

## **Nota a prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 234 del 2020: legittimo il raffreddamento della perequazione per le pensioni più elevate ed illegittima la durata quinquennale del contributo di solidarietà**

CLEMENTE FORTE, MARCO PIERONI\*

---

**Nota a** Corte Costituzionale, sentenza n. 234 del 9 novembre 2020.

Disponibile all'indirizzo: [www.giurcost.org/decisioni/2020/0234s-20.html](http://www.giurcost.org/decisioni/2020/0234s-20.html).

---

### **Sommario**

1. Premessa. – 2. Il fatto. – 3. La legittimità del maggior raffreddamento della perequazione per gli importi più elevati (c. 260). – 4. L'illegittimità del contributo di solidarietà se quinquennale e la sua legittimità se triennale (comma 261). – 5. Un approfondimento per i profili relativi all'art. 53 Cost. Il problema dell'accessibilità informativa. – 6. Un approfondimento per i profili relativi al sistema previdenziale. – 7. Inconferenza del richiamo, nella sentenza, alla sessione di bilancio. – 8. Conclusioni.

**Data della pubblicazione sul sito:** 31 marzo 2020

### **Suggerimento di citazione**

C. FORTE, M. PIERONI, *Nota a prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 234 del 2020: legittimo il raffreddamento della perequazione per le pensioni più elevate ed illegittima la durata quinquennale del contributo di solidarietà*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

---

\* Consiglieri della Corte dei Conti.

## 1. Premessa

La presente nota si sofferma sui due punti-chiave del *diritto* della sentenza n. 234, costituiti dal punto 15, in tema di legittimità della riduzione della perequazione per le pensioni di importo più elevato, in quanto delimitata temporalmente, e dai punti 16-18, concernenti l'illegittimità del prelievo quinquennale sulle pensioni eccedenti determinati importi, per l'eccessiva durata.

## 2. Il fatto

Con sei ordinanze di rimessione sono state sollevate plurime questioni di legittimità costituzionale di due articoli della legge di bilancio per il 2019: il primo (art. 1, comma 260, l. n. 145/2018), che dispone il “raffreddamento”, per tre anni, della rivalutazione dei trattamenti pensionistici in proporzione inversa al loro importo (con esclusione di quelli complessivamente pari o inferiori a tre volte il trattamento minimo INPS); il secondo (art. 1, comma 261, l. n. 145/2018), che introduce un contributo di solidarietà, per cinque anni, esclusivamente sui trattamenti elevati, in misura crescente rispetto al loro importo. Secondo i rimettenti (cinque Sezioni regionali giurisdizionali della Corte dei conti ed il Tribunale ordinario di Milano) il citato comma 260 (limitazione della rivalutazione automatica) “reiterebbe i progressi interventi limitativi del meccanismo perequativo sì da risultare privo del necessario carattere della transitorietà, sia perché non sarebbe sorretto da motivate e urgenti ragioni di finanza pubblica”, con violazione degli artt. 3, 36 e 38; il successivo comma 261 (contributo di solidarietà), sarebbe lesivo di molteplici parametri: artt. 3, 23, 36, 38, 42, 53, 97, 81 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 1 del Prot. addiz. alla Convenzione stessa e 136 Cost. In sintesi, la normativa sarebbe illegittima “sia perché, in assenza di una destinazione solidaristica endoprevidenziale, il prelievo avrebbe carattere sostanzialmente tributario, in pregiudizio selettivo di una categoria di contribuenti, sia perché la durata quinquennale dell'intervento, eccedente lo stesso ciclo triennale di bilancio, sarebbe incompatibile con ogni giustificazione di tipo emergenziale, sia infine perché verrebbero comunque lesi i canoni della ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza in materia previdenziale”. Infine, “sarebbe leso l'affidamento del titolare della pensione, colpito da una ‘misura ablativa della proprietà privata’, in violazione dell'art. 42 Cost. [...]”.

La sentenza risolve la questione dell'art. 1, co. 260, l. n. 145/2018 nel senso della non fondatezza e quella di cui all'art. 1, co. 261, l. n. 145/2018 nel senso dell'illegittimità costituzionale “sostitutiva” per l'eccessiva durata del prelievo

(inammissibili sono state invece ritenute le questioni riferite agli artt. 81, 97 e 136 Cost. e non fondate quelle sollevate in relazione agli artt. 3, 42, 53, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 1 del Prot. addiz. alla Convenzione stessa).

### **3. La legittimità del maggior raffreddamento della perequazione per gli importi più elevati (c. 260)**

Nel dettaglio, quanto all'art. 1, comma 260, il punto 15 fissa, anzitutto, un passaggio di estremo rilievo (15.2 e 15.4): spetta alla decisione discrezionale del legislatore fissare le modalità della perequazione, in modo da tener conto anche delle esigenze di bilancio. Prosegue poi, il punto 15, giudicando rispettoso quindi dei principi di ragionevolezza, proporzionalità ed adeguatezza il raffreddamento della perequazione per le pensioni di importo più elevato, purché limitato nel tempo (come in effetti prescrive la norma di riferimento), collegando però la *ratio* della norma medesima ad altre norme della stessa legge relative all'istituzione di un fondo per la revisione del sistema pensionistico attraverso l'introduzione di ulteriori forme di pensionamento anticipato e misure per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani. Si mette in luce infine (15.4.3) il collegamento della misura con i vincoli europei di bilancio, nel momento in cui si ricorda che "come si evince dalla documentazione allegata agli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, il raffreddamento della rivalutazione delle pensioni di maggior importo ha rappresentato una misura emendativa al disegno della legge di bilancio 2019, introdotta nell'ambito dell'interlocazione del Governo italiano con la Commissione europea, in funzione dell'osservanza dei vincoli di stabilità finanziaria derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea".

Qui la sentenza manifesta subito un doppio equivoco, che emerge anche nei successivi punti 16-18.

Da un lato, si fissano collegamenti tra norme diverse che le norme medesime però non indicano. Infatti, la disposizione sul raffreddamento della perequazione, oggetto della prima parte della sentenza (punto 15), finalizza esplicitamente i relativi risparmi all'obiettivo di cui al successivo comma 265, nel senso che "presso l'INPS e gli altri enti previdenziali interessati sono istituiti appositi fondi denominati «Fondo risparmio sui trattamenti pensionistici di importo elevato» in cui confluiscono i risparmi derivati dai commi da 261 a 263. Le somme ivi confluite restano accantonate.", il che esclude la endoprevidenzialità presunta dalla sentenza, trattandosi di somme semplicemente sterilizzate (le quali, *per absurdum*, se scongelate - non sussistendo uno specifico vincolo di destinazione - potrebbero indifferentemente essere impiegate, *ad libitum* dell'Istituto, per esempio, per la

copertura delle spese correnti dell'Inps, ovvero degli oneri per la cassa integrazione oppure comunque di quelli riguardanti il mercato del lavoro).

Dall'altro, si correlano le norme finanziarie impugnate al rispetto dei vincoli di bilancio.

Laddove emerge con tutta evidenza la contraddittorietà delle due proposizioni: la perequazione del sistema previdenziale implica un saldo netto nullo da parte della norma, i cui proventi vengono riassegnati dunque al sistema, il che esclude quindi che la disposizione abbia un effetto di sollievo alla manovra per la parte in cui quest'ultima serve a cogliere gli obiettivi di *deficit* e di debito.

Come prima accennato, la pronuncia collega la disposizione ad altre norme, come il precedente comma 256<sup>1</sup> nonché la legge istitutiva di "quota 100" (decreto-legge n. 4 del 28 gennaio 2019), il cui art. 14 prevede provvidenze a valere delle risorse di cui al citato comma 256. Ne deduce poi, la sentenza, che "il quadro normativo evidenzia pertanto che il raffreddamento della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici di elevato importo è stato disposto con una finalità di concorso agli oneri di finanziamento di un più agevole pensionamento anticipato, considerato funzionale al ricambio generazionale dei lavoratori attivi".

Come prima anticipato, si ribadisce a questo riguardo che la norma sul raffreddamento della perequazione (comma 260) non fissa questo collegamento. Si fa dire pertanto alla legge ciò che la legge non dice. Ne consegue che le motivazioni per dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale del comma 260 non poggiano su un fondamento, in riferimento al fatto che con un raffreddamento temporalmente limitato della perequazione finalizzato al riequilibrio del sistema previdenziale la disposizione, alla fine, risulterebbe legittima: questa è la sintesi della pronuncia in merito al comma 260.

Dal punto 15 emergono comunque le due impostazioni di fondo di tutta la sentenza, peraltro non collegate fra di loro ovvero il cui legame la pronuncia quanto meno non chiarisce: da un lato, la (presunta) finalizzazione delle norme per recare sollievo ai conti della previdenza nonché per favorire l'equità di questo sistema (peraltro, sovrapponendo le due finalità che invece operano su piani

---

<sup>1</sup> Il testo recita che "al fine di dare attuazione a interventi in materia pensionistica finalizzati all'introduzione di ulteriori modalità di pensionamento anticipato e misure per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani, nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è istituito un fondo denominato « Fondo per la revisione del sistema pensionistico attraverso l'introduzione di ulteriori forme di pensionamento anticipato e misure per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani », con una dotazione pari a 3.968 milioni di euro per l'anno 2019, a 8.336 milioni di euro per l'anno 2020, a 8.684 milioni di euro per l'anno 2021, a 8.153 milioni di euro per l'anno 2022, a 6.999 milioni di euro per l'anno 2023 e a 7.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2024.

diversi) e, dall'altro, il rilievo dell'argomento legato all'estensione temporale dei sacrifici disposti.

Si tratta degli stessi pilastri su cui poggiano i successivi punti 16-18 (cd. "contributo di solidarietà"), che, infatti, partendo dal medesimo assunto circa il presunto carattere "endoprevidenziale" delle norme impugnate, dichiarano sproporzionata (e dunque illegittima) la durata quinquennale del contributo medesimo, a vantaggio della sua triennialità.

Un ulteriore punto di carattere metodologico merita di essere affrontato (e che vale anche per i successivi punti 16-18 del Considerato in diritto, in riferimento al comma 261 già citato): la possibile qualificazione del c.d. raffreddamento della perequazione quale tributo, così come, peraltro, ritenuto (non in questo caso) dai rimettenti delle questioni di legittimità costituzionale decise con le sentenze n. 70/2015 (punto 4 del *diritto*) e n. 250/2017 (punto 6.4. del *diritto*). In entrambe le occasioni, la Corte ha "risolto" il dubbio di legittimità costituzionale concludendo in modo perentorio nel senso che le "misure di blocco della perequazione" avrebbero "la natura di misure di mero risparmio di spesa e non di decurtazione del patrimonio del soggetto passivo". Anche questa soluzione offerta dalla Corte al quesito formulato dai rimettenti appare piuttosto stringata, sì da non potersi ritenere esaustiva.

Due le considerazioni.

La prima, funzionale alla seconda, è che, con la sentenza in commento (n. 234, punto 15.4.3. del *diritto*), la Corte prende atto che "il raffreddamento della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici di elevato importo è stato disposto con una finalità di concorso agli oneri di finanziamento di un più agevole pensionamento anticipato, considerato funzionale al ricambio generazionale dei lavoratori attivi", con ciò ammettendosi che la misura assume una connotazione solidaristica di carattere sistemico e dunque chiaramente intesa a conseguire un interesse della generalità dei consociati.

La seconda è che, pur non sussistendo una destinazione vincolata dell'introito di specie, in quanto volto esso sarebbe vagamente volto, secondo la Corte, a riequilibrare, in ossequio dell'interesse generale, il "ricambio generazionale" per rendere più equo il sistema della previdenza nel suo complesso, la Corte vira poi su di una qualificazione del prelievo di tipo atecnico, quello del "risparmio di spesa"<sup>2</sup>, che, a ben vedere, costituisce, per l'uno, il soggetto erogatore, l'effetto

---

<sup>2</sup> In realtà, dal punto di vista contabile, sarebbe - eventualmente - più appropriato parlare, in questo caso, di "minore spesa", derivante dal blocco (o dall'abrogazione) di un'autorizzazione legislativa di spesa preesistente e non di un "risparmio di spesa" che costituisce, più propriamente, o l'effetto - a legislazione vigente - di una gestione virtuosa oppure il sovrabbondare dello stanziamento programmato rispetto alle effettive esigenze soddisfatte nell'anno.

della misura e, per l'altro, il pensionato, una perdita secca, stante l'effetto di trascinarsi della riduzione della pensione medesima (momentaneamente non più - ovvero meno - ancorata al meccanismo perequativo), con conseguente depauperamento non più recuperabile da parte del percettore del trattamento pensionistico. Talché non risulterebbe perspicua, secondo la Corte, la ragione della riconduzione della misura nel *genus* "prestazione patrimoniale imposta" (art. 23 Cost) ovvero in quella del "tributo" (art. 53 Cost.), da far confluire invece in quella del "risparmio di spesa" (*tertium genus*), pur a fronte di un diritto soggettivo del pensionato a vedere il proprio trattamento (*rectius*, retribuzione differita) garantito (ai sensi del congiunto operare degli artt. 36 e 38 Cost.), attraverso il meccanismo perequativo, dall'erosione dovuta al fenomeno dell'inflazione (sia pure nell'attuale contingenza in misura ridotta, ma comunque significativa vista anche l'introduzione a più riprese, ad opera del legislatore, delle misure di blocco).

In tal modo, la Corte, liquida la questione con un'affermazione meramente residuale - anche in questo caso - dal tono apodittico, e cioè che il blocco perequativo non è un tributo ma un "risparmio di spesa", e che dunque esso non viola parametri costituzionali. Laddove è di tutta evidenza come un gravame possa consistere - oggi - sia in una riduzione di prestazione da parte dell'erogatore pubblico sia in una maggiore imposizione a carico dell'avente diritto, sicché la mancata equiparazione delle due fattispecie si pone come una mera *factio* di carattere linguistico, dalla quale non si possono trarre conseguenze sul piano giuridico. Va anche considerato infatti che, storicamente, il concetto "einaudiano" (*lato sensu*) di copertura sotteso alla Carta costituzionale ed il concorso della collettività alle spese pubbliche rimaneva riferito, in un'epoca e nell'idea del bilancio in pareggio con un Stato neutrale ai fini della politica economica, all'assolvimento dell'obbligo tributario, non essendo presente al Costituente l'idea successivamente di gran moda dell'intervento attivo dello Stato nell'economia attraverso lo strumento della spesa. E che successivamente si sia proceduto ad una sostanziale equiparazione delle due possibilità ai fini del governo della finanza pubblica lo dimostra tutta l'evoluzione della teoria e della prassi dei paesi occidentali di questi ultimi 60 anni (almeno), a tal punto che una regola del Patto di stabilità e crescita sottostante alle novelle costituzionali del 2012 contempla la priorità della manovra sulla spesa rispetto a quella sull'entrata, per raggiungere l'obiettivo di medio termine, attesi i minori effetti depressivi. Ciò peraltro rimane cristallizzato anche a livello normativo, con l'art. 5 della legge rinforzata n. 243 del 2012, dettante infatti la "regola della spesa". Sicché, a prescindere dal contenuto, non appare azzardato ipotizzare un ampliamento dell'interpretazione dei riferimenti in Costituzione ai concetti di prestazione patrimoniale e di obbligo tributario.

#### 4. L'illegittimità del contributo di solidarietà se quinquennale e la sua legittimità se triennale (comma 261)

Con riferimento, dunque, alle questioni sollevate in relazione all'art. 1, comma 261 (cd. "contributo di solidarietà"), il punto 16 respinge anzitutto la censura circa la presunta violazione degli artt. 3 e 53 Cost., perché - secondo la Corte - l'introito derivante dal contributo rimarrebbe all'interno del circuito "endoprevidenziale", stante la mancata previsione legislativa espressa della devoluzione del contributo al bilancio dello Stato, il che escluderebbe la natura tributaria del contributo medesimo. Il punto 17 prende in esame il profilo di censura riferito all'art. 3 Cost. avuto riguardo all'affidamento, respingendo i ricorsi perché il contributo riguarderebbe il futuro, laddove anche la stessa retroattività è legittima - si spiega - se trovi, in tesi, "adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza" e non trasmodi in "un regolamento irrazionale lesivo del legittimo affidamento dei cittadini [...]". fattispecie, quest'ultima, che, con giudizio *tranchant*, "non si è verificata nel caso in esame". Il punto 18, infine, dopo avere escluso la riconducibilità della misura oggetto di censura al principio di universalità dell'imposizione fiscale, di cui agli artt. 3 e 53 Cost., e qualificando l'inquadramento del contributo nel *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte di cui all'art. 23 Cost., ne dichiara l'irragionevolezza nella parte in cui stabilisce la riduzione dei trattamenti pensionistici ivi indicati «per la durata di cinque anni», anziché «per la durata di tre anni».

Circa l'assunto della "endoprevidenzialità", si tratta invero, in analogia con il punto 15, di un'assunzione che non trova riscontro nella norma<sup>3</sup>, ma che tuttavia viene elevata a *ratio decidendi* per le decisioni assunte, nonostante la lettera della norma preveda solo l'accantonamento nel bilancio dell'Istituto dei relativi proventi<sup>4</sup>. Anche in questo caso *lex ubi voluit dixit*. In altre parole, ad ulteriore chiarimento, così come per il comma 260 (raffreddamento della perequazione), il

<sup>3</sup> L'argomento non viene affrontato infatti - del tutto legittimamente - dalla circolare applicativa dell'INPS n. 62 del 7 maggio 2019.

<sup>4</sup> Cfr., anche la lettera inviata il 18 dicembre alla Commissione europea dal presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, e dal Ministro dell'economia e delle finanze, Giovanni Tria, 5° capoverso: "Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi programmatici di bilancio, il Governo italiano intende sottoporre al Parlamento una norma che disponga l'accantonamento temporaneo di una parte di specifici stanziamenti. Le somme accantonate sarebbero rese disponibili solo nel caso in cui, in corso d'anno, il monitoraggio dell'andamento dei conti evidenzia che esso è coerente con gli obiettivi programmatici.". Ciò può rappresentare un indizio del fatto che era nelle intenzioni del Governo sterilizzare a garanzia somme, con il che si confermerebbe la *ratio* della lettera della disposizione di cui all'art. 1, comma 265, della legge n. 145/2018 (e cioè che il prelievo rimane accantonato).

successivo comma 261 (contributo di solidarietà), di cui ai punti 16 e ss. della pronuncia, destina – in base al comma 265 della legge 145 del 2018 – i risparmi alla creazione di un Fondo presso l'INPS, i cui importi risultano accantonati, ma non devoluti ad altri obiettivi, quale il riequilibrio del sistema previdenziale, come la sentenza invece assume.

Come già prima accennato, una somma in essere nel bilancio dell'Inps, in assenza di una disposizione *ad hoc*, non necessariamente deve costituire spesa per finalità previdenziali, presentando, il bilancio dell'Inps, oneri correnti autonomi afferenti alle spese di funzionamento dell'ente, per esempio, ovvero ai complessi e rilevanti interventi concernenti il mercato del lavoro, come cassa integrazione, etc. L'affermazione della sentenza di cui al punto 16.2, secondo cui “sebbene queste disposizioni [quelle oggetto della pronuncia] non indichino una specifica destinazione di utilizzo dei risparmi di spesa, l'accantonamento delle somme in fondi dedicati, appositamente istituiti presso gli enti di previdenza, ne garantisce il necessario mantenimento all'interno del circuito previdenziale”, ruota dunque su un equivoco, ossia che le previsioni di spesa, almeno dell'Inps, *magna pars* del sistema normativo oggetto del giudizio, siano *ex se* destinate a sostenere la previdenza.

Il punto 17, poi, sempre in materia di contributo di solidarietà (comma 261), nel ritenere non violato il principio dell'affidamento, non argomenta adeguatamente intorno al fondamento di tale principio, ossia un patto implicito tra ordinamento e singolo cittadino circa la sua immutabilità unilaterale, ma si sofferma invece su valutazioni di equità del sistema previdenziale, che - si ripete ancora una volta - non trovano riscontro nella norma, ma ciò nondimeno vengono presunte dalla Corte.

Per non accogliere il punto relativo alla lesione del principio di affidamento, la pronuncia evoca, invece, l'argomento della mancata retroattività dell'aggravio, specificando peraltro anche le condizioni in base a cui la retroattività è stata ritenuta legittima. Al riguardo, si osserva come a nulla rilevi che il contributo non sia retroattivo: il taglio - ancorché *pro futuro* e provvisorio - dell'importo maturato in base a leggi vigenti all'atto del pensionamento costituisce una violazione unilaterale del patto, ancorché temporanea, a prescindere se il singolo possa o meno riorganizzare il proprio piano di vita. Semplicemente, lo Stato di diritto si basa su questo patto. L'unico argomento di qualche fondamento sarebbe stato quello della transitorietà del contributo, per cui il patto sarebbe violato *pro tempore*, ma di ciò non vi è cenno nel punto 17, in riferimento all'art. 3 Cost.

Quanto poi alle altre questioni (sempre relative al contributo di solidarietà in questione), ritenute infondate anche con riferimento ai parametri di cui agli artt. 42 e 117, primo comma, Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU e all'art. 1 del Prot. addiz. alla Convenzione stessa), la Corte fa richiamo alla giurisprudenza della Corte EDU (decisioni Da Silva Carvalho Rico c. Portogallo e



Da Conceição Mateus c. Portogallo) per dare giustificazione a misure, quale quelle in esame, che incidono su percettori di trattamenti previdenziali “di particolare favore” (nella specie, incentrati sul sistema retributivo o su quello misto). Le pronunce della Corte EDU evocate dalla Corte costituzionale - a differenza di quanto sembrerebbe desumere dal loro richiamo - riconducono all’art. 1 del Prot. addiz. alla CEDU (anche) tutti i trattamenti pensionistici, a prescindere se “subordinati o meno al precedente versamento di contributi” (punto 18 del *diritto* della Decisione CEDU, ricorsi n. 62235/12 e n. 57725/12). Di qui l’eccentricità del disposto di cui al comma 263 della l. n. 145, che esonera dal contributo di solidarietà le «pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo», e che, tuttavia, la Corte giustifica per finalità di “riequilibrio” *ex post* dei maggiori vantaggi maturati dai pensionati soggetti al sistema retributivo rispetto a quelli soggetti al sistema contributivo. La CEDU invece ricostruiva la propria *ratio decidendi*, ritenendo che le misure di compressione dei diritti soggettivi in materia previdenziale - comunque temporanee - fossero (nella specie) non sproporzionate ed eccessive, in ragione del bilanciamento delle misure intese a far fronte all’“eccezionale crisi economica e finanziaria affrontate dal Portogallo” con i principi su cui si fonda lo stato di diritto.

Infine, viene in rilievo il punto 18, che giudica irragionevole e dunque illegittima la quinquennalità del contributo: nelle parole della sentenza, “tale durata non solo risulta esorbitante rispetto all’orizzonte triennale del bilancio di previsione [...] ma costituisce anche un indice di irragionevolezza per sproporzione, poiché riguarda una misura che persegue le sue finalità proprio nell’arco del triennio”.

Il punto-chiave su cui ruota la sentenza, relativamente al comma 261 (contributo di solidarietà) è, dunque, l’illegittimità della portata quinquennale di detto contributo, giudicata eccessiva, essendo invece legittima una dimensione triennale.

Al riguardo, merita anzitutto di essere ribadito il punto di partenza, ossia che la norma non destina i risparmi di spesa se non ad un fondo accantonato presso l’INPS, come prima illustrato, e dunque non può essere assunta, come pur fa la pronuncia, all’interno di una politica intesa a disegnare una diversa composizione della spesa previdenziale.

Oltretutto, a parte l’argomento anche qui dirimente del tenore letterale della norma, si osserva che, a proposito del contributo in esame, come per il precedente punto 15 (raffreddamento della perequazione), non sarebbe stato possibile (ricomporre la spesa previdenziale) con una disposizione di durata limitata (cinque anni), trattandosi di esigenze di lungo periodo. Ne deriva che, anzi, proprio seguendo la logica della sentenza (destinazione dei risparmi al riequilibrio del sistema previdenziale), la norma - dovendo per un fatto di sistema risultare di lungo periodo - difficilmente sarebbe potuta diventare legittima con una riduzione della

portata al triennio, cioè esattamente l'opposto di quanto esigerebbe un intervento di riequilibrio del sistema previdenziale.

Riassumendo, l'alternativa è tripla.

Se la norma impugnata non destina i risparmi previsti per cinque anni e crea un accantonamento sterilizzato nel bilancio dell'INPS, come recita il suo tenore letterale, allora non sono chiari i motivi della declaratoria di illegittimità in quanto di durata quinquennale, per diventare peraltro legittima se limitata al triennio. Se invece la norma viene interpretata - al di là del suo tenore letterale e quindi senza un valido appoggio - come tale da contribuire a riconfigurare il sistema previdenziale, allora - trattandosi di problemi di lunga durata - essa sarebbe stata perfettamente legittima nella sua portata quinquennale (e, anche in questo caso, non sarebbe certo diventata legittima se ridotta al triennio). Infine, se la norma - sempre al di là del suo tenore letterale - fosse stata intesa in termini di sollievo alla finanza pubblica e come tale, quindi, da apportare risorse nette, ugualmente con la pronuncia non è chiaro perché il medesimo risparmio è illegittimo se quinquennale e legittimo se triennale: anzi, per l'art. 97, primo comma, Cost., che suggella il principio di lungo periodo della sostenibilità del debito, paradossalmente la si sarebbe potuta dichiarare illegittima per il fatto di presentare una durata solo quinquennale e non dunque una portata permanente o comunque di lunga durata, coerente con il principio della sostenibilità del debito.

In nessun caso, comunque, la norma di cui al comma 261 può diventare legittima se di durata più breve.

Tutto ciò senza che la sentenza consideri adeguatamente il vero problema della natura fiscale del contributo nonché della violazione del principio di affidamento, sbrigativamente superati, invece, dalla Corte.

## 5. Un approfondimento per i profili relativi all'art. 53 Cost.

In proposito, va ricordato che la dottrina più accreditata<sup>5</sup> concepisce la relazione tra i due principi costituzionali di cui agli artt. 23 e 53 Cost. come due cerchi concentrici, la più ampia quella delle prestazioni patrimoniali imposte (art. 23 Cost.), che include anche prestazioni coattive a carattere non tributario e stabilisce il principio della riserva di legge; la più ristretta è quella che definisce i tributi.

In materia, la giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>6</sup> ha costantemente precisato che gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono tre: a) la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; b) la decurtazione non

---

<sup>5</sup> A. FANTOZZI, *Il diritto tributario*, Utet, Torino, 2003, pp. 52 ss.; A. FEDELE, *Commento all'art. 23*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli - Il Foro Italiano, Bologna - Roma, 1976, p. 146.

<sup>6</sup> Corte cost., sentt. n. 70/2015, punto 4 del *diritto*, e n. 223/2012, punto 12.3 del *diritto*.

deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico (nella specie, di una voce retributiva di un rapporto di lavoro ascrivibile ad un dipendente di lavoro pubblico statale “non contrattualizzato”); c) le risorse connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione sono destinate a sovvenire pubbliche spese.

Tanto premesso, dirimente ai fini della qualificazione giuridica del contributo di solidarietà e del regime costituzionale applicabile sarebbe, secondo la Corte costituzionale, il carattere “endoprevidenziale” del contributo medesimo<sup>7</sup>, il che basterebbe a qualificarlo quale prestazione patrimoniale imposta soggetta al rispetto dell’art. 23 Cost. ma non anche al precetto di cui all’art. 53 Cost., cui sono sottesi i principi di universalità del prelievo e della non discriminazione garantita dalla capacità contributiva.

Quindi, a determinare la qualificazione dell’intervento legislativo quale prestazione imposta o tributo sarebbe esclusivamente il “vincolo di destinazione” imposto al “gettito” del contributo, e cioè la sua riconducibilità all’ambito previdenziale in funzione redistributiva.

Ora, in considerazione della (presunta) finalità del contributo, la c.d. endoprevidenzialità”, resta difficilmente contestabile – nella fattispecie – il rispetto del vincolo a non dar luogo ad operazioni redistributive che non coinvolgano tutti coloro che manifestano eguale capacità contributiva e cioè a non violare il principio di eguaglianza.

Invero, l’affermazione della Corte intesa ad escludere, dall’alveo dell’art. 53 Cost., trasferimenti coattivi da categoria a categoria che non passino quali entrate indifferenziate per il bilancio dello Stato non può essere condivisa, in quanto rischia la *fraus Constitutioni*<sup>8</sup>; tanto più ove si consideri che il contributo di solidarietà, negli ultimi venti anni viene sistematicamente reiterato a carico delle pensioni più elevate sfuggendo allo scrutinio di cui all’art. 53 Cost. solo in ragione di un profilo di carattere meramente formale, quello della c.d. destinazione

---

<sup>7</sup> La Corte si è pronunciata più volte in tema di contributo di solidarietà, individuando nella c.d. “endoprevidenzialità”, e cioè nel vincolo di destinazione assegnato alle risorse prelevate nei confronti dei pensionati, l’elemento che ne determina la riconducibilità tra le prestazioni imposte (art. 23 Cost.) oppure nei tributi (art. 53 Cost.): nel senso della qualificazione del contributo di solidarietà quale “tributo”, in quanto destinato dal legislatore a sostenere “le pubbliche spese”, v. sentenze n. 116/2013, punto 7.2 del *diritto*; n. 241/2012, punto 7.3.3.2 del *diritto*; n. 223/2012, punto 13.2 del *diritto*; nel senso della qualificazione del contributo di solidarietà quale “prestazione patrimoniale imposta”, in quanto destinata dal legislatore all’endoprevidenzialità, v. sentenze n. 234/2020, punto 16.1 del *diritto*; n. 173/2016, punto 9 del *diritto*; n. 178/2000, punto 3.5 del *diritto*; ordinanze n. 160/2007; n. 22/2003.

<sup>8</sup> A. CERRI, *Profili costituzionali del sistema pensionistico*, in *Diritto e società*, I, 1983, p. 278.

vincolata (“endoprevidenzialità”), peraltro nella fattispecie non espresso dalla norma impugnata.

Infatti, secondo il ragionamento della Corte costituzionale, l’obiettivo redistributivo potrebbe alternativamente essere conseguito dal legislatore o attraverso l’introduzione di una prestazione patrimoniale imposta (art. 23 Cost.) oppure attraverso la previsione di un tributo (artt. 23 e 53 Cost.); sicché, non v’è nella specie una soluzione obbligata o necessitata per il legislatore, ma l’esercizio di un’opzione discrezionale che consentirebbe di pretermettere, *ad libitum* del legislatore ordinario, il rispetto del sicuro ancoraggio all’art. 53 Cost.

Ma non può non evidenziarsi che la finalità redistributiva in senso solidaristico non può configurarsi quale affare dei beneficiari dei trattamenti pensionistici bensì di tutti i consociati, in quanto la perequazione del sistema previdenziale sottende l’interesse pubblico di tutti i cittadini ad un sistema equo e sostenibile; non a caso vengono evocate dalla stessa Corte costituzionale le “connotazioni intergenerazionali del sistema previdenziale”. D’altro canto, in relazione all’obiettivo di conseguire un sistema previdenziale più equo, non può non dirsi sussistente uno stretto nesso di correlazione inversa tra il prelievo imposto ai soli pensionati l’apporto della fiscalità generale, a parità di condizioni, per realizzare quell’obiettivo che ha il carattere di rispondere all’interesse generale e non soltanto dei pensionati.

Senonché, assumendo come valido il c.d. criterio oggettivo di identificazione della spesa pubblica<sup>9</sup> diretta al soddisfacimento di interessi generali della collettività (anche a prescindere dalla natura pubblica del soggetto che acquisisce l’entrata<sup>10</sup>), sembra più plausibile, oltre che più sicuro, dal punto di vista giuridico pervenire alla qualificazione della natura tributaria degli strumenti attuativi dell’art. 38 Cost., in quanto diretti all’attuazione dei doveri di solidarietà che non possono prescindere dall’art. 53 Cost. applicabile per tutti i prelievi coattivi *sine causa*.

Il percorso seguito in questi anni dalla Corte costituzionale sul versante della prestazione patrimoniale imposta, slegata dall’art. 53 Cost., evidenzia, come si è visto, insicuri punti di appoggio; non a caso la giurisprudenza della Corte EDU in materia, consapevole della scivolosità di percorsi giuridici alternativi, si colloca sul più solido ragionamento del test di proporzionalità della misura introdotta rispetto al diritto inciso, nella specie, in nome della grave crisi economico-finanziaria del

---

<sup>9</sup> V. MASTROIACOVO, *L’uguaglianza di capacità contributiva nella prospettiva della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, IV, 2013, p. 3596; I. PEPE, *Costituzionalmente legittimi gli interventi sulle pensioni d’oro per il triennio 2014/2016*, in *Lavoro nella giurisprudenza*, 1, 2017, pp. 37 ss.

<sup>10</sup> A. FEDELE, *Appunti dalle lezioni di diritto tributario*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 17.

momento<sup>11</sup>. D'altro canto, la stessa Corte si avvede della sostanziale irrazionalità della scelta del legislatore (quale inadeguatezza del mezzo rispetto al fine, quello redistributivo all'interno del comparto previdenziale) laddove prende atto che la provvista creata mediante il prelievo di specie ha un carattere "modesto in termini relativi" (Corte cost., sent. n. 234/2020, punto 18.11. del *diritto*).

Va anche ribadito che la presunta contraddittorietà di cui alla pronuncia tra il carattere temporaneo del gravame (quinquennale o triennale che sia) e la relativa natura tributaria risulta non dimostrata nel suo fondamento e rimane un punto del tutto dubbio: innumerevoli sono i casi di sovrattasse (per esempio) limitate nel tempo, ma non per questo dichiarate illegittime. Comunque, il testo dell'art. 53 Cost. non fa cenno a tale vincolo-presupposto-condizione di carattere temporale: il tenore letterale rimane sempre l'argomento conclusivo.

## 6. Un approfondimento per i profili relativi al sistema previdenziale

Sintetiche riflessioni merita altresì la ritenuta legittima differenziazione tra i beneficiari di trattamenti pensionistici interamente liquidati con il sistema contributivo (non incisi) e tutti gli altri beneficiari di trattamento pensionistico (art. 1, comma 263, secondo periodo, della legge 30 dicembre 2018, n. 145), ritenuta legittima dalla sentenza.

A questo riguardo, anche di recente la Corte costituzionale<sup>12</sup> ha definito la pensione quale "retribuzione differita"<sup>13</sup>, nel senso che ragioni previdenziali consiglierebbero di non erogare subito l'intera retribuzione al lavoratore, ma di ritardare la corresponsione dell'intero al momento in cui le sue capacità lavorative vengono meno, con ciò fondendosi il momento previdenziale con quello retributivo (artt. 36 e 38 Cost.).

---

<sup>11</sup> Sul test di proporzionalità effettuato dalla Corte in relazione all'eccezionale crisi economica e finanziaria del momento, cfr., CEDU, sentenze Da Silva Carvalho Rico c. Portogallo n. 13341, punti 44 e 45; Da Conceição Mateus e Santos Januario c. Portogallo, nn. 62235/12 e 57725/12, punti 28 e 29.

<sup>12</sup> Corte cost., sent. n. 116/2013, punto 7.3. del *diritto*.

<sup>13</sup> La nozione di retribuzione differita può riferirsi ai contributi effettivamente accantonati e alla loro rendita, in ciò assumendo una connotazione privatistica, o anche ad un'ipotetica, tendenziale corrispondenza tra pensione e ultime retribuzioni godute, sì da assicurare un'esistenza libera e dignitosa (in ciò l'assetto costituzionale dei Rapporti economici conferisce rilevanza alla *virtus* e alla *fortuna*), in ciò assumendo una connotazione più marcatamente pubblicistica. Ebbene, così definito il concetto di pensione quale "retribuzione differita", non provvedersi ad operazioni redistributive se non attraverso un prelievo fiscale che abbia i necessari caratteri della generalità e nel rispetto del principio di eguaglianza.

Orbene, il profilo previdenziale assume il carattere *lato sensu* assicurativo, fondato sul principio della compensazione dei rischi, nel senso che non ogni lavoratore beneficerà del trattamento pensionistico nella stessa misura, in considerazione dell'alea della durata della vita.

Poiché peraltro il sistema contributivo non coincide con quello a capitalizzazione (che, per es., lascia al mercato il rendimento del risparmio accumulato, diversamente dal modello contributivo che vede invece fissato per legge tale rendimento), ma rappresenta solo una diversa modalità di calcolo del rapporto contribuzione-prestazione rispetto al sistema retributivo, fermo rimanendo il modello a ripartizione, non appare, sotto il profilo giuridico, dimostrata la diversità di trattamento, stabilita dalla norma, che distingue tra regime pensionistico interamente contributivo e altri regimi. Ciò tanto più che la Corte EDU, pronunciandosi sulla portata del diritto di proprietà di cui all'art. 1<sup>14</sup>, Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), include anche i diritti di credito alle prestazioni sociali nonché le aspettative di diritto in materia previdenziale; non solo, essa assicura protezione indifferenziata anche al “pagamento di una pensione - subordinata o meno al precedente versamento di contributi - generando un interesse patrimoniale che rientra nell'ambito dell'art. 1, Prot. 1, CEDU”<sup>15</sup>, alla sola condizione che detto credito pensionistico sia sotteso ad un legittimo affidamento (“*legitimate expectation*”)<sup>16</sup> del percipiente e cioè, nelle specie, ad una legge dello Stato.

Disancorata dall'art. 53 Cost., la Corte, operando sul solo versante dell'art. 23 Cost. (prestazione patrimoniale imposta) ha sottoposto, nel passato, la previsione legislativa oggetto di censura al c.d. scrutinio stretto di costituzionalità, svolto in relazione al canone generale di ragionevolezza, che in materia assume, peraltro, un valore particolarmente stringente, in quanto riferito alla certezza dei rapporti preteriti, nonché al legittimo affidamento dei soggetti interessati (Cfr., *ex plurimis*, sent. n. 432/1997).

Ebbene, secondo la Corte, il contributo di solidarietà in questione è da ritenere immune da censure, in quanto: a) operante in un'ottica di “mutualità

---

<sup>14</sup> Articolo 1 – Protezione della proprietà “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 generale. [...]”.

<sup>15</sup> Cfr., Corte EDU, Da Silva Carvalho Rico c. Portogallo n. 13341, punto 31; Da Conceição Mateus e Santos Januario c. Portogallo, nn. 62235/12 e 57725/12, punto 18.

<sup>16</sup> E. BINDI, *La Corte EDU alla ricerca del giusto equilibrio tra politica fiscale e tutela dei diritti fondamentali*, in *Ianus*, 14, 2016, pp. 9 ss.; CEDU, sentenza N.K.M. v. Hungary (no. 66529/11), punti 34 e 35.

intergenerazionale” come misura di solidarietà interna all’ordinamento previdenziale, solidarietà a sua volta imposta da una situazione di grave crisi del sistema stesso di cui b) i pensionati sono tanto partecipi e consapevoli da potersi ritenere contestualmente salvaguardato anche il principio dell’affidamento in ordine al mantenimento del trattamento pensionistico già maturato.

Neanche in tale logica, quella dello scrutinio stretto di costituzionalità, il ragionamento della Corte appare persuasivo.

Quanto, alle “connotazioni intergenerazionali” che la norma intenderebbe salvaguardare è sufficiente osservare che la c.d. solidarietà intergenerazionale si può configurare come una sorta di catena che non può farsi carico della sorte degli anelli successivi senza trascurare l’anello attuale quello sul quale si pretende di incidere, a sua volta sostenuto da coloro che lo hanno preceduto<sup>17</sup>; sicché uno suo programmatico indebolimento non può che rivelarsi quale evidente *vulnus* in pregiudizio delle tutele attuali assicurate dalla generazione passata. Il contenimento delle pensioni di oggi penalizza, dunque, chi, a suo tempo, aveva fondato scelte di vita sulle promesse del legislatore dell’epoca; senza considerare che il diritto a poter disporre di mezzi adeguati alle esigenze future di vita ha un suo valore comparativo superiore per chi, avendo concluso il periodo di vita lavorativa, non ha più alcuna concreta possibilità, a differenza delle giovani generazioni ancora in attività o potenzialità di lavoro, di provvedersi di rimedi aggiuntivi o surrogatori della perdita delle aspettative sulle quali, a suo tempo, aveva fondato il proprio profetto di vita.

Quanto poi alla ritenuta salvaguardia del principio di affidamento dei pensionati incisi dalla norma appare di stampo politico-sociologico la motivazione addotta dalla Corte, nel senso della sua salvaguardia, poiché “il principio di affidamento deve sempre più essere inteso in senso non astratto, «nella misura in cui il prelievo non risulti sganciato dalla realtà economico-sociale, di cui i pensionati stessi sono partecipi e consapevoli»” (punto 18.8 del *diritto*, con richiamo della sentenza n. 173/2016).

In tal modo, il principio dell’affidamento<sup>18</sup>, corollario del principio di certezza del diritto, quale valore primario del diritto inteso a garantire la sicurezza giuridica,

---

<sup>17</sup> M. CINELLI, *Sostenibilità economica e sostenibilità sociale nella recente giurisprudenza costituzionale*, in M. BARBIERI, M. D’ONGHIA (a cura di), *La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Working Papers Centre for the Study of European Labour Law “Massimo d’Antona”*, 4, 2015, pp. 24 ss.

<sup>18</sup> Va qui citata la sentenza n. 349/1985, punto 5 del *diritto*, proprio in tema di tutela dei diritti dei pensionati, secondo la quale “qualsiasi precetto legislativo, non [può] trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l’affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale e indispensabile

viene in sostanza depotenziato a situazione soggettiva sacrificabile in nome di una generica “consapevolezza” della realtà economico-sociale del momento, che potrebbe altrettanto genericamente pregiudicare non solo i pensionati, ma la generalità dei titolari di diritti acquisiti. Sicché, la (forzata) qualificazione del contributo di solidarietà (quale prestazione patrimoniale imposta) perde il suo sicuro ancoraggio ai precetti ricavabili dall’art. 53 Cost., e cioè tanto il principio solidaristico-redistributivo quanto quello di eguaglianza sculpito del concetto di “capacità contributiva”.

Appare evidente che la vaghezza delle giustificazioni addotte dalla Corte in relazione agli erratici interventi del legislatore in questa materia, al di fuori cioè di un complessivo riassetto sistemico della materia, rischia di cadere nella discrezionalità piena.

### **7. Inconferenza del richiamo, nella sentenza, alla sessione di bilancio**

Come per il precedente punto 15 (raffreddamento della perequazione), va, inoltre, notato che, se i proventi di cui al contributo di solidarietà fossero rimasti nel circuito della previdenza, come sostiene la Corte, la norma allora avrebbe presentato un saldo nullo per la finanza pubblica: ciò avrebbe privato però di fondamento il riferimento (di cui al punto 18) alla sessione di bilancio e alle circostanze in cui maturò la decisione (manovra di finanza pubblica, punto 18.11). Ulteriori aspetti, questi, che rendono vieppiù perplesso l’impianto della pronuncia. Il riferimento alla sessione di bilancio in altre parole, da un lato, introduce un argomento legato all’estensione temporale della normativa (con la conseguenza per cui una disposizione con effetti finanziari di carattere quinquennale diventa legittima, in virtù della pronuncia, solo se ristretta al triennio), dall’altro riconosce alla normativa un effetto finanziario, che, per le regole che presiedono agli strumenti di bilancio, può essere di carattere espansivo ovvero, al contrario, di carattere riduttivo della spesa, ma non tale da presentare un carattere neutro (come

---

dello Stato di diritto (v. sentt. n. 36 del 1985 e n. 210 del 1971). Se quindi - in via di principio - rispetto alla fattispecie in esame deve ritenersi ammissibile un intervento legislativo che, nel rispetto dell'autonomia negoziale privata, modifichi l'ordinamento pubblicistico delle pensioni, non può però ammettersi che tale intervento sia assolutamente discrezionale. In particolare non potrebbe dirsi consentita una modificazione legislativa che, intervenendo in una fase avanzata del rapporto di lavoro, ovvero quando addirittura è subentrato lo stato di quiescenza, peggiorasse senza un'inderogabile esigenza, in misura notevole e in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante, con la conseguente, irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività”. V., anche, M. BACCI, *L'evoluzione del principio del legittimo affidamento nel diritto dell'Unione europea e degli Stati membri*, in *Collana di Diritto Privato Europeo*, 6, 2015.



la sentenza dovrebbe assumere nel ritenere destinati i risparmi al circuito previdenziale, ancorché senza fondamento per i motivi prima illustrati).

Ma, nel primo caso (maggiore spesa netta), sarebbe difficile scorgere in un risparmio - ancorché finalizzato in ipotesi a nuove spese e dunque con un saldo netto nullo - un effetto espansivo, almeno nei termini usuali in cui si calcola la *fiscal stance* di una manovra (segno, cioè, del saldo strutturale primario, in termini tecnici). Nel secondo caso invece (risparmio), cadrebbe l'impianto su cui ruota la sentenza sul presunto intento endoprevidenziale, laddove si dovrebbe invece sortire un effetto netto nullo, se i proventi vengono riassegnati. Il richiamo alla sessione di bilancio non appare dunque conferente.

Anche in questo caso, inoltre, desta perplessità lo stesso riferirsi alla sessione di bilancio per dedurre un fondamento per la triennalità come condizione di legittimità, nella misura in cui si omette di ricordare che solo la legge di bilancio è triennale, ma che i documenti programmatici, che ne costituiscono, sin dal 1988 con la legge n. 362, il perimetro finanziario e la declaratoria degli intenti politici di fondo da perseguire, presentano, in base alla legge di contabilità n.196 del 2009, art. 10 (riferito al Documento di economia e finanza), una portata "almeno" triennale, il che non esclude un respiro più ampio. Vi sono esempi infatti di proiezioni ultratriennali, come da ultimo dimostra la Nota di aggiornamento a tale documento presentata in vista della sessione di bilancio relativa al triennio 2021-2023.

## 8. Conclusioni

Infine, un auspicio. Negli ultimi tempi, con un moto che va accelerando a partire dalla novella del 2012, molta legislazione in materia finanziaria costituisce il più delle volte la veste formale per un corpo dalla sostanza permanentemente fluida. Questo crea una serie di torsioni, come quella legata alla tendenziale stabilità del diritto di contro alla costante mutevolezza dei fenomeni finanziari, ma richiede anche che il mondo del diritto (giurisprudenza e dottrina), nell'affrontare queste questioni, profonda un più apprezzabile sforzo per cogliere tale substrato economico-finanziario. Altrimenti, si finisce con il cadere in un guscio vuoto, nel quale è possibile inserire interpretazioni e concetti che poco o nulla hanno a che fare con la sostanza delle questioni esaminate.