

14 FEBBRAIO 2018

Il legislatore nel *letto di Procuste* delle
pensioni: brevi riflessioni a margine
della sentenza n. 250/2017

di Francesco Medico

Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale
Alma mater studiorum- Università di Bologna

Il legislatore nel *letto di Procuste* delle pensioni: brevi riflessioni a margine della sentenza n. 250/2017*

di Francesco Medico

Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale
Alma mater studiorum- Università di Bologna

1. La sentenza n.250/2017 si colloca in quella sofferta giurisprudenza costituzionale⁽¹⁾ che ha visto, in particolare negli ultimi anni, confrontarsi, o forse sarebbe meglio dire scontrarsi, a causa dell'aggravarsi della crisi economico finanziaria, due grandi elementi cardine dello Stato costituzionale: la sostenibilità del bilancio pubblico e la garanzia dei diritti sociali.⁽²⁾

Nello specifico, questa recente pronuncia di infondatezza della Corte costituzionale può essere considerata il “seguito” della più celebre sentenza n.70/2015, essendosi Palazzo della Consulta trovato, in questa circostanza, a dover giudicare la legittimità costituzionale di due differenti, seppur collegati, interventi legislativi: il comma 483 dell'art.1 della legge n.147 del 2013 (legge di stabilità 2014)⁽³⁾, ma anche, e soprattutto, le modificazioni introdotte dal decreto n.65 del 2015⁽⁴⁾ - poi convertito dalla legge n.109 del 2015- ai commi 25 e 25-bis dell'articolo 24 del decreto n.201 del 2011 (cosiddetto decreto Salva-Italia). In seguito, infatti, all'intervento ablatorio della sentenza n. 70/2015 il Governo, dopo soli 21 giorni dal

* Articolo sottoposto a referaggio.

⁽¹⁾ Nell'infinita giurisprudenza costituzionale in materia di crisi economica-diritti sociali basti segnalare in questa sede, la triade relevantissima, Corte cost. sent. 10/2015, Corte cost. sent. 70/2015 e Corte cost. sent. 178/2015.

⁽²⁾ Centrale e fervido è di conseguenza il dibattito scientifico sul rapporto sostenibilità del bilancio pubblico-diritti sociali, letto in particolare attraverso il prisma dell'art.81 Cost. post riforma del 2012. Le posizioni assunte in dottrina potrebbero essere suddivise in due filoni, riconoscendo un buon margine di approssimazione: da una parte i sostenitori di un approccio più attento a valorizzare le novità introdotte dalla l.cost 1/2012 e della vincolatività del “nuovo” principio di equilibrio di bilancio, in questo senso A.MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, n.3/2012, pag. 357 e ss; T.GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2012, pag.54 e ss; dall'altra i favorevoli ad un'interpretazione della riforma più in un'ottica di continuità con il passato, quindi di minore rigidità del “nuovo” principio di equilibrio di bilancio, vedi ad esempio, M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid*, n.3/2013, www.astrid-online.it, A.BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*.it, n.2/2012 ma anche per alcuni profili, G.SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n.3/2012.

⁽³⁾ Disposizione sottoposta già a controllo di costituzionalità in Corte cost. sent. 173/2016, con pronuncia di infondatezza. Sarebbe stato preferibile, dunque, nella decisione che qui si commenta, dal punto di vista procedurale, utilizzare un dispositivo di manifesta infondatezza visto il «riferimento ai medesimi parametri e con riguardo a profili e argomenti sostanzialmente analoghi a quelli prospettati».

⁽⁴⁾ Recante, per l'appunto, intestazione «Misure in materia di rivalutazione automatica delle pensioni al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza n.70 del 2015, nel rispetto del principio dell'equilibrio del bilancio e degli obiettivi della finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale».

deposito della pronuncia, con il decreto legge n.65 del 2017, si era adoperato, nel dare seguito alla sentenza, prevedendo due interventi sulla rivalutazione automatica delle pensioni, ferma la piena indicizzazione dei trattamenti inferiori al triplo del minimo INPS: il primo, al comma 25, con riferimento ai “rimborsi” scaturiti dal nuovo meccanismo di rivalutazione⁽⁵⁾ per gli anni 2012-2013, riconosciuti in misura progressivamente decrescente all’aumentare dell’importo del trattamento pensionistico e con il limite delle pensioni superiori sei volte il minimo; il secondo, invece, al comma 25-bis, interveniva determinando quanto delle percentuali stabilite per gli anni 2012-2013, fosse riconosciuto ai fini della base di calcolo per la rivalutazione automatica per il biennio successivo 2014-2015(20 per cento) e per il 2016(50 per cento): il cosiddetto effetto di “trascinamento”.

Vari sono i motivi di censura presentati dalle quindici ordinanze dei giudici rimettenti, ma il cuore dei quesiti sottoposti alla Corte costituzionale ruota attorno a due macro-questioni: la possibile violazione, con questo successivo intervento del Governo, del giudicato costituzionale ex art.136 Cost. della sentenza n.70/2015 e la conformità a Costituzione del “nuovo” bilanciamento effettuato dal legislatore, alla luce, della, di poco precedente, giurisprudenza di Palazzo della Consulta. È qui che si ritrova il succo della questione di rilievo costituzionale e su questo si cercherà di soffermare l’attenzione. Per svolgere proficuamente, però, questo tentativo di analisi, non si può, prescindere dall’esplicitare una breve premessa metodologica: le due sentenze n.70/2015 e n.250/2017-e volendo anche la loro più diretta antenata n.316/2010- non possono essere separatamente. L’indagine che si proverà a portare avanti in questo commento non è comprensibile, infatti, se non si considerano entrambe le pronunce come, si oserebbe dire, un “combinato disposto”.

Non avendo, tuttavia, in questa sede, il tempo di soffermarsi su alcuni profili analizzati dalla Corte-come la palesata violazione, presentata dai ricorrenti, dell’art.117 Cost. in relazione sia al diritto ad un equo processo garantito dall’art.6, paragrafo 1 della CEDU sia all’art.1 del Protocollo addizionale, né degli artt.3, 23, 53 Cost., non avendo riconosciuto, neanche questa volta, natura tributaria al “blocco della perequazione”⁽⁶⁾- si è deciso di concentrarsi su tre aspetti su cui provare a sviluppare delle brevi riflessioni.

⁽⁵⁾ Determinati nel seguente modo: «40% per i trattamenti superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte lo stesso (lettera b); 20% per i trattamenti superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte lo stesso (lettera c); 10% per i trattamenti superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte lo stesso (lettera d)».

⁽⁶⁾ Ha criticato questa impostazione della Corte, presentata già nella Corte cost. sent. 70/2015, C.ZUCCHELLI, *Corte costituzionale, 10 Marzo 2015, n.70. Illegittimità costituzionale dell’articolo 24 comma 25 del decreto legge 6 giugno 2011, n.201, convertito con modificazioni dell’articolo 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n.214*, in www.federalismi.it, n. 21/2015, a favore invece, R.PESSI, *Ripensando al salario previdenziale: la sentenza 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Massimario Giurisprudenza Lavoro*, 2015.

2. La prima questione da dover necessariamente trattare è quella del giudicato costituzionale.⁽⁷⁾ Si registrano, in questa pronuncia della Corte, interessanti novità da dover presentare in una giurisprudenza, quella per violazione dell'art.136 Cost. che non sempre ha brillato per chiarezza e uniformità.⁽⁸⁾ Da segnalare, però, che qui si aggiunge un nuovo “tassello”, prima mai espressamente richiamato, che forse permetterà maggiormente di chiarire alcune incertezze del passato. Le questioni sottese alla violazione del giudicato costituzionale, infatti, sono da sempre state molteplici, ma la più rilevante ha sempre riguardato, evidentemente, i rapporti tra Corte costituzionale e potere legislativo.⁽⁹⁾ Nel caso in epigrafe, alla Corte era stato richiesto di valutare se una disposizione del d.l.65/2015 fosse o meno una «mera riproduzione» dell'art.24 comma 25 del dl. 201/2011, in particolare nella parte in cui si prevedeva la mancata rivalutazione automatica per le pensioni superiori a sei volte il minimo INPS. La risposta della Corte, in questo caso, pur riconoscendo, in linea con la sua giurisprudenza costante, alla palesata violazione dell'art.136 Cost. «carattere di priorità logica» perché attinente «all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione», è di tipo negativo. Afferma, infatti, che non è sufficiente svolgere una valutazione legata alla riproposizione della singola disposizione normativa, ma «la disciplina dettata dal legislatore deve essere considerata nella sua interezza», aggiungendo, infine, che «ciò che rileva, dunque, ai fini dello scrutinio della violazione del giudicato costituzionale, è il complesso delle norme che si succedono nel tempo». La Corte quindi, ci dice che solo dalla valutazione *complessiva* dell'intervento normativo si può o meno ricavare la violazione dell'art.136 Cost. non essendo quindi sufficiente per la censura che una singola norma (come nel caso di specie del rinnovato “blocco” della rivalutazione automatica per la pensioni superiori a sei volte il minimo) «ripristinò o preservò l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale». ⁽¹⁰⁾ Nella valutazione, quindi, deve subentrare una ponderazione *complessiva e integrale* dell'intera disciplina normativa, in linea, quindi, con l'adesione ad una concezione del giudicato costituzionale in senso sostanziale⁽¹¹⁾, ma

⁽⁷⁾ Tra tutti cfr. F.DAL CANTO, *Il giudicato costituzionale sulle giudizio delle leggi*, Giappichelli, Torino, 2002

⁽⁸⁾ In questo senso anche, G.ZAGREBELSKY, V.MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012, pag.414 e ss; per una buona panoramica storica cfr. A.LOLLO, *Il giudicato costituzionale nella giurisprudenza della Corte. I giudizi delle leggi in via incidentale*, in *Rivista AIC*, n.2/2011.

⁽⁹⁾ Vedasi a questi fini, A.BARBERA, *Giudicato costituzionale e poteri del legislatore*, in *Giur.cost.*, 1963, pag. 611 e ss. in merito a Corte cost. sent.73/1963 in cui criticava la scelta della Corte costituzionale di riconoscere la violazione di giudicato e proponeva come soluzione non il riconoscimento della violazione dell'art.136 Cost. ma il conflitto di attribuzione sollevato dalla stessa Corte costituzionale, essendoci più un problema, in questi casi, di *cattivo comportamento* del legislatore.

⁽¹⁰⁾ Corte cost. sent.262/2009 cit. ma anche in questo senso Corte cost. sent.350/2010 che parla piuttosto, in aggiunta, anche di «perseguire e raggiungere, anche se indirettamente, esiti corrispondenti a quelli già ritenuti lesivi della Costituzione».

⁽¹¹⁾ Sulla nozione di “giudicato” sostanziale v. Corte cost.sent.223/1983, Corte cost.sent.262/2009. Per due casi che presentano delle similarità con la sentenza in esame, in materia di giudicato v. Corte cost. sent.179/1976 su

aggiungendo un ulteriore elemento innovativo. Si potrebbe dire, in più, che in questo specifico caso la Corte pre-supponesse un successivo intervento del legislatore alla sentenza 70/2015 (anche se quest'ultima sia, di per sé, un accoglimento "secco", non un'additiva di principio⁽¹²⁾, quindi una pronuncia di per sé già, pienamente, auto-applicativa); lo si legge, infatti, nel testo della motivazioni: «tale sentenza demandava al legislatore un intervento, che emendando, questi vizi, operasse un nuovo bilanciamento dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti, nel rispetto dei limiti di ragionevolezza e proporzionalità, senza che alcuni di essi risultasse irragionevolmente sacrificato». È evidente, difatti, che il fulcro della decisione in un caso del genere si concentri, sostanzialmente e prioritariamente, sulla valutazione di compatibilità costituzionale del "nuovo" bilanciamento effettuato dal legislatore e che il sindacato sull'art.136 Cost. finisca per assumere un rilievo secondario e, quasi, subalterno. L'indicazione che la Corte costituzionale dà quando parla di «valutazione della sua interezza» pare si possa interpretare ed intendere proprio, a questo punto, come sinonimo di valutazione sul *bilanciamento*. La Corte costituzionale "salva" il decreto dalle censure dell'art.136 Cost. perché era il "nuovo" bilanciamento effettuato dal dl.65/2015 il cuore su cui si doveva concentrare l'attenzione, nella sua *globalità*. Seguendo fino in fondo questa linea interpretativa, è dal giudizio su un "cattivo" bilanciamento che potrebbe discendere - non però automaticamente - una violazione di giudicato, ma non e mai, viceversa. In un giudizio come quello analizzato, non si può, quindi, che condividere la tesi di acuta dottrina che considera, in fin dei conti, la violazione del giudicato costituzionale non attinente a una «valutazione tecnico-giuridica, ma piuttosto politico-costituzionale».⁽¹³⁾

3. Un secondo elemento che merita una riflessione tocca necessariamente, e congiuntamente, le due sentenze: la n.70/2015 e quella in esame. Mi riferisco, infatti, all'attenzione che ormai la Corte costituzionale dà, sempre più, al ruolo svolto dai documenti tecnici che valutano l'impatto economico di una determinata misura legislativa e, in particolare, della Relazione tecnica e dalla Verifica delle quantificazioni, due strumenti che accompagnano ogni provvedimento legislativo proveniente dal

carattere transitorio e sulla nozione di "situazioni complesse", Corte cost. sent. 42/1993 su giudicato costituzionale e discrezionalità del legislatore in seguito a additiva di principio.

⁽¹²⁾ Sull'uso dell'additiva di principio, vedi tra gli altri, S.CECCANTI, *Una sentenza che lascia due seri motivi di perplessità*, in www.federalismi.it, n. 10/2015, A.CASSESE, *Pensioni, le strade possibili della Corte costituzionale*, in *Corriere della Sera*, 12 Maggio 2015 oppure sull'utilizzo della tecnica della dichiarazione di "incompatibilità" alla tedesca, A.BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico. Una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista AIC*, 2/2015.

⁽¹³⁾ G.ZAGREBELSKY, V.MARCENÒ, *op.cit.*, cit. pag.417, che sostengono che tra un dispositivo di annullamento per nuova violazione e un dispositivo di annullamento per violazione di giudicato costituzionale, la differenza riguarda, esclusivamente, «da sottolineatura della gravità del vizio», parlando nel secondo caso quasi di «incostituzionalità doppia», ma anche in questo senso, A.ANZON DEMMING, *Il rispetto del «giudicato costituzionale»: un richiamo severo della Corte al legislatore*, in *Giur.cost.*, 2010, pag.4913 e ss.

Governo sulla base delle previsioni degli artt.17⁽¹⁴⁾ e 19 della l.196/2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica). Sono questi documenti tecnici che entrano generalmente, sempre più, nell'istruttoria del processo costituzionale, quindi della cognizione della Corte, nonostante sia sempre possibile che essa acquisisca *ex officio* ulteriori documenti utili ai fini del giudizio. Proprio su questi strumenti, ormai divenuti "accessori" dei provvedimenti legislativi, uniti ai preamboli presenti nei decreti, si concentrano le attenzioni, indi le censure, della Corte costituzionale, permettendole di esercitare un sindacato sempre più incisivo sui bilanciamenti compiuti dal legislatore, tramite l'acquisizione di un armamentario "economico" per il controllo di ragionevolezza. Nel primo caso, infatti, della sentenza n.70/2015, i giudici di Palazzo della Consulta considerarono il richiamo alla «contingente crisi finanziaria» troppo generico e non riscontrarono nella documentazione tecnica le attese maggiori entrate previste dall'azzeramento della perequazione, mentre, *a contrario* nella sentenza n.250/2017 essi affermano che dalla «dettagliata illustrazione» dei documenti tecnico-contabili e dal disegno complessivo dei commi 25 e 25-bis si evidenzia che il legislatore ha tenuto conto «delle esigenze finanziarie nell'esercizio della sua discrezionalità» in «attuazione dei principi di adeguatezza e proporzionalità». Dalla lettura congiunta di queste due sentenze si può evincere, quindi, che il controllo sulla «puntualizzazione tecnica» di un determinato intervento legislativo risulta sempre più rilevante ai fini del giudizio di costituzionalità. Nel primo caso, infatti, la genericità al riferimento della crisi economico-finanziaria ha comportato (non da solo, ma fu sicuramente uno dei *argumenta ad adiuvandum*) una dichiarazione di incostituzionalità, mentre nel secondo caso il «sacrificio parziale e temporaneo» imposto dal legislatore è stato giudicato legittimo. Evidentemente, però, un ulteriore elemento di caratterizzazione si può riscontrare in questa giurisprudenza costituzionale: l'attenzione alla perimetrazione precisa e puntuale dell'emergenza finanziaria rileva non sempre, ma solo nel momento in cui si tratti di compressione di *diritti fondamentali*; o meglio nel rapporto tra *diritti fondamentali* quando entrano in "frizione" con la sostenibilità dei bilanci pubblici.⁽¹⁵⁾

La seconda conseguenza teorica discende proprio da queste premesse: pare, dunque, esista una certa evoluzione degli orientamenti della Corte costituzionale, di cui due esempi sono proprio le sentenze prese in esame, che prevede una sorta di "onere probatorio" in capo al legislatore, il quale deve circostanziare dettagliatamente il costo di un determinato intervento "compressivo" e deve far emergere «la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento», pena il rischio di non superare

⁽¹⁴⁾ Interpretato ormai secondo Corte cost. sent. 26/2013 e, confermato con Corte cost. sent. 70/2015 come «puntualizzazione tecnica» dell'art.81 Cost.

⁽¹⁵⁾ A sostegno della tesi qui presentata vedasi Corte cost. sent.316/2010 in cui si salva la disciplina normativa sostenendo che, in quel caso, il "blocco della perequazione" avesse «lo scopo "dichiarato" di contribuire al finanziamento solidale degli interventi sulle pensioni di anzianità».

il vaglio di costituzionalità.⁽¹⁶⁾ Sembra che «nell'ambito della tecnica del test di proporzionalità la valutazione di costituzionalità non concerne il contenuto della singola misura in sé considerata, ma piuttosto dipende dal modo in cui viene giustificata»⁽¹⁷⁾, a tal punto che «il sacrificio imposto dal decreto “Salva Italia” sui diritti pensionistici non è incostituzionale in sé, ma in quanto non è possibile valutarlo come ragionevole e proporzionato, dal momento che le esigenze finanziarie con cui tale diritto viene bilanciato non sono individuate in maniera precisa e specifica».⁽¹⁸⁾ Attraverso questo spiraglio della «puntualizzazione tecnica» potrebbe, quindi, allargarsi a dismisura il controllo di ragionevolezza-proporzionalità (sua matrice concettuale) delle leggi⁽¹⁹⁾, con orizzonti ben poco nitidi e chiari.⁽²⁰⁾ Un “onere della prova”, dunque, rovesciato, come sembra suggerire questa giurisprudenza, gravante sul legislatore nel momento in cui decida di sacrificare o comprimere dei diritti fondamentali in nome di esigenza di stabilità del bilancio pubblico.⁽²¹⁾

Tuttavia, questa impostazione, così intesa e se confermata, potrebbe entrare in collisione con due principi classici del diritto costituzionale, che in, questa sede, avremo solo il tempo di accennare: il principio del *favor legis* fino a dichiarazione di incostituzionalità accertata e la *non motivazione* degli atti legislativi. Il primo pare abbastanza evidente: riconoscere, in materia di lesione di diritti fondamentali, un “onere probatorio” sul legislatore, la cui mancata evasione comporta una dichiarazione di incostituzionalità significa “ribaltare” il principio della presunzione di costituzionalità- *alias* principio di certezza del diritto- di tutte le leggi presenti nell'ordinamento. In questa determinata fattispecie, dinanzi ovvero all'incidenza e alla compressione di posizioni giuridiche soggettive, la legge sarebbe presuntivamente incostituzionale tranne

⁽¹⁶⁾ In questo senso ne parla anche, B.BRANCATI, *I “deficit strutturali” del giudice costituzionale nelle decisioni sulla crisi. Considerazioni svolte su alcuni casi in materia pensionistica tratti dalla giurisprudenza italiana e portoghese*, in www.federalismi.it, n.26/2016. Legge, invece, la dichiarazione di incostituzionalità della sentenza 70/2015 sostanzialmente, come una stigmatizzazione dei «profili di discontinuità» della stessa discrezionalità legislativa, M.MASSA, *Discrezionalità, sostenibilità, responsabilità nella giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2017.

⁽¹⁷⁾ B.BRANCATI, *op.cit.*, cit. pag.13.

⁽¹⁸⁾ B.BRANCATI, *ibid.*

⁽¹⁹⁾ A sostegno di questa impostazione, S.SCIARRA, *Alcune linee di tendenza della recente giurisprudenza costituzionale in materia di rapporto di lavoro e previdenza*, Relazione incontro Corte costituzionale italiana, Corte costituzionale spagnola e Tribunale costituzionale portoghese, tenutasi a Lisbona dal 15 al 17 Ottobre 2015, in www.cortecostituzionale.it, cit. pag.12: «la scelta del legislatore nella norma censurata si è rivelata, a un'attenta analisi, priva di una giustificazione razionale che consentisse di collegare i tagli ai meccanismi di rivalutazione delle pensioni con precise valutazioni tecniche circa l'andamento delle politiche di bilancio e non rispettosa delle precedenti pronunce della Corte costituzionale che avevano segnato una strada virtuosa».

⁽²⁰⁾ Sulla necessità che la Corte si ridotti di un ufficio che valuti le conseguenze finanziarie delle sue decisioni cfr. tra gli altri, A.MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n.3/2015, ma anche, M.LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte Costituzionale*, in *Rivista AIC*, n.3/2016.

⁽²¹⁾ Che d'altra parte, bisogna, però, tener sempre presente, come ritiene A.MORRONE, in *op.cit.*, cit. pag. 600 che «la questione della sostenibilità delle politiche pubbliche è l'altra faccia, quella nascosta, a volte la meno facile da accettare, dei diritti fondamentali».

che nel caso in cui il legislatore riesca a dimostrare “dettagliatamente” l’esistenza circostanziata, e della crisi finanziaria e della necessità dell’intervento.

Per quanto riguarda la seconda conseguenza, invece, l’onere probatorio, così considerato si potrebbe trasformare, in prospettiva, in un vero e proprio difetto di *motivazione tecnico-finanziaria*⁽²²⁾, causa “autonoma” di invalidità della legge. L’atto legislativo, però, nei nostri ordinamenti, a differenza dell’atto amministrativo o della sentenza, come sappiamo, non ha bisogno di motivazione. Basta, in questa sede, dunque, segnalare il rischio che questa tecnica dell’utilizzo della ragionevolezza, riempita, contenutisticamente, dall’analisi dei documenti tecnici-finanziari⁽²³⁾ correlati agli interventi legislativi, potrebbe causare: aprire, se utilizzata in maniera *irragionevole*, effettivamente, delle “brecce” nel nostro sistema costituzionale, giungendo al paradosso (o quantomeno, per ora ancora considerato tale) di richiedere al legislatore, di “motivare” le sue scelte.⁽²⁴⁾

4. Il terzo punto da dover trattare è, più degli altri, legato alla necessaria lettura congiunta delle due sentenze n.70/2015 e 250/2015 (che lo ricordiamo è una pronuncia di infondatezza). Utilizzando questo punto prospettico, si possono intravedere in questa giurisprudenza costituzionale in materia di pensioni, infatti, alcune precise indicazioni e vincoli puntuali dati al legislatore e trarne, successivamente, alcune implicazioni e valutazioni di carattere teorico. Sulla sentenza n. 70/2015 tanto si è scritto e sarebbe inutile, in questa sede, provare a raccogliere, seppur sinteticamente, il dibattito costituzionalistico e non sviluppato attorno ad essa. Si proverà, al contrario, a individuare delle “costanti” presenti in entrambe le pronunce, ricavabili dalla giurisprudenza costituzionale in materia di interpretazione degli artt.3, 36 e 38

(22) Parla di «maldestro richiamo all’assenza di analitica motivazione», A.ANZON DEMMING, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio di equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in *Rivista AIC*, Osservatorio costituzionale, 2015

(23) Sul legame tra «puntualizzazione tecnica» e ragionevolezza ancora, S.SCIARRA, in *op.cit.*, pag.12: «La relazione tecnica da allegare alla legge assume dunque una rilevanza particolare, proprio per dare *fondamento certo* (il corsivo è mio) alla scelte discrezionali del Parlamento, nel corretto adempimento degli obblighi nascenti dall’adesione all’Unione europea».

(24) Ne parla in questo senso, M.LUCIANI, in *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid*, 3/2013, in www.astrid-online.it quando sostiene che «le decisioni di spesa e la politica di bilancio non possono più essere (quasi) pienamente libere, ma vengono assoggettate ad alcune condizioni e ad un implicito obbligo di motivazione, obbligo che peraltro non sorprende più di tanto, vista la tendenza della nostra giurisprudenza costituzionale (maturatasi in particolare sui decreti legge) a mettere in discussione la non necessarietà della motivazione degli atti normativi», ma anche B.BRANCATI, *op.ult.cit.*, pag.17 e ss. parla di “onere processuale”, tutto interno al test di proporzionalità e non di un difetto di motivazione, che di per sé riconosce non essere un causa di invalidità della legge; in senso contrario G.SALERNO, *La sentenza n.70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in www.federalismi.it, n. 10/2015. A favore dell’introduzione di un obbligo di motivazione della legge, S.BOCCALATTE, *La motivazione della legge. Motivi teorici e giurisprudenziali*, Cedam, Padova, 2008 e anche A.RUGGERI, A.SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli editore, Torino, 2014, pag.102.

Cost. che hanno limitato, significativamente, lo spazio di azione del legislatore in un suo futuro o futuribile intervento in materia pensionistica.

Procediamo con ordine: dal punto di vista procedurale, la sentenza n.70/2015 è, come già detto, un accoglimento “secco”. La Corte costituzionale, quindi, nel caso in questione, ha svolto, utilizzando questa particolare tecnica decisoria, la sua funzione di “legislatore negativo” di kelseniana memoria: classica e pura funzione di annullamento di una norma incostituzionale. Allo stesso tempo, «fin da subito si è capito, però, che la sentenza non era *autoapplicativa ex se*, anche per il fatto che aveva provocato esborsi di cifre che ogni giorno di più lievitavano, fino ad arrivare, *ad abundantiam*, ai 16-18 miliardi di euro»⁽²⁵⁾; dunque si necessitava di un intervento successivo del legislatore.⁽²⁶⁾ Si potrebbe quindi non difficilmente sostenere che la Corte presupponesse e caldeggiasse un intervento del Governo in questa determinata situazione normativa, viste altrimenti le evidenti ricadute finanziarie di una sentenza che portava con sé, applicata nella sua integralità, effetti quantomeno “additivi” di spesa. Oltre a questa premessa iniziale, che ci suggerisce una spinta etero-direttrice della Corte sul legislatore, alcune ulteriori indicazioni, però, si possono ricavare dalla lettura congiunta delle due pronunce.

La Corte nella sentenza in esame ribadisce l’approccio seguito nella pronuncia 70/2015, considerando le pensioni «retribuzione differita»,⁽²⁷⁾ mentre per quanto riguarda la “il meccanismo perequativo”, esso viene inteso come «uno strumento tecnico teso a salvaguardare le pensioni dall’erosione del potere di acquisto causata dall’inflazione, anche dopo il collocamento a riposo» avendo esso carattere di «neutralità e obiettività» e di «strumentalità rispetto all’attuazione dei suddetti principi costituzionali» che «si impone sulle scelte discrezionali del legislatore». Verrebbe, a questo punto, da chiedersi: siamo così sicuri che non si potrebbero pensare strumenti alternativi, altrettanto “neutrali” ed efficaci che garantiscano, allo stesso tempo, l’attuazione dei principi costituzionali di proporzionalità e adeguatezza?⁽²⁸⁾ Nulla di nuovo,

⁽²⁵⁾ E.BALBONI, *A ciascuno il suo: Corte e Governo intervengono sul blocco della perequazione automatica*, in *Quaderni costituzionali*, n.3/2015, cit. pag. 717; a sostegno ancora, M.ESPOSITO, *Il decreto in-attuativo della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, Osservatorio costituzionale, Maggio 2015 che considerava, tra l’altro, il decreto 65/2015 inattuativo del *dictum* della Corte costituzionale; per una critica dell’adozione di questa tecnica decisoria *supra* nota 12.

⁽²⁶⁾ A sostegno A.MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l’ingiustizia della sentenza n.70/2015 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 10/2015, cit. pag. 12: «nonostante il *dictum* sia costruito come quello di una manipolativa ablativa, abbia una portata additiva generale non pare discutibile», che ricorda anche dell’ulteriore precisazione del Comunicato ufficiale 7 Maggio 2015 della Corte costituzionale che recita: «gli interessati possono adottare tutte le iniziative che reputano necessarie e gli organi politici, ove lo ritengano, possono adottare i provvedimenti del caso nelle forme costituzionali» successivo al deposito della sentenza n.70/2015.

⁽²⁷⁾ Contrario a questo orientamento in dottrina, P.BOZZAO, *L’adeguatezza retributiva delle pensioni: meccanismi perequativi e contenimento della spesa nella recente lettura della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 10/2015, in giurisprudenza vedi ad esempio Corte conti. sez. giur. Lazio n.951/2012

⁽²⁸⁾ D’altra parte, poi come ricorda T.MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, 1971, Giuffrè: «esiste un crescente collegamento e condizionamento tra scelta dei mezzi e conseguimento (e sostanziale

tuttavia fino a questo punto: la perequazione, in quanto strumento tecnico attuativo di principi costituzionali, si atteggia a vero e proprio diritto soggettivo, essendo qualsiasi intervento legislativo vincolato nell'*an*.⁽²⁹⁾

Lo spazio di azione del legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, si dovrebbe ripresentare dunque solo nel *quantum*, tenendo conto e bilanciando, dall'altra parte, «le esigenze finanziarie e di equilibrio di bilancio dello Stato». In realtà, anche lo stesso *quantum* (o forse sarebbe meglio parlare del *quomodo*) dal “combinato disposto” delle due sentenze (una di accoglimento “secco”, l'altra di infondatezza) risulta fortemente limitato e delimitato. Si possono determinare, difatti, due punti fermi, che, *rebus sic stantibus*, anche alla luce della lettura storica data dalla Consulta del diritto positivo⁽³⁰⁾, devono essere rispettati, pena sanzione di incostituzionalità: soglia minima e principio conformatore.

Il primo punto, infatti appare, *ictu oculi*: secondo il giudizio della Corte costituzionale le pensioni al di sotto della soglia del triplo del minimo INPS devono essere *integralmente* rivalutate perché considerate «trattamenti previdenziali modesti» che non presentano “adeguati” e “proporzionali” «margini di resistenza all'erosione del potere di acquisto causata dall'inflazione». La Corte costituzionale, difatti, avallando nella sentenza n.250/2017 l'intervento del legislatore che prevedeva diminuzioni percentuali (40%, 20%,10%) a partire dai trattamenti previdenziali superiori a tre volte il minimo, ha, implicitamente, confermato e individuato in quest'ultime, la soglia minima al di sotto della quale le pensioni devono essere rivalutate necessariamente al 100%.⁽³¹⁾ Il secondo punto, invece, ricavabile dalla “doppia” lettura riguarda il principio conformatore del sistema pensionistico, al di sopra della soglia minima individuata: un criterio regressivo della “perequazione”. Si intende, in altri termini, un criterio secondo cui solo all'aumentare del valore del trattamento pensionistico può conseguire una diminuzione della rivalutazione automatica, in linea con l'assunto di chiusura che il «principio di ragionevolezza rappresenta il cardine attorno a cui devono ruotare le scelte del legislatore nella materia pensionistica e (che) assurge, per questa sua centralità, a principio di sistema». In definitiva, quindi, oltre all'*an* anche lo stesso *quomodo* dell'intervento legislativo, in campo pensionistico, pare molto e significativamente ristretto: un *letto di Procuste*, insomma.

scelta) dei fini» ma anche, V.BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957, Giuffrè: «la scelta dei mezzi non solo incide sulla possibilità o meno di raggiungere i fini proposti, ma talvolta è talmente condizionante del conseguimento dei fini indicati da diventare essa stessa, implicitamente, scelta dei fini»

⁽²⁹⁾ In questo senso e fortemente critico, A.MORRONE, *op.cit.*, pag.6; invece, sull'esistenza di priorità costituzionali e sul controllo che la Corte costituzionale deve esercitare sulla destinazione delle risorse cfr. L.CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in www.costituzionalismo.it, n.1/2013.

⁽³⁰⁾ Contrario a lettura della Costituzione in modo “conforme” a legislazione, A.MORRONE, *op.ult.cit.*, pag.8.

⁽³¹⁾ Confermato tra l'altro, anche nella sentenza n.70/2015 in cui il “blocco” alla rivalutazione era posto solo per i trattamenti superiori a tre volte il minimo e anche nella sentenza n.316/2010 in cui il “blocco” riguardava le pensioni superiori a otto volte il minimo.

5. Ora, varie questioni e implicazioni potrebbero scaturire da queste brevi considerazioni, ma una preme segnalare, in conclusione, rinviando ad altra sede un'analisi approfondita: il “deficit strutturale” delle Corti costituzionali in materia di allocazione delle risorse- *alias* determinazione della scelta politica.⁽³²⁾ In materia pensionistica, infatti, la Consulta pare aver determinato, attraverso queste due sentenze, un “ordine”, uno spazio politico di azione per il legislatore fortemente rigido e ridotto. Sembra che si sia definito, surrettiziamente, uno “steccato” in cui dovrà muoversi, *pro futuro*, l'indirizzo politico⁽³³⁾, espresso dal circuito Parlamento-esecutivo, nel *governo* del sistema previdenziale. Non considerando, però, a pieno e opportunamente, due elementi: il deficit di “posizione”, che qualunque giudice, seppur costituzionale, ha nel dare valutazioni di sistema⁽³⁴⁾, essendo sottoposto all'imperio del “caso”, e la sostenibilità futura di un ordine così “vincolato”, in una prospettiva finalistica di perseguimento del principio di “gradualità” e della “riserva del possibile”.⁽³⁵⁾

⁽³²⁾ B.BRANCATI, *I “deficit strutturali” del giudice costituzionale nelle decisioni sulla crisi. Considerazioni svolte su alcuni casi in materia pensionistica tratti dalla giurisprudenza italiana e portoghese*, in www.federalismi.it, 2016, n.26

⁽³³⁾ Su Corte costituzionale e indirizzo politico, P.BARILE, *La Corte costituzionale come organo sovrano, implicazioni pratiche*, in *Giur.cost.*, 1957, pag.907 e ss, T.MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano,1971, Giuffrè, ma anche, C.MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1998, Giuffrè, *passim*.

⁽³⁴⁾ Sui rapporti Corte costituzionale-politica economica-discrezionalità politica, cfr. G.NORI, *La sentenza n.70/2015 della Corte costituzionale: qualche osservazione*, in www.forumcostituzionale.it, 2015 ma anche sull'effettiva difficoltà dei tribunali costituzionali che «vengono gettati nel fuoco di uno scontro epocale nel quale si affrontano due prospettive opposte della costruzione e del mantenimento delle comunità politiche» sul tema dei diritti sociali v. M.LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte Costituzionale*, in *Rivista AIC*, n.3/2016; su diversi approcci giurisprudenziali cfr. Corte cost. sent.260/1990 che parla di «scelte di bilancio (...) essendo frutto di un'insindacabile discrezionalità politica, esigono un particolare e sostanziale rispetto da parte del giudice di legittimità costituzionale, rispetto che, nella giurisprudenza della Corte, si è già tradotto in precisi modelli di giudizio, quali la salvaguardia della essenziale *unitarietà* e *globalità* (il corsivo è mio) del bilancio» oppure Corte cost. ord. 256/2001 in cui si afferma «la disposizione che esclude l'attribuzione, per le pensioni di importo più elevato, dell'adeguamento automatico, è contenuta in una legge (...) che reca misure per la stabilizzazione della finanza pubblica, si da trovare fondamento nella più *complessa* (il corsivo è mio) manovra correttiva posta in essere di volta in volta dal Parlamento, nel quadro degli equilibri di bilancio».

⁽³⁵⁾ Sul richiamo al concetto della “riserva del possibile” nato nella giurisprudenza tedesca, cfr. 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*, n.1/2016, sul principio di gradualità come tecnica decisoria, cfr. M.LUCIANI, *op.cit.*, pag.9