ La Corte (al § 51) cita la sentenza della Corte EDU, 12 ottobre 2004, *Kjartan Ásmundsson c. Islanda*, § 39.

Protocollo n. 1: il diritto di proprietà non è tutelato in assoluto, potendo il suo esercizio essere oggetto di restrizioni, non sproporzionate né eccessive, oltre che giustificate in nome di obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione.

Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto che la misura «non comporta una netta privazione del diritto alla pensione» e che i limiti all'esercizio e al godimento di tale diritto rispettano i principi di legalità e proporzionalità. Le limitazioni, dunque, sono ammissibili se sono *necessarie* e rispondono effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui. Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto che tali parametri fossero rispettati, evidenziando da un lato il carattere eccezionale e temporaneo delle misure, giustificate dalla finalità di razionalizzare la spesa pubblica in un contesto di crisi globale sui piani finanziario ed economico, dall'altro lato (sotto il profilo della idoneità e della necessità della normativa nazionale) la discrezionalità degli Stati membri nell'adozione di decisioni in materia economica.

Anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, dunque, emerge che la tutela dell'affidamento è un principio “sacrificabile”, nel senso che può essere temperato rispetto ad altre finalità perseguite dai Trattati, e finanche recedere rispetto ad interventi legislativi non evitabili né rinviabili. La sua portata potrebbe peraltro dimostrarsi recessiva anche a fronte dell'esigenza di garantire la solidarietà intergenerazionale e i doveri nei confronti delle generazioni future, che sono ugualmente riconosciuti dall'ordinamento europeo⁷².

4. L'applicazione dei contributi di solidarietà agli organi costituzionali.

Profili problematici

4.1. Recepimento della normativa statale e autocrinia degli organi costituzionali

⁷² È stato osservato, peraltro, come questa forte “elasticità” del principio della tutela dell'affidamento a fronte della eccezionalità della situazione economica contingente “*rischia concretamente di minare il patrimonio di fiducia dei consociati sulla certezza del diritto e, per tale via, di passare dalla regolamentazione del diritto della crisi alla gestione della crisi del diritto*”. In questo senso I. PEPE, *Costituzionalmente legittimi gli interventi sulle pensioni d'oro per il triennio 2014/2016*, Commento alla sentenza C. Cost. 13 luglio 2016, n. 173, in *Lavoro nella giurisprudenza*, 2017, n. 1, p. 33, la quale richiama i lavori di V. VALENTI, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale. Modello costituzionale e decisioni politiche*, Torino, 2013, nonché G. PEPE, *La solidarietà intergenerazionale quale strumento di giustizia redistributiva. Commento a Corte costituzionale n. 173 del 2016*, in www.iurisprudenzia.it.

Il comma 264 dell'art. 1 della legge di bilancio 2019, nel disporre che «*gli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, nell'ambito della loro autonomia, si adeguano alle disposizioni di cui ai commi da 261 a 263 e 265 dalla data di entrata in vigore della presente legge*», si inserisce in una ormai consolidata “scia normativa” che ha visto succedersi, nell'ultimo quinquennio, una serie di disposizioni legislative – per lo più contenute nelle leggi annuali di stabilità (poi di bilancio) annuali o in provvedimenti di necessità e urgenza *ex art. 77 Cost.* adottati allo scopo di fronteggiare situazioni di emergenza economica e finanziaria – finalizzate ad estendere agli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale previsioni di riduzione della spesa pubblica⁷³.

L'obiettivo esplicito di tale estensione risiede, evidentemente, nell'esigenza – riconducibile soprattutto a ragioni di equità sociale ed economica e di rispondenza alle aspettative dell'opinione pubblica – di garantire il concorso degli organi di vertice dello Stato alle misure di risanamento della finanza pubblica e di redistribuzione delle risorse in un'ottica di solidarietà economica e sociale.

L'elemento di peculiarità che dal punto di vista del *drafting* legislativo viene primariamente in evidenza, ad una prima lettura comparativa di tali disposizioni, è il costante riferimento al rispetto degli ambiti di autonomia e delle prerogative costituzionalmente riconosciute a tali organi. L'autonomia normativa, amministrativa e contabile di cui gli organi costituzionali godono, tanto in virtù di espresse disposizioni costituzionali o di consuetudini costituzionali, quanto in conseguenza di una consolidata – ancorché in costante evoluzione – giurisprudenza della Corte costituzionale, costituisce, infatti, il limite generale entro il quale la legislazione anticrisi volta alla riduzione e al contenimento della spesa pubblica può spiegare effetti giuridicamente vincolanti anche

⁷³ Tale scia normativa annovera una serie di misure volte non solo al recepimento di precedenti contributi di solidarietà su pensioni di importo elevato, ma anche ad interventi di diversa natura ma parimenti rivolti al taglio dei costi di funzionamento delle istituzioni e al concorso degli organi costituzionali al contenimento della spesa pubblica e al finanziamento di misure di redistribuzione della ricchezza e di equità sociale. Tra queste si menzionano, a titolo di esempio: il recepimento (pur con alcune modulazioni) del tetto di 240 mila euro lordi annui alle retribuzioni e agli emolumenti del personale dipendente degli organi stessi (stabilito per un triennio e con la previsione di ulteriori tetti per le carriere inferiori presso la Camera e il Senato; previsto invece come misura organica e permanente presso il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica); la rideterminazione secondo il metodo di calcolo contributivo, da parte degli Uffici di Presidenza delle due Camere, della misura degli assegni vitalizi dei parlamentari cessati dal mandato, nonché delle quote di assegno vitalizio nei trattamenti previdenziali *pro rata* e dei trattamenti di reversibilità maturati sulla base della normativa in vigore fino al 31 dicembre 2011, data di entrata in vigore della riforma Fornero (cfr. deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera n. 14 del 12 luglio 2018 e deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato n. 6 del 16 ottobre 2018). Su quest'ultimo tema, si veda J. ROSI, *Prime osservazioni sui recenti provvedimenti di rideterminazione degli assegni vitalizi per gli ex parlamentari e per i consiglieri regionali*, in Osservatorio sulle fonti, n. 3/2018; N. LUPO, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, in Osservatorio AIC, n. 3/2017.

nei confronti degli organi costituzionali e dei rispettivi apparati amministrativi previsti a supporto degli stessi.

Va evidenziato, a questo proposito, come una delle declinazioni più peculiari dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta agli organi costituzionali che viene in considerazione nella riflessione sulle modalità di attuazione, al loro interno, delle misure legislative di contenimento e riduzione della spesa pubblica consiste nella cd. "autocrinia". Con tale termine si designa la potestà dei predetti organi di modulare, attraverso propri atti interni, la misura e i limiti entro i quali le previsioni dettate dal legislatore per l'ordinamento generale possono fare il loro ingresso all'interno degli ordinamenti dei singoli organi costituzionali, al fine di disciplinarne i relativi rapporti giuridici. Lo stretto legame che connette l'autocrinia all'autonomia discende dalla constatazione che la garanzia dell'effettività della seconda verrebbe inevitabilmente incrinata se agli organi costituzionali non fosse attribuita la potestà di determinare, attraverso valutazioni connotate da margini di discrezionalità, i termini di recepimento della normativa primaria adottata nell'ordinamento comune, fermo restando il rispetto dei principi fissati dalla Costituzione.

Pertanto, il principio dell'autocrinia assume le sembianze funzionali di "posto di blocco" dinanzi al quale le fonti normative di rango primario vigenti nell'ordinamento generale – *in primis*, leggi e atti aventi forza di legge – sono tenute ad arrestarsi, lasciando che gli organi costituzionali – ciascuno secondo i propri procedimenti decisionali interni, stabiliti attraverso autonome norme sulla normazione interna – decidano con specifico atto di autonomia normativa l'*an*, il *quantum* e il *quomodo* del recepimento di tali fonti. Da questa "signoria" di ciascun organo costituzionale sulla determinazione, di volta in volta, del grado di contaminazione con l'ordinamento esterno discendono due ordini di conseguenze.

La prima, di rilievo prettamente interno, consiste nella possibilità – invero tutt'altro che remota – che le previsioni legislative orientate alla riduzione della spesa pubblica e, in particolare, quella reddituale e quella pensionistica, ricevano un'attuazione non omogenea e anzi diversificata all'interno degli organi costituzionali. La seconda, proiettata verso l'esterno, consiste invece nel consolidamento di una prassi normativa che ha visto, negli interventi legislativi in materia di spesa pubblica degli ultimi anni, l'inserimento della formula stilistico-lessicale cui si è in precedenza accennato, ritenuta ineludibile ai fini della legittimità costituzionale dell'estensione degli effetti giuridici di tali interventi legislativi agli organi costituzionali.

In questo stato dell'arte teorico, di diritto positivo e giurisprudenziale va inquadrata, pertanto, la problematica relativa alle modalità di attuazione del contributo di solidarietà previsto dalla legge di bilancio 2019 a carico dei trattamenti pensionistici non contributivi più elevati, nonché ai profili critici che, anche alla luce di alcuni precedenti, potrebbero sorgere in sede di recepimento.

Appurato che l'operatività del contributo di solidarietà all'interno degli apparati amministrativi degli organi costituzionali non può avere luogo in forma tacita, ma richiede necessariamente l'adozione di uno specifico atto normativo interno idoneo a manifestare in modo inequivoco la volontà dell'organo di procedere al recepimento del contributo di solidarietà, occorre valutare il ventaglio di differenti declinazioni che tale recepimento può in concreto assumere.

4.2. Alla luce del precedente. Il recepimento del contributo di solidarietà di cui alla legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014) e il successivo contenzioso dinanzi agli organi di autodichia e alla Corte costituzionale

A questo proposito, appare necessario, al fine di chiarire le principali problematiche connesse all'attuazione di misure di contenimento della spesa pensionistica all'interno degli organi costituzionali, fare riferimento alla vicenda che ha riguardato il precedente contributo triennale previsto dall'art. 1, comma 486, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014) a carico dei trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattordici volte il trattamento minimo INPS⁷⁴.

Il comma 487 del medesimo articolo ha stabilito, infatti, che «*i risparmi derivanti dalle misure di contenimento della spesa adottate, sulla base dei principi di cui al comma 486, dagli organi costituzionali [...] nell'esercizio della propria autonomia, anche in riferimento ai vitalizi previsti per coloro che hanno ricoperto funzioni pubbliche elettive, sono versati all'entrata del bilancio dello Stato*», destinati ad uno specifico Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese istituito dal comma 48 della legge di bilancio.

A fronte di una previsione dai contenuti e dalla filosofia operativa piuttosto simili – sebbene non del tutto identici – a quelli che informano il contributo di solidarietà

⁷⁴ La misura prevedeva, per il triennio 2014-2016, un contributo nella misura del 6 per cento per i trattamenti lordi annui complessivamente superiori a 14 volte il trattamento minimo INPS e fino all'importo lordo annuo di 20 volte tale trattamento minimo; del 12 per cento per la parte eccedente 20 volte il minimo INPS e del 18 per cento per la parte eccedente 30 volte il predetto minimo previdenziale. Si trattava, pertanto, di una misura di riduzione della spesa previdenziale informata ad un criterio di progressività delle aliquote per fasce di importo.

odierno delineato dalla legge di bilancio 2019, gli organi costituzionali hanno provveduto all'attuazione della misura di contenimento della spesa pensionistica attraverso l'adozione di provvedimenti espressi di recepimento della normativa statale.

In particolare, la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica hanno disposto la decurtazione dei trattamenti pensionistici dei propri dipendenti in quiescenza con delibere, rispettivamente, dell'Ufficio e del Consiglio di Presidenza, mentre per quanto concerne il personale in quiescenza del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica si è proceduto all'applicazione del contributo di solidarietà di cui alla legge di bilancio 2014 mediante l'adozione di un Decreto presidenziale, fonte principale della regolamentazione del rapporto di impiego dei dipendenti del Segretariato⁷⁵.

Sia alla Camera, sia in seno al Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, peraltro, il recepimento delle predette misure ha generato un contenzioso dinanzi ai rispettivi organi di autodichia⁷⁶, sollevato da alcuni dipendenti in quiescenza nei confronti delle Amministrazioni di appartenenza al fine di ottenere l'annullamento degli atti di recepimento della normativa statale.

Alla Camera, in particolare, un gruppo di funzionari ha chiesto alla Commissione giurisdizionale per il personale l'annullamento previa sospensiva dei provvedimenti amministrativi della Camera materialmente applicativi della decurtazione dei trattamenti pensionistici ed esecutivi della delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 87 del 2014, nonché la declaratoria di illegittimità costituzionale della delibera stessa e la conseguente restituzione delle somme trattenute.

Per quanto concerne il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, invece, alcuni dipendenti in quiescenza hanno proposto ricorso dinanzi al Collegio giudicante, chiedendo l'accertamento del diritto alla percezione dell'intero trattamento

⁷⁵ Per la Camera dei deputati, si tratta della delibera dell'Ufficio di Presidenza del 4 giugno 2014, n. 87, mentre il Presidente della Repubblica ha recepito il contributo con l'adozione del Decreto presidenziale 23 giugno 2014, n. 11/N. In entrambi i casi, il recepimento della normativa statale è stato integrale, non essendo state previste modulazioni o deroghe in sede attuativa.

⁷⁶ Si rammenta, a questo proposito, che la legittimità costituzionale del riconoscimento agli organi costituzionali della prerogativa della giurisdizione domestica (cd. autodichia) è stata confermata, da ultimo e sebbene con alcune precisazioni rispetto alla pregressa giurisprudenza, nella sentenza n. 262 del 2017, con cui la Corte costituzionale ha precisato che l'autonomia degli organi costituzionali non si esaurisce nella normazione, ma comprende anche il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti l'adozione delle misure volte ad assicurarne l'osservanza. In questo senso, l'autodichia costituisce, secondo la Consulta, il completamento dell'autonomia organizzativa degli organi costituzionali per ciò che concerne la selezione, lo stato e la carriera giuridica ed economica dei propri dipendenti. Peraltro, è stato precisato altresì che la compatibilità costituzionale della riserva di giurisdizione in favore degli organi di autodichia è subordinata alla condizione che questi risultino costituiti secondo regole che garantiscano la loro indipendenza e imparzialità, come imposto dai principi costituzionali ricavabili dagli articoli 3, 24, 101 e 111 della Costituzione.

pensionistico e, per l'effetto, l'annullamento dei provvedimenti applicativi della decurtazione e la restituzione delle somme decurtate, deducendo l'illegittimità del Decreto presidenziale 11/N del 2014, il quale aveva recepito la relativa normativa esterna. chiedendo all'organo di autodichia di sollevare in via incidentale la questione di legittimità costituzionale del Decreto presidenziale medesimo per contrasto con gli articoli 3 e 53, nonché con gli articoli 36 e 38 della Costituzione⁷⁷.

Quanto al contenzioso dinanzi all'organo di autodichia della Camera, questo, dubitando della compatibilità del contributo di solidarietà con gli articoli 3 e 53 richiamati, nonché con l'art. 136 per quanto concerne il mancato rispetto del giudicato costituzionale formatosi rispetto al precedente contributo di perequazione dichiarato illegittimo nel 2013⁷⁸, ha sollevato la questione di costituzionalità dell'art. 1, commi 486 e 487 della legge n. 147 del 2013⁷⁹.

La Corte, tuttavia, con la **sentenza n. 213 del 2017**, pur dichiarando la questione ammissibile – e riconoscendo alla Commissione giurisdizionale per il personale della Camera la legittimazione a sollevare l'incidente di costituzionalità come giudice *a quo*⁸⁰ – ha dichiarato non fondate le questioni sollevate dall'organo di autodichia. La Corte ha argomentato muovendo dalla supposta erroneità del ragionamento sviluppato dal giudice *a quo*, il quale avrebbe ritenuto la norma statale operante direttamente nell'ordinamento della Camera e l'atto adottato dall'Ufficio di Presidenza un provvedimento meramente esecutivo⁸¹.

⁷⁷ Il Collegio giudicante, a fronte della rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale del contributo di solidarietà da parte dell'organo di autodichia della Camera, ha ritenuto di sospendere il giudizio pendente dinanzi ad esso in attesa della decisione della Corte (ordinanza 7 settembre 2015). A seguito della pronuncia n. 213 del 2017, tuttavia, l'organo di autodichia di primo grado del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica ha dichiarato il giudizio estinto, non essendo stato questo riassunto entro il termine stabilito (decisione n. 9 del 2017). L'istanza di proposizione della questione di legittimità costituzionale del D.P. 11/N del 2014, invece, è stata dichiarata inammissibile, non rientrando l'atto nel novero di quelli sindacabili, in base all'art. 134 Cost., in sede di giudizio di legittimità costituzionale.

⁷⁸ Si tratta del contributo introdotto dall'art. 18, comma 22-bis, del decreto legge n.98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza della Corte n. 116 del 2013 (vedi *supra*, nota 35).

⁷⁹ Cfr. Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati, ordinanze del 10 dicembre 2014 e del 3 marzo 2015.

⁸⁰ La Corte ha affermato, infatti, che l'organo di autodichia in questione è «chiamato a svolgere, in posizione *super partes*, funzioni giurisdizionali per la decisione di controversie [...] per l'obiettiva applicazione della legge» (cons. dir. 2).

⁸¹ Per un commento sulla sentenza citata, soprattutto per quanto concerne i profili attinenti al rapporto tra autocrinia e autodichia ed alla legittimazione degli organi di autodichia come *giudici a quibus*, si vedano A. LO CALZO, *Il controllo di legittimità costituzionale sugli atti normativi interni di Camera e Senato (a margine della sent. n. 213 del 2017 della Corte costituzionale)*, in Consulta online, e L. BRUNETTI, *Il "contributo di solidarietà" sulle pensioni degli ex dipendenti della Camera non viola l'autonomia dell'organo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 10/2017, 29 ottobre 2017.

Il giudice costituzionale precisa, al contrario, che il comma 487 non prescrive alcuna trattenuta pensionistica agli organi costituzionali, «bensì demanda all'autonomia degli organi costituzionali di provvedere ad un risparmio di spesa, anche tramite interventi sui trattamenti di quiescenza del proprio personale»⁸². Pertanto, dall'autonomia costituzionale riconosciuta a tali organi discenderebbe la non immediata applicabilità della normativa primaria statale, essendo questa vincolante nei limiti dei principi ed essendo rimesso al concreto esercizio dell'autonomia normativa di ciascun organo costituzionale – in ossequio al principio dell'autocrinia – la decisione circa il grado di aderenza alle specifiche prescrizioni contenute nel comma 486.

5. Verso una conclusione

Alla luce di quanto stabilito dalla Corte nella sentenza n. 213 del 2017, nonché nella pregressa giurisprudenza costituzionale in materia di contributi di solidarietà sulle pensioni di importo elevato che si è tentato, sebbene in modo inevitabilmente non esaustivo, di ricostruire nelle sue direttrici fondamentali, si possono trarre alcune indicazioni conclusive di massima, sia sui possibili esiti del sindacato di costituzionalità del contributo di solidarietà previsto dalla legge di bilancio 2019, sia sulle questioni che potrebbero sorgere in sede di recepimento della normativa statale da parte degli organi costituzionali attraverso l'adozione di atti di autonomia normativa.

Quanto al primo profilo, dalla disamina della giurisprudenza costituzionale emergono con sufficiente chiarezza le condizioni alle quali una misura di riduzione dei trattamenti pensionistici in essere deve conformarsi al fine di superare lo scrutinio “stretto” di costituzionalità operato dalla Corte. È sulla sussistenza di tali requisiti, riconducibili ai parametri costituzionali di cui agli articoli 3, 36 e 38 (finalizzazione dei risparmi al circuito della previdenza e alla solidarietà intergenerazionale verso i trattamenti pensionistici più bassi⁸³; temporaneità e natura *una tantum* dell'intervento;

⁸² Corte cost., sent. n. 213 del 2017, cons. dir. 9.

⁸³ Una lettura problematica del dilemma – politico, oltre che giuridico – legato al rispetto, da parte delle politiche di spesa finalizzate alla tutela di livelli più elevati di diritti sociali, del principio di “solidarietà” o di “equità” intergenerazionale, è stata data da M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO, F. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008, p. 425 ss., il quale ha anche evidenziato, nella giurisprudenza costituzionale antecedente al 2008, una scarsa sensibilità al tema da parte della Corte. Più recentemente, dubbi e perplessità sul carattere precettivo del dovere di solidarietà intergenerazionale e sulla sua giustiziabilità in sede di sindacato costituzionale sono stati sollevati, in particolare, da D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017; G. ARCONZO, *La*

eccezionalità della misura adeguatamente motivata dal legislatore con riferimento alla particolare contingenza economica; incisione delle sole pensioni “più elevate”; sostenibilità e proporzionalità della decurtazione) che la Corte verosimilmente misurerà la legittimità costituzionale della misura contenuta nella legge n. 145 del 2018 in caso di sollevamento di questioni di legittimità costituzionale in sede giurisdizionale.

In quest’ottica, se per quanto riguarda alcuni dei profili di costituzionalità richiamati lo scrutinio del giudice delle leggi potrebbe condurre ad esiti favorevoli per la normativa richiamata – in particolare per gli aspetti relativi alla sostenibilità e proporzionalità della decurtazione, non discostandosi la disciplina del contributo di solidarietà dall’impostazione seguita per il precedente contributo di cui alla legge di bilancio 2014, rispetto al quale le censure di illegittimità costituzionale sono state respinte – su altri profili lo scrutinio stretto di costituzionalità potrebbe dare luogo ad esiti più incerti. Alcuni esempi in questo senso sono dati dal requisito del necessario carattere eccezionale e *una tantum* del prelievo e dalla necessità che l’incisione dei trattamenti pensionistici sia adeguatamente motivata dal legislatore sul piano della situazione economico-finanziaria del Paese. La breve distanza temporale intercorrente tra la cessazione dell’efficacia del precedente contributo di solidarietà triennale (31 dicembre 2016) e il termine iniziale di efficacia del nuovo contributo (1° gennaio 2019) potrebbe infatti far dubitare il giudice costituzionale del persistente carattere provvisorio della normativa in esame.

I medesimi profili potrebbero porsi in tensione anche con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, benché, come si è visto, in questo ambito il sindacato della Corte si svolga entro ambiti molto ridotti che, a fronte di evidenti esigenze di solidarietà intergenerazionale e tenendo conto del contesto economico avverso, sembrano rendere poco probabile l’accoglimento di eventuali ricorsi. Ciò soprattutto se si considera che la proprietà tende ad essere tutelata ai sensi dell’articolo 1 del Protocollo n. 1 soltanto nella misura in cui il proprietario, per effetto delle restrizioni, si trova a dover sostenere un peso eccessivo, vale a dire ad essere colpito nel minimo indispensabile per il sostentamento.

Quanto, invece, ai possibili aspetti problematici connessi alle modalità di recepimento della normativa da parte degli organi costituzionali, questi potrebbero riguardare, in particolare:

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, p. 627 ss., e in part. p. 644.

- in primo luogo, la scelta tra l'opzione del mero recepimento *sic et simpliciter* e la diversa opzione dell'inserimento di modulazioni e precisazioni rispetto ai pertinenti commi della legge di bilancio, che tengano conto delle peculiarità dei sistemi previdenziali interni ai singoli organi costituzionali;

- in secondo luogo, la disciplina della destinazione degli importi provenienti dalle decurtazioni rispetto ai bilanci interni di ciascun organo;

- in terzo luogo, la salvaguardia della tutela di eventuali ricorrenti avverso gli atti normativi di recepimento e i conseguenti provvedimenti amministrativi di decurtazione dei trattamenti pensionistici interessati, alla luce delle indicazioni contenute nella sentenza n. 213 del 2017 della Corte costituzionale;

- infine, sul piano del *drafting* normativo – ma anche, a ben vedere, con ricadute di non poco conto sul piano sostanziale – l'opportunità della previsione di clausole di salvaguardia che dispongano, nelle ipotesi di futura abrogazione, dichiarazione di illegittimità costituzionale o modifica della normativa statale oggetto di recepimento, un autovincolo dell'organo costituzionale al conseguente adeguamento delle disposizioni interne di recepimento.

BIBLIOGRAFIA

- 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, p. 627 ss.;
- A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista AIC*, 2/2015;
- A.M. BATTISTI, *Il sistema pensionistico italiano*, UniversItalia, 2015;
- M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2013;
- T. BOERI, *Audizione informale sulle proposte di legge C.294 Meloni, C.310 Meloni e C.1071 D'Uva, recanti disposizioni per favorire l'equità del sistema previdenziale*, XI Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera, 11 ottobre 2018;
- P. BOZZAO, *L'“adeguatezza retributiva” delle pensioni: meccanismi perequativi e contenimento della spesa nella recente lettura della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2015;
- L. BRUNETTI, *Il “contributo di solidarietà” sulle pensioni degli ex dipendenti della Camera non viola l'autonomia dell'organo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 10/2017, 29 ottobre 2017;
- D. BUTTURINI, *Il diritto della crisi economico-finanziaria tra ragioni dell'emergenza e giudizio di costituzionalità*, in *Osservatorio AIC*, 2015;
- C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015;
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Rideterminazione dell'importo delle pensioni superiori a 4.500 euro mensili. A.C. 1071, Schede di lettura*, Servizio studi, Documentazione per l'esame di Progetti di legge, 25 settembre 2018;
- CAMERA DEI DEPUTATI E SENATO DELLA REPUBBLICA, *Legge di bilancio 2019, Legge 30 dicembre 2018, n. 145, Volume I, Articolo 1, commi 1-401*, Servizio Studi del Senato della Repubblica, in collaborazione con il Servizio del Bilancio del Senato, e Servizio Studi, Dipartimento Bilancio della Camera dei deputati, 22 gennaio 2019;
- S.M. CICCONE, *Il rinnovo del contributo di solidarietà sulle pensioni: una più che probabile violazione del giudicato costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, gennaio 2014;
- I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Adelphi, Roma, 2012;
- M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, FrancoAngeli, Milano, 2017;
- G. DI COSIMO, *Oscillazioni della Corte costituzionale di fronte alla crisi economica*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3 giugno 2016;
- G. DONDI e R. RETUS, *Perequazione delle pensioni: indici, adeguatezza e discrezionalità del legislatore*, in *Il lavoro nella Giurisprudenza*, 2009;

- M. ESPOSITO, *Il decreto-legge in-attuativo della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 2/2015;
- EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Implementing the European Convention of Human Rights in Times of Economic Crisis*, Dialogue between Judge, Atti del seminario tenuto a Strasburgo il 25 gennaio 2013, sul sito https://www.echr.coe.int/Documents/Dialogue_2013_ENG.pdf;
- E. FAGNANI, *Tutela dei diritti fondamentali e crisi economica*, Giuffrè, Milano, 2014;
- M. FAIOLI, *Il costo dei diritti previdenziali tra sostenibilità finanziaria ed equilibrio intergenerazionale*, in *Diritti lavori mercati*, 2018, 138;
- M. FRACARO e D. COMEGNA, *Le nuove pensioni – La mappa completa delle ultime riforme pensionistiche*, Rizzoli, 2013;
- M. GAMBACCIANI, *Blocco della perequazione automatica delle pensioni di importo più elevato e sospetti di illegittimità costituzionale*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2009;
- S. GIUBBONI, *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, in *Riv. dir. sicurezza sociale*, 2013, p. 491 ss.;
- G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Jovene, Napoli, 2012;
- G. GRASSO, *Alle radici del costituzionalismo: la Corte, il Governo e la sentenza n. 70/2015*, in www.eticaeconomia.it, giugno 2015;
- 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 *Osservatorio AIC*, 1/2018;
- A. GUAZZAROTTI, *Crisi economica e ruolo delle Corti: quali contrappesi alla governance europea e internazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, p. 1011 ss.;
- S. LIETO, *Trattare in modo eguale i diseguali? Nota alla sentenza n. 70/2015*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015;
- A. LO CALZO, *Il controllo di legittimità costituzionale sugli atti normativi interni di Camera e Senato (a margine della sent. n. 213 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *Consulta online*;
- M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO, F. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008, p. 425 ss.;
- M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid*, 3/2013;
- M. LUCIANI, *La giurisprudenza costituzionale nel tempo della crisi*, in M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, FrancoAngeli, Milano, 2017, p. 15 ss.;
- N. LUPO, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017;

- 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 Osservatorio AIC, n. 2/2018;
- C. MAZZAFERRO, *Taglio nascosto alle pensioni*, in lavoce.info, 8 gennaio 2019;
- A. MICIELLI, F. PIZZOLATO, *La Corte garante della complessità nel bilanciamento tra diritti sociali ed esigenze finanziarie*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, p. 201 ss.;
- A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, 3/2012, p. 357 ss.;
- A. MORRONE, *Il bilanciamento nello Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014;
- A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio. L'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2015;
- V. ONIDA, *Pensioni d'oro e contributo di solidarietà*, in Osservatorio AIC, febbraio 2014;
- G. PALMIERI SANDULLI, *La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 10/2015;
- V. PASCAZIO, *L'“irragionevole scostamento” quale limite a garanzia dell'adeguatezza del trattamento pensionistico. Il commento*, in *Lavoro nella Giurisprudenza*, 2018, 11, p. 998 ss.;
- 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;
- I. PEPE, *Costituzionalmente legittimi gli interventi sulle pensioni d'oro per il triennio 2014/2016*, Commento alla sentenza C. Cost. 13 luglio 2016, n. 173, in *Lavoro nella giurisprudenza*, 2017, n. 1, p. 33 ss.
- M. PERSIANI, *Ancora sull'esigenza di una solidarietà previdenziale*, in *Arg. Dir. Lav.*, n. 3/2016;
- I. PERVOU, *Human Rights in Times of Crisis: the Greek Cases before the ECtHR, or the Polarisation of a Democratic Society*, in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, Vol. 5, Issue 1, 2016, p. 113 ss.
- A.M. POGGI, *Audizione resa il 16 ottobre 2018 innanzi alla XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei deputati nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C.294 Meloni e C.1071 D'Uva, recanti disposizioni per favorire l'equità del sistema previdenziale*, in Osservatorio AIC, n. 3/2018;
- D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017;
- J. ROSI, *Prime osservazioni sui recenti provvedimenti di rideterminazione degli assegni vitalizi per gli ex parlamentari e per i consiglieri regionali*, in Osservatorio sulle fonti, n. 3/2018;

- F. SAITTO, *La «solitudine» delle corti costituzionali? Sindacato sulle misure di austerità e protezione dei diritti sociali tra giudici nazionali e Corte EDU*, in *Diritto pubblico*, 2016, p. 421 ss;
- G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 3/2012;
- A. SGROI, *La perequazione automatica delle pensioni e i vincoli di bilancio: il legislatore e la Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2/2015, p. 516 ss.;
- A. STERPA, *Una “lettura intergenerazionale” della sent. n. 70/2015*, in *Federalismi.it*, 2015;
- C. TRIPODINA, *Articolo 38*, in *Commentario breve alla Costituzione*, diretto da S. BARTOLE e R. BIN, Cedam, Padova, 2008, p. 370-383.

INDICE DELLE PRONUNCE GIURISDIZIONALI CITATE

Corte di giustizia dell'Unione europea

- Caso *Eugenia Florescu and Others v Casa Județeană de Pensii Sibiu and Others*, C-258/14, 13 giugno 2017;

Corte europea dei diritti dell'uomo

- Sentenza *Jankovic v. Croatia*, n. 43440/98;
- Sentenza *Schwengel v. Germany*, n. 52442/99;
- Sentenza *Banfield c. Regno Unito*, n. 6223/04;
- Sentenza *Kjartan Ásmundsson c. Islanda*, 11 ottobre 2004;
- Sentenza *Apostolakis v. Greece*, 22 ottobre 2009;
- Sentenza *Maggio e altri c. Italia*, 31 maggio 2011;
- Sentenza *Stummer c. Austria*, 7 luglio 2011;
- Sentenza *Valkov and Others v. Bulgaria*, 25 ottobre 2011;
- Sentenza *Lakićević e altri c. Montenegro e Serbia*, 13 dicembre 2011;
- Sentenza *Frimu v. Romania*, 7 febbraio 2012;
- Sentenza *Koufaki and Adedy v. Greece*, 7 maggio 2013;
- Sentenza *Da Conceição Mateus and Santos Januario v. Portugal*, 8 ottobre 2013;
- Sentenza *Stefanetti e altri c. Italia*, 15 aprile 2014;
- Sentenza *de Silva Carvalho Rico v. Portugal*, 1° settembre 2015;
- Sentenza *Abate ed altri c. Italia*, 22 giugno 2017;
- Sentenza *Mockienė v. Lithuania*, del 4 luglio 2017;
- Sentenza *Aielli and Others and Arboit and Others v. Italy*, 17 luglio 2018.

Corte costituzionale

- Sentenza n. 124 del 1968;
- Sentenza n. 146 del 1972;
- Sentenza n. 57 del 1973;
- Sentenza n. 128 del 1973;
- Sentenza n. 160 del 1974;
- Sentenza n. 92 del 1975;
- Sentenza n. 275 del 1976;
- Sentenza n. 26 del 1980;
- Sentenza n. 116 del 1981;
- Sentenza n. 180 del 1982;
- Sentenza n. 349 del 1985;
- Sentenza n. 220 del 1988;
- Sentenza n. 822 del 1988;
- Sentenza n. 73 del 1992;
- Sentenza n. 485 del 1992;
- Sentenza n. 226 del 1993;
- Sentenza n. 6 del 1994;
- Sentenza n. 240 del 1994;
- Sentenza n. 421 del 1995;
- Sentenza n. 417 del 1996;
- Sentenza n. 292 del 1997;
- Sentenza n. 178 del 2000;
- Sentenza n. 241 del 2000;
- Sentenza n. 446 del 2002;
- Sentenza n. 30 del 2004;
- Sentenza n. 316 del 2010;
- Sentenza n. 223 del 2012;
- Sentenza n. 116 del 2013;
- Sentenza n. 310 del 2013;
- Sentenza n. 70 del 2015;
- Sentenza n. 173 del 2016;
- Sentenza n. 213 del 2017;
- Sentenza n. 250 del 2017.

Organi di autodichia degli organi costituzionali

- Ordinanze del 10 dicembre 2014 e del 3 marzo 2015 della Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati;
- Ordinanza del 7 settembre 2015 del Collegio giudicante del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica;
- Decisione n. 9 del 2017 del Collegio giudicante del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica.