

## Le "pensioni d'oro" quale paradigma del difficile bilanciamento tra diritti di prestazione sociale ed equilibrio economico-finanziario \*

di Luca Pedullà \*\*  
(23 settembre 2016)

**SOMMARIO:** 1<sup>a</sup> Premessa; 2<sup>a</sup> Le motivazioni dell'impugnazione dinanzi alla Corte; 3<sup>a</sup> Il ragionamento sotteso alle motivazioni della Corte con riferimento all'impugnato art. 1, comma 486, della L. n. 147/2013; 4<sup>a</sup> ...e quello succinto riguardante il comma 483 del medesimo articolo della legge; 5<sup>a</sup> Finalità solidaristica ed equilibrio economico-finanziario.

1<sup>a</sup> Con la sent. n. 173 del 5 luglio 2016, depositata il successivo 13 luglio, la Corte Cost. ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art.1, commi 483 e 486, della L. n. 147/2013 (Legge di stabilità 2014).

In particolare, il comma 483 riguarda l'abbattimento, per il triennio 2014-2016, dell'indicizzazione delle pensioni di cui alle Leggi n. 448/1998 e 388/2000. E cioè: rivalutazione a scaglioni distinta e calante per le tre fasce d'importo: 100% fino a tre volte il minimo INPS; 90% da tre a cinque volte il minimo INPS; 75% oltre le cinque volte; indicizzazione secondo cinque fasce d'importo, con applicazione di un unico indice di rivalutazione a valere sulla misura complessiva della pensione goduta: 100% fino a tre volte il minimo INPS; 95% tra tre e quattro volte il minimo; 75% tra quattro volte e cinque volte il minimo; 50% tra cinque e sei volte. Per le pensioni, poi, di importo superiore a sei volte il minimo INPS, l'indicizzazione nel 2014, era prevista del 40% fino a sei volte il minimo e nessuna rivalutazione per gli importi superiori. Dal 2015, infine, veniva prevista la rivalutazione del 45% sugli importi complessivi delle pensioni eccedenti le sei volte il minimo INPS.

Il comma 486, anch'esso oggetto della sent. della Consulta, riguarda, invece, il cosiddetto "*contributo di solidarietà*" a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie, crescente per le pensioni d'importo oltre le quattordici volte la pensione minima dell'INPS e precisamente: il 6% in meno sugli importi tra quattordici e venti volte il minimo INPS; 12% in meno per le pensioni tra venti e trenta volte il minimo e 18% in meno per quelle oltre trenta volte il minimo.

Comma, quest'ultimo, che a primo acchito potrebbe apparire in contrasto con la precedente sent. n. 116/2013 della stessa Consulta che aveva cancellato l'omologo "*contributo di perequazione*" introdotto dall'art. 18, comma 22 bis, della L. n. 111/2011 (conversione in legge, con modificazioni, del D.L. n. 98/2011), come modificato dall'art. 24, comma 31 bis, della L. n. 214/2011.

2<sup>a</sup> I temi, dunque, affrontati in sentenza sono essenzialmente due: quello portato dall'art. 1, comma 486, della L. n. 147/2013 che riguarda la legittimità o meno del "*contributo di solidarietà*" e quello di cui all'art. 1, comma 483, della stessa L. 147/2013 che riguarda, invece, la legittimità del *blocco della perequazione automatica dei trattamenti pensionistici*.

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

Con riferimento al primo tema, si è sostenuto<sup>1</sup> che la riferita disposizione contrasterebbe, in primo luogo, con l'art. 136 Cost., violando il giudicato costituzionale di cui alla sent. n. 116/2013 della Consulta, poiché riproporrebbe una norma sostanzialmente identica a quella dichiarata costituzionalmente illegittima dalla suddetta sentenza<sup>2</sup> e rivolta agli stessi "destinatari" - *rectius*: pensionati - ed avente un identico oggetto, ossia un prelievo coattivo articolato su diverse fasce del reddito derivante da pensione. Esisterebbe, in buona sostanza e a dispetto del solo formalmente diverso *nomen iuris*, una *ratio* identitaria tra il (già ritenuto illegittimo) contributo di perequazione di cui alla sent. n. 116/2013 e il contributo di solidarietà.

Invero, emergerebbe per i ricorrenti, la violazione degli artt. 3 e 53 Cost. - ovvero, sia del principio di eguaglianza formale, sia del principio di capacità contributiva - in virtù del *genus* di prelievo di natura tributaria da ascrivere al contributo di solidarietà, risultandone i relativi requisiti (prestazione doverosa; imposizione per legge in assenza di un rapporto sinallagmatico tra le parti; destinazione al finanziamento della spesa pubblica; correlazione ad un presupposto economicamente rilevante, che rappresenta indice di capacità contributiva) analoghi a quelli portati dalla sent. n. 116/2013 in relazione al già detto "*contributo di perequazione*".

Disposizione impugnata che andrebbe ad incidere su una ristretta platea di pensionati, così privati "*di quella maggiore tutela sociale, giuridica ed economica assicurata nel sistema previdenziale vigente*", tenuto conto della natura di retribuzione differita della pensione, assimilata ai redditi di lavoro dipendente, anche ai fini IRPEF.

E, infine, sarebbero violati gli artt. 2, 3, 4, 35, 36, 38 e 53 Cost. con riferimento ai principi di ragionevolezza e del legittimo affidamento in quanto il detto contributo inciderebbe autoritativamente sul reddito di pensione già maturato *ex lege*.

Per quanto concerne, poi, il secondo tema, anche qui per i ricorrenti verrebbero violati diversi articoli della nostra Carta fondamentale e precisamente: gli artt. 3 e 53 Cost., poiché si introdurrebbe una misura volta a realizzare un introito per l'Erario sotto forma di risparmio realizzato forzatamente mediante la compressione di un diritto (quale, appunto, quello all'adeguamento dei trattamenti pensionistici); gli artt. 36 e 38 Cost., in virtù della introduzione di una misura peggiorativa del trattamento pensionistico spettante in precedenza, con la conseguente vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo in cui ha cessato di lavorare. Non dimenticando come le pensioni di importo più elevato scaturiscano dalla effettività lavorativa prestata e, dunque, da una già avvenuta corresponsione dei contributi; l'art. 117, primo comma, Cost. e per il suo tramite la CEDU, così

---

<sup>1</sup> Cfr. l'impugnativa sollevata, sul punto, dalle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti della Regione Calabria (r.o. n. 109 e n. 119 del 2015) e della Regione Umbria (r.o. n. 163 del 2015).

<sup>2</sup> Il riferimento è proprio all'appena citato art. 18, comma 22-bis, della L. n. 111/2011 intitolata "*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*". In quest'ultimo caso si trattava di una percentuale del 5% sui trattamenti pensionistici compresi tra i 90.000 e i 150.000 euro; del 10% sugli importi dai 150.000 ai 200.000 euro; del 15% sugli importi eccedenti i 200.000 euro. Sulla detta sent. n. 116/2013 si veda S. CICONETTI, *Il rinnovo del contributo di solidarietà sulle pensioni: una più che probabile violazione del giudicato costituzionale*, su [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), gennaio 2014; in senso, invece, contrario alle motivazioni portate dalla detta sent. si veda V. ONIDA, *Pensioni d'oro e contributo di solidarietà*, su [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), febbraio 2014. Ancora, si vedano F. CANNATA, *La sentenza n. 116/2013: luci ed ombre del "no" della Corte costituzionale al contributo sulle pensioni d'oro*, in *Rivista di diritto tributario*, II, 2014, 61-94; N. C. SALERNO, *La Costituzione, le pensioni e l'equità*, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 5.9.2013.

come interpretata dalla Corte di Strasburgo, per la violazione della certezza del diritto come patrimonio comune di tradizioni degli Stati contraenti, che sopporta eccezioni solo se giustificate dal sopraggiungere di rilevanti circostanze di ordine sostanziale, oltre che con altri diritti garantiti dalla Carta come il diritto dell'individuo alla libertà e alla sicurezza (art. 6), il diritto di non discriminazione che include anche quello fondato sul patrimonio (art. 21), il diritto degli anziani di condurre una vita dignitosa e indipendente (art. 25), il diritto alla protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sostanziale (art. 33), il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali (art. 34).

La critica di fondo, quindi, che si pone nei confronti della sentenza che ci occupa è che i giudici non avrebbero tenuto conto del fatto che gli stessi pensionati avevano già subito un analogo prelievo nel 2000/2002 e avevano poi vista abbattuta *in toto* la rivalutazione nel 2008, nel 2012 e nel 2013; per essere, poi, parzialmente dimezzata nel 2014 e più che dimezzata nel 2015 e 2016.

3<sup>^</sup> Per la Corte, il prelievo di cui al comma 486 non investe le pensioni erogate negli anni 2011-2012, già colpite dal precedente contributo perequativo dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sent. n. 116/2013 della stessa Corte, in virtù della sua accertata natura tributaria. Il prelievo invece impatterebbe, sulla base di differenti presupposti e finalità, sulle pensioni di elevato importo a partire dal 2014, ossia da un periodo successivo a quello preso a riferimento dalla detta sent. 116/2013. E ciò basterebbe a far sfuggire la disposizione impugnata dalla "tagliola" evidenziata dai giudici nella detta ultima sentenza.

Sarebbe da escludere che quel prelievo rivesta la natura di imposta, non essendo esso acquisito allo Stato né destinato alla fiscalità generale, essendo invece prelevato in via diretta dall'INPS e dagli altri enti previdenziali coinvolti, i quali - anziché versarlo all'Erario in qualità di sostituti di imposta - lo trattengono all'interno delle proprie gestioni, "con finalità solidaristiche endo-previdenziali"<sup>3</sup>, anche (o meglio, soprattutto) con riferimento ai trattamenti riguardanti i soggetti c.d. "esodati".

In buona sostanza la Corte ritiene che, in linea di principio, *"il contributo di solidarietà sulle pensioni può ritenersi misura consentita al legislatore ove la stessa non ecceda i limiti entro i quali è necessariamente costretta in forza del combinato operare dei principi, appunto, di ragionevolezza, di affidamento e della tutela previdenziale (artt. 3 e 38 Cost.), il cui rispetto è oggetto di uno scrutinio "stretto" di costituzionalità, che impone un grado di ragionevolezza*

---

<sup>3</sup> Invero, una delle doglianze di una delle ricorrenti (la Corte dei Conti della Regione Veneto, Ordinanza n. 12 del 16 febbraio 2015), consisteva proprio nel fatto che il prelievo non veniva finalizzato all'effettuazione di prestazioni previdenziali-assistenziali individuate con esattezza, lamentandosi cioè la genericità della formulazione normativa. Come evidenziato anche dalla Corte dei Conti della Regione Calabria con la già citata Ord. n. 119, *"la norma pare conferire agli enti gestori di forme di previdenza obbligatorie una libertà di scelta nell'uso di fondi pubblici (in quanto stabiliti da una legge dello Stato, ancorché a carico di privati) che travalica di gran lunga il concetto di discrezionalità amministrativa e che, sotto quest'aspetto, suscita ulteriori dubbi d'illegittimità, sotto il profilo della violazione di cui agli artt. 81 e 97 Cost."*. Non mancandosi di rilevare, inoltre, che al contempo il prelievo veniva "acquisito indistintamente da ciascuna delle diverse gestioni previdenziali obbligatorie indipendentemente da ogni riferimento alle dinamiche dei rispettivi equilibri finanziari, e dunque anche da quelle che risultano in una situazione di equilibrio o addirittura di avanzo". Su quest'ultimo punto, cfr. F. CANNATA, *Contributo di solidarietà 2014: i pensionati d'oro tornano all'attacco. Alcune riflessioni in vista della pronuncia della Consulta*, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 3.02.2016, 3.

*complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà".*

Ecco, allora, che in una tale prospettiva e al fine di superare il detto "scrutinio stretto" di costituzionalità è indispensabile che la legge assicuri il rispetto di alcune condizioni atte a configurare l'intervento ablativo come ragionevole e proporzionale configurandosi, dunque, come misura improntata concretamente alla solidarietà previdenziale (artt. 2, 36 e 38 Cost.), riservandosene l'operatività solo "all'interno dell'ordinamento previdenziale" nonché imposta da una situazione "contingente e grave del predetto sistema", capace di incidere solo "sulle pensioni più elevate (in rapporto alle pensioni minime); presentarsi come prelievo sostenibile; rispettare il principio di proporzionalità; essere comunque utilizzato come misura *à la carte*", non potendosi reiterare ripetutamente in quanto, così facendo, ciò si tradurrebbe "in un meccanismo di alimentazione del sistema previdenziale".

Conclusivamente, quindi, la Corte ritiene che tali condizioni appaiono, "sia pur al limite, rispettate nel caso dell'intervento legislativo in esame" posto che il detto contributo "opera all'interno del sistema previdenziale, che concorre a finanziare, in un contesto di crisi del sistema stesso, acuitasi negli ultimi anni, per arginare la quale il legislatore ha posto in essere più di un intervento, contingente o strutturale, tra cui, in particolare, proprio quelli per salvaguardare la posizione dei lavoratori cosiddetti "esodati". Non mancando di annotare - anche se solo come *obiter dictum* - come pur essendo sostenibile, il detto contributo comporti un innegabile "sacrificio per i titolari di siffatte pensioni".

4<sup>^</sup> Con la medesima sent. n. 173/2016 la Corte ha, pure, dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici per il triennio 2014-2016, di cui al comma 483 dell'art. 1 della L. n. 147/2013, in misura progressivamente decrescente, a seconda dell'importo del trattamento pensionistico<sup>4</sup>.

La Corte, infatti, ritiene non ravvisarsi un "blocco integrale della rivalutazione per le pensioni di importo superiore a tre volte il minimo"<sup>5</sup> - come nel caso dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla stessa Consulta con la sent. n. 70/2015<sup>6</sup> - bensì una mera modulazione nell'applicazione della percentuale di perequazione automatica sul complesso dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo di cui all'art. 34, comma primo, della L. n. 488/1998, con l'azzeramento per le sole fasce di importo superiore a sei volte il trattamento minimo INPS e per il solo anno 2014<sup>7</sup>, "ispirandosi a criteri di progressività, parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e della adeguatezza dei trattamenti di quiescenza".

---

<sup>4</sup> Violazione denunciata unicamente dalla sezione giurisdizionale per la Calabria per asserto "contrasto con gli artt. 3, 53, 36 e 38 della Costituzione, nonché con l'art. 117, primo comma, Cost. per violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (artt. 6, 21, 25, 33, 34), come anche interpretata dalla Corte di Strasburgo", cfr. r.o. n. 109 e n. 119 del 2015.

<sup>5</sup> Si parlò, infatti e com'è noto, di "blocco integrale" nel caso della riforma "Monti-Fornero" del 2011.

<sup>6</sup> Tra i tanti commenti sulla detta sent. si vedano, almeno, A. ANZON DEMMIG, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, su [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2/2015; A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, su [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2/2015; M. ESPOSITO, *Il decreto-legge in-attuativo della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale*, su [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2/2015; A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 10/2015.

<sup>7</sup> In realtà, con la Legge di stabilità 2016 il detto meccanismo di "perequazione" in misura decrescente dal 100% al 40% è stato prorogato fino al 2018.

A ben vedere, però, il blocco della rivalutazione non sembra avere ricadute negative solo sulle annualità in cui in concreto opera il congelamento, ma si trascina a cascata - in modo, per così dire, strutturale - su tutti gli anni successivi. Infatti, la mancata indicizzazione riduce la base del rateo di pensione su cui ogni anno si applica la perequazione e, quindi, l'importo messo in pagamento risulta ogni anno inferiore<sup>8</sup>.

5<sup>^</sup> L'argomento forte utilizzato dalla Corte sembra rinvenibile nella finalità solidaristica sancita dall'art. 2 Cost. e che, com'è noto, indica la via repubblicana all'unità politica e che sembra favorire, se non imporre, la fattiva collaborazione fra i poteri dello Stato<sup>9</sup>.

Nella specie che ci occupa sembra evocabile - in virtù dei detti principi solidaristici - la giurisprudenza costituzionale che ha già avuto modo di dichiarare non fondate le questioni di legittimità relative all'art. 37 della L. n. 488/1999 ed in particolare le Ordinanze n. 160/2007 e n. 22/2003, posto che interventi peggiorativi sui trattamenti di pensione, ove non irrazionali e non eccessivamente lesivi dell'affidamento del cittadino - come ritengo sia pure avvenuto nel caso che ci occupa - non sono da ritenere preclusi al legislatore.

Né può ritenersi meno convincente l'argomentazione utilizzata dalla Corte con riferimento alla natura non tributaria del contributo di solidarietà. Gli stessi lavori preparatori relativi all'appena richiamata L. n. 488/1999 chiarisce che l'art. 37 è volto a realizzare un circuito di solidarietà interno al sistema previdenziale, evitando una generica fiscalizzazione del prelievo contributivo effettuato. Contributo di solidarietà che, a ben vedere, non può non tener conto delle trasformazioni avvenute nel mondo economico e sociale ed in particolare in quello previdenziale, ponendosi così a carico di una categoria di soggetti che si sono contraddistinti per gli alti livelli pensionistici. Non potendosi configurare il contributo di solidarietà come contributo previdenziale in senso tecnico<sup>10</sup> esso va inquadrato nel *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte per legge ex art. 23 Cost., costituendo una prestazione patrimoniale avente la finalità di contribuire agli oneri finanziari del regime previdenziale, con la conseguenza che l'invocato parametro, da parte dei ricorrenti, dell'art. 53 Cost. non coglie nel segno, poiché riguardante la materia dell'imposizione tributaria in senso stretto.

L'intervento economico portato avanti dal governo Letta, insomma, per la Corte non riveste la caratteristica di una manovra tributaria, di una tassa "mascherata", bensì mira a sostenere le fasce più deboli come quelle, specificamente richiamate, degli "esodati".

---

<sup>8</sup> Volendo, in concreto, fare un esempio, prendiamo in esame un assegno Inps dell'importo di 2.500 euro alla data del dicembre 2011: a gennaio 2015 esso è stato pagato in misura pari ad euro 2.518,00 (1.843,00 euro netti). Assegno ripartito, nel gennaio 2014, con le intervenute e più rigide regole sull'indicizzazione. Senza il congelamento dell'Istat, il vitalizio, a gennaio 2015, sarebbe risultato pari a 2.655,00 euro (1.923,00 al netto dell'Irpef), 137 euro in più di quella riscossa all'inizio 2016 e cioè: "...avrebbe, ironia della sorte, beneficiato di una somma mensile netta di 80 euro, lo stesso valore del "bonus", che, come è noto, non spetta ai pensionati", D. COMEGNA, *L'indicizzazione parziale delle pensioni è legittima*, su [www.ilpuntopensionielavoro.it](http://www.ilpuntopensionielavoro.it), 20.7.2016.

<sup>9</sup> Come è stato giustamente osservato "...essendosi previsto l'impegno per la Repubblica di svolgere interventi diretti a consentire il "pieno sviluppo della persona umana", secondo l'evocativa formula impiegata nell'art. 3, comma 2, Cost., la solidarietà è così assunta a paradigma fondante la stessa unità dell'ordinamento", A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 20.4.2015, 3.

<sup>10</sup> Sul tema, possono considerarsi punto di riferimento le motivazioni adottate nella sent. n. 421 del 1995 della Consulta.

Al fondo si percepisce l'obiettivo dei giudici di mantenere e, anzi, valorizzare l'assai fruttuosa collaborazione tra poteri ed organi dello Stato per il raggiungimento (anche) di un ragionevole bilanciamento tra i diritti di prestazione sociale e l'ineludibile equilibrio economico-finanziario<sup>11</sup>. Infatti, la durata ormai assai prolungata della crisi economica che ha colpito non solo l'Italia ma tutto il "sistema Europa" ha messo a dura prova la tenuta dell'economia degli Stati.

Se da un lato, ed al di là delle ragioni in punto di diritto avanzate dalla Consulta, non può dichiararsi indolore<sup>12</sup> il prelievo effettuato nei confronti di una ben precisa categoria di pensionati, dall'altro lato, la sent. mira alla protezione e alla valorizzazione del *welfare State*, quale "fine" di una Costituzione attenta alle esigenze non nostalgiche o meramente previsionali<sup>13</sup> bensì reali della *societas*, quale ritengo debba essere la nostra. L'aver riconosciuto quel fine significa l'aver scongiurato il rinfocolamento delle diseguaglianze individuali - non evitabili, come tentato di fare dai ricorrenti, con l'ammantare le pretese di soggetti che, invero, poco o nulla risentono dell'aumento del costo della vita con (addirittura) asseriti loro "bisogni" soggettivi - che ridondano poi rovinosamente su quelle collettive. D'altronde, come ci si è acutamente domandati "...il sistema previdenziale è la risposta ai bisogni soggettivi o ad esigenze di protezione collettiva?...i diritti fondamentali presuppongono l'individuo isolato e egoista oppure l'homme situé nelle relazioni sociali che innervano una polis?"<sup>14</sup>.

Non credo di andare lontano dal vero sostenendo che la Corte si sia posta come obiettivo il raggiungimento di "*quel minimo di omogeneità senza il quale la vita politica si ridurrebbe al "bellum omnium contra omnes" di hobbesiana memoria*"<sup>15</sup>: via obbligata per facilitare la fruttuosa ricomposizione ad unità del popolo intero<sup>16</sup>.

E se la protezione dei diritti, com'è noto, ha un costo, anche i doveri lo hanno, essendo utopistico pensare che la non autosufficienza economica pesi sempre allo stesso modo su tutti i soggetti coinvolti.

Se ciò è vero, però, si potrebbe obiettare che la Corte non è chiamata a guardare ai fini ma alle regole<sup>17</sup>, dovendo perseguire solo gli aspetti stretti del diritto e non gli eventi esterni come la congiuntura economica o il risanamento - *rectius*: il non peggioramento - dei conti pubblici. Ci chiediamo, però, se abbia un senso parlare di legittimità di mantenimento di pretese o di diritti "quesiti" quando poi manchino in concreto le risorse atte a garantire quegli stessi retorici

---

<sup>11</sup> Sul tema del primato dei diritti sulle esigenze di equilibrio economico-finanziario, per tutti si veda il saggio di A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, 1/2014, 79 ss.

<sup>12</sup> La stessa Corte nella sent. in commento parla espressamente di un loro "sacrificio".

<sup>13</sup> Denso di significato è il saggio di C. CARUSO, *La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio tra mito e realtà*, in A. MORRONE, (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino 2015, 263 ss.

<sup>14</sup> A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, cit., 7.

<sup>15</sup> G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano 1967, 43. Più di recente, si vedano le considerazioni di V. TONDI DELLA MURA, *La solidarietà, l'etica e l'estetica. Evoluzione di un principio*, in M. ESPOSITO - A. LOIODICE - I. LOIODICE - V. TONDI DELLA MURA, *Temi di diritto costituzionale*, Torino 2013, 206 ss.

<sup>16</sup> A. MORRONE, *Solidarietà e autonomie territoriali nello stato regionale*, in B. PEZZINI - C. SACCHETTO, (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Milano 2005, 28 ss.

<sup>17</sup> Noto è quanto da tempo sostenuto da S. CASSESE, da ultimo ribadito nel proprio volume *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Bologna 2015, 62, il quale più ampiamente sostiene come negli ultimi anni si sia assistito, non all'incremento, bensì alla recessività della funzione della Corte costituzionale quale giudice dei diritti.

diritti. Ecco, allora, che i principi solidaristici non possono ritenersi estranei, avulsi, dalle ragioni dell'economia.

Già da qualche anno, il presidente della Corte di Strasburgo ha evidenziato come la grave crisi economica europea chiami direttamente in causa (anche) i giudici nazionali, tenuti a concorrere fattivamente a non allargare le maglie della stessa crisi che impatta non solo sui diritti umani ma anche *"sui diritti sociali ed economici"*<sup>18</sup>.

E se è vero che fino alla fine degli anni '80 la Consulta raramente nella propria giurisprudenza faceva riferimento al tema delle compatibilità economiche, è pure vero che detta tendenza può considerarsi invertita con la sent. n. 156 del 1991, in un contesto di progressivo deterioramento degli equilibri della finanza pubblica, con la conseguente necessità di una più adeguata ponderazione dell'interesse collettivo al contenimento della spesa pubblica. Pochi anni dopo, coerentemente, è stata la stessa Corte a insegnare che *"l'operatività del principio di eguaglianza non è unidirezionalmente e necessariamente diretta ad estendere la portata di una disciplina più favorevole evocata come tertium comparationis, ma può dispiegarsi anche nel senso di rimuovere l'ingiustificato privilegio di una disciplina più favorevole rispetto a quella indicata a comparazione"*<sup>19</sup>. E, ancor più puntualmente, può leggersi quanto sancito dalla stessa Consulta nella sent. n. 421/1995: *"L'evoluzione della coscienza sociale...e la grave crisi della finanza pubblica, che rende sempre meno sopportabili i costi di sentenze generalizzatrici di trattamenti di favore impongono...un controllo più diffuso e penetrante della legittimità costituzionale della norma di privilegio indicata come termine di raffronto per ottenere una sentenza...caducatrice di una diversa disposizione escludente dal trattamento più favorevole un'altra categoria"*.

E poiché la crisi economica, negli anni, è andata viepiù aumentando, appare allora coerente il richiamo sempre più diffuso della Corte alle ragioni del contenimento della spesa pubblica e dell'osservanza dell'obbligo di copertura delle spese. Ciò vale, a maggior ragione, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2012 che ha riaffermato il necessario rispetto dei principi di equilibrio del bilancio e di sostenibilità del debito pubblico<sup>20</sup>.

In tale temperie la garanzia di adeguatezza della pensione percepita non può tradursi necessariamente in un rigido meccanismo di perequazione, dovendosi ritenere ragionevole l'esistenza di una sfera di discrezionalità riservata al legislatore per l'attuazione graduale delle misure e dei criteri di adeguamento che tengano in considerazione l'attuale e concreta disponibilità delle risorse finanziarie, in un quadro di politica economica generale. Al principio di solidarietà, che deve esistere anche all'interno della categoria dei pensionati, ritengo si debba quantomeno affiancare una solidarietà ancor più ampia: quella dell'intera collettività<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Si veda, in particolare, la breve ma intensa dichiarazione effettuata dallo stesso Presidente D. Spielmann in occasione del Seminario su *L'attuazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo in periodo di crisi economica*, pubblicato su [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

<sup>19</sup> Sent. n. 62 del 1994. Si vedano anche la precedente Ordinanza n. 401/1990 nonché, tra le tante, le sentt. n. 223, 226 e 477 del 1993, la n. 219 e la n. 421 del 1995, la n. 138 del 1997, la n. 256 del 2001, l'Ordinanza n. 202 del 2006, la sent. n. 3 del 2007, la n. 316 del 2010.

<sup>20</sup> Si veda la sent. n. 88/2014 della Corte. Sempre sul tema, con argomentazioni tra loro non proprio coerenti, si vedano le sentt. n. 10/2015 e la già richiamata sent. n. 70/2015 della Consulta.

<sup>21</sup> Anche se sembrano pensarla diversamente i giudici costituzionali nella sent. n. 88 del 1995: *"...La solidarietà esterna della collettività solo eccezionalmente e sussidiariamente può integrare quella categoriale in ragione del tendenziale autofinanziamento dei sistemi previdenziali settoriali"*.

La Corte, insomma, con la sentenza in commento non riteniamo abbia innovato alcunché bensì ha trovato occasione per ribadire - invero, neppure con maggiore forza rispetto ad un tempo<sup>22</sup> - l'importanza che ad un "sacrificio" (di una categoria di pensionati) non se ne aggiunga un'altro, riguardante l'aggravamento dei conti statali. Così come ha ritenuto ragionevole non abbattere, in via definitiva, l'indicizzazione delle pensioni, ritenendo in un'ottica di bilanciamento degli interessi in gioco che l'attuazione del precetto legislativo possa essere sempre modificabile nel tempo a seconda dell'andamento economico e delle circostanze.

\*\* Ricercatore confermato di diritto costituzionale, Università "Kore" di Enna

---

<sup>22</sup> Infatti, leggendo la sent. n. 822 del 1998 nonché la n. 240 del 1994, può verificarsi come la Corte abbia espressamente ritenuto legittimo, in virtù di una esigenza di contenimento della spesa pubblica, ridurre addirittura *"in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante"*.