

PRELIEVI «DI SOLIDARIETÀ» SULLE PENSIONI E PRINCIPIO DI RAGIONEVOLEZZA

Documenti correlati

Consulta originale da rivista

(*)Sommario: 1. Forme di «controllo» sulla spesa pensionistica, solidarietà, ragionevolezza: tracce per un quadro di insieme. — 2. Un'analisi empirica partendo dalla sentenza della Corte costituzionale n. 234/2020. — 3. Contributi di solidarietà e raffreddamento della rivalutazione automatica delle pensioni a confronto; il caso dell'effetto di trascinamento, oltre la scadenza del termine, della falciatura da non rivalutazione. — 4. Le peculiarità della sentenza n. 234 nel panorama della più recente giurisprudenza costituzionale. — 5. Un caso emblematico: la «lettura» dissonante della sentenza da parte della sezione regionale ombra della Corte dei conti. — 6. La «coerenza» nel giudizio di ragionevolezza. — 7. Segue. Le generali esigenze di perequazione del sistema pensionistico nel percorso argomentativo nella sentenza n. 234. — 8. La coerenza «corta» come limite necessario: qualche considerazione per concludere.

1. Forme di «controllo» sulla spesa pensionistica, solidarietà, ragionevolezza: tracce per un quadro di insieme. — “Tagli alle pensioni” è l'espressione che, seppur di impronta giornalistica, ben si presta a riassumere quanto accomuna, al fondo, il variegato catalogo di tecniche giuridiche, finalizzate al prelievo di somme sui trattamenti pensionistici, che il legislatore ha a disposizione per le occasioni in cui si trovi nella necessità di intervenire sulla spesa pensionistica: in via temporanea o definitiva, generale o settoriale, a seconda delle esigenze e situazioni del momento, dalle misure di austerità legate alla generale situazione di crisi economica del paese, ai periodici interventi di ripianamento in presenza di impreviste esigenze di bilancio del sistema previdenziale, al fabbisogno di risorse aggiuntive indotte dall'introduzione di nuove prestazioni, al processo perennemente in fieri della perequazione del sistema o di suoi segmenti, o altro ancora.

Si tratta di interventi che, avendo come tratto comune il coinvolgimento, in maniera più o meno permanente o incisiva, di interessi primari, evocano problematiche di particolare spessore, tanto pratico, quanto assiologico: da quelle che investono la tematica dei diritti quesiti e il principio di adeguatezza dei trattamenti pensionistici, alla questione di limiti e proiezioni del vincolo solidaristico, a quelle relative alla determinazione dei livelli minimi o essenziali delle prestazioni e, comunque, alla individuazione, all'interno dei diritti sociali, di un “nucleo” resistente alle stesse esigenze di equilibrio di bilancio.

Comprensibile è, pertanto, la frequenza con la quale, in detta complessa, articolata combinazione di situazioni e interessi in reciproco rapporto dialettico, gli interventi legislativi, anche quando attuati in nome della solidarietà, si trovano esposti alla verifica di conformità costituzionale; e, dunque, a doversi confrontare davanti al Giudice delle leggi, in generale, con i parametri degli [artt. 38, 81 e 117 Cost.](#), ma spesso, in via autonoma o in concorso con quelli, con il principio di “ragionevolezza” (per lo più prospettato in endiadi con quello di proporzionalità), quale desumibile dagli [artt. 2 e 3 Cost.](#)

(1)

Tanto si verifica (specialmente nell'ambito che qui si considera), in quanto il principio di ragionevolezza è, sostanzialmente, il perno intorno al quale non possono non ruotare, in particolare, gli interventi normativi diretti a quel controllo della spesa pensionistica, anche quando orientata con finalità solidaristiche, è funzione essenziale per la conservazione e il buon funzionamento dello stesso sistema previdenziale nazionale; principio che, dunque, in tale delicato ambito nel quale possono venire coinvolti anche diritti soggettivi perfetti

(2)

, vale a limitare l'arbitrio del legislatore in detto ambito

(3)

Di quanto sia problematico il sindacato — condotto sulla base del “metro” ricavato dal principio di ragionevolezza — di interventi legislativi diretti ad incidere negativamente sugli importi (presenti o futuri) delle pensioni, o, più semplicemente, ad introdurre misure temporanee di prelievo diretto o indiretto di ricchezza sui trattamenti in corso, sono testimoni e specchio, nei fatti, le numerose sentenze che, fin dai primissimi anni di operatività della Corte costituzionale, sono state pronunciate in materia, e la ricca letteratura che intorno ad esse è fiorita

(4)

. E, in effetti, è la casistica che emerge da quelle sentenze e agli orientamenti che da essa si ricavano, ai quali — in quanto rappresentativi del diritto costituzionale vivente — non si può non fare riferimento, quando il pieno godimento dei diritti sociali (quelli pensionistici in primis) risultino messi in discussione in nome di esigenze di contenimento o di riduzione della spesa pubblica.

Anche di fronte ad argomenti “scottanti”, come quello che è alla radice delle presenti riflessioni — gli interventi di “taglio delle pensioni” — vi sono buoni motivi perché l'interesse si indirizzi a considerare quali siano le condizioni in presenza delle quali si possa ritenere che quegli interventi meritino di superare il vaglio di costituzionalità: si indirizzi, cioè, a quanto forma oggetto del travagliato processo di elaborazione e “messa a punto” degli elementi atti a definire e delimitare portata e caratteristiche di quel criterio di valutazione che va sotto il nome di canone di ragionevolezza, prerogativa del Giudice delle leggi

(5)

, e, quindi, di riflesso, a definire le condizioni di esposizione delle pensioni agli interventi di più o meno intensa falciatura.

Invero, quello della ragionevolezza è canone improntato alla ragion pratica, riferibile in generale a tutte le iniziative dei pubblici poteri

(6)

. E, tuttavia, perché ci si possa attendere che, nello specifico settore, quel canone possa assolvere compiutamente la propria funzione “equilibratrice”, a fronte degli eccessi della discrezionalità del legislatore, non può funzionare in maniera asettica, statica, come se si trattasse di una regola “rigida”, permanentemente uguale a se stessa.

Per il fatto di essere concetto “relazionale”, la ragionevolezza — o, meglio, il canone o metro di giudizio, che, appunto, di essa è espressione —, non può che farsi veicolo del complesso dei valori propri dei singoli contesti nei quali si manifesta l'esigenza di farvi ricorso, al fine di contemperare gli interessi in conflitto

(7)

. Tenendo altresì presente, però, che, per contrapposto, quel canone — se non imbrigliato in criteri atti, per così dire, al suo prudente “governo” —, corre il rischio di tradursi in parametro proteiforme, potenzialmente atto a tutto giustificare (o reprimere), e dunque, in definitiva, “metro” dai contorni evanescenti e, dunque, di incostante, incerta affidabilità

(8)

Va, dunque, condiviso quanto comunemente si afferma: e, cioè, che la ragionevolezza è concetto che si alimenta, a seconda dei contesti in cui si rende necessario richiamarsi ad essa, di altri concetti e valori. Anzi, volendo usare una metafora, si potrebbe dire che è concetto “contenitore”, da riempire di volta in volta e a seconda delle situazioni; di un sacco che non sta in piedi se vuoto. E si potrebbe ulteriormente specificare, mutuando dal latino classico, che è un modus, una grandezza che si definisce in relazione all’“oggetto” con il quale di volta in volta essa deve confrontarsi

(9)

; e, nel contempo, concetto che ingloba i valori della “moderazione” e dell’“equilibrio”.

Una connotazione costitutiva del concetto di ragionevolezza, quella suindicata, e, quindi imprescindibile. E, tuttavia, anche se può apparire scontato, va sottolineato (quanto meno in considerazione della varietà e della natura degli effetti potenzialmente conseguenti) che quanti più sono i valori (“o gli argomenti”) dei quali, nelle singole occasioni, il giudizio di ragionevolezza debba farsi

portatore, tanto maggiore è lo spazio di azione che si apre all'interprete che di quel canone si trovi a doversi avvalere

(10)

: uno spazio di azione che, per la sua ampiezza, si può rischiosamente estendere in territori contendibili tra giurisdizione e potere politico

(11)

Volendo arricchire il quadro, si potrebbe aggiungere, seppure sotto altra angolazione e per altri effetti, che va tenuta presente anche la potenzialità, per così dire, bidirezionale che, idealmente, limita il giudizio di ragionevolezza: un connotato che rende esercitabile quel giudizio non solo al fine della "misurazione" dell'oggetto di contesa, ma anche per dare "misura" all'atto del giudicare.

Da tali puntualizzazioni — schematiche, ma da ritenere essenziali, anche in riferimento ad un ambito di analisi, di carattere "settoriale", come il presente — già si ricava con chiarezza quanto possa essere giustificato il travaglio che caratterizza la ricerca (e non solo da parte dei giudici costituzionali) di punti di ancoraggio, di criteri di perimetrazione, di un nucleo di elementi di riferimento stabili, attraverso i quali il canone della ragionevolezza possa accreditarsi come parametro di sicura e generale affidabilità, come un riferimento di sostanziale valenza sistematica.

Ma quanto appena messo in evidenza lascia intuire anche la varietà degli umori che connotano e articolano dall'interno quel travaglio, se è vero che la concezione della ragionevolezza come recettore del complesso assiologico dell'ordinamento, è alla base di quella "interpretazione conforme alla Costituzione", che è frutto anch'essa della elaborazione del giudice costituzionale

(12)

. Si tratta di impostazione, infatti, che, nell'implicare l'attribuzione al giudice in generale (e, dunque, non solo al giudice costituzionale) di farsi garante della Costituzione e dei suoi valori, ivi compresi i relativi profili evolutivi, indubbiamente «pone in azione un formidabile strumento di circolazione dei valori costituzionali»

(13)

; ma è anche impostazione suscettibile di rendere oltremodo labile il confine tra poteri. E se una progressiva erosione dei confini tra i poteri, così come classicamente definiti, può considerarsi espressione di un processo che caratterizza l'attuale epoca storica, il fenomeno rappresenta pur sempre, nello specifico contesto del giudizio di costituzionalità, un problema con il quale la prassi giudiziaria non può fare a meno di confrontarsi.

Il quadro, pur così sommariamente tratteggiato, nell'evidenziare le dinamiche sottese alla valorizzazione della casistica, e le relative ragioni, evidenziano e riassumono quanto caratterizza l'operazione in riferimento: un'operazione che, in definitiva, risponde ad un'esigenza di "semplificazione", da intendere, naturalmente, non già come banalizzazione, ma come istanza di cogliere l'essenzialità del fenomeno.

È innegabilmente la casistica, infatti, che con maggior immediatezza, consente di cogliere empiricamente, in termini di "variabili", ma anche di "costanti", dati che possono tornare utili a quel processo di ricerca di punti di ancoraggio, del quale, come già osservato, si avverte l'esigenza

(14)

2. Un'analisi empirica partendo dalla sentenza della [Corte costituzionale n. 234/2020](#). — Effettuata tale opportuna premessa, va subito precisato anche che l'analisi che qui si intraprende ha carattere essenzialmente empirico, attenta prevalentemente ai dati ricavabili dal raffronto delle diverse posizioni sul principio di ragionevolezza, espresse negli ultimi anni, in materia di spesa pensionistica, dalla giurisprudenza costituzionale

In tale settore, che è quello nel quale il canone della ragionevolezza ha motivo di essere invocato soprattutto in situazioni in cui si tratti di verificare, appunto, la legittimità costituzionale delle operazioni di prelievo extra ordinem di ricchezza dalle economie dei singoli pensionati, per trasferirle al piano collettivo. Una prassi risalente (quanto comprensibilmente non gradita dai diretti interessati)

(15)

, caratterizzata da iniziative legislative, il cui oggetto è l'imposizione a carico dei titolari delle pensioni più elevate di contributi di solidarietà, accompagnati, o meno, da misure di depotenziamento, o di blocco, della perequazione (o rivalutazione) automatica delle pensioni stesse.

Si tratta, essenzialmente, di vicende delle quali non si fa questione, di norma, della legittimità costituzionale del provvedimento legislativo in sé

(16)

, bensì del “modo” con il quale l'obiettivo scelto dal legislatore viene in concreto perseguito

(17)

A tal fine, viene presa a riferimento come base dell'analisi la più recente sentenza che la Corte costituzionale ha pronunciato nella specifica materia: scelta determinata non tanto in considerazione di tale aspetto di mero ordine cronologico, quanto per la particolare configurazione che tale sentenza può dirsi che abbia impresso, in concreto, al canone della ragionevolezza, rispetto a quanto allo stesso proposito manifestato in altre sentenze altrettanto recenti.

Una differenziazione di fondo della giurisprudenza costituzionale recente, che ben si presta ad essere fatta “reagire”, su di un particolare aspetto della disciplina dettata dalla norma sottoposta a scrutinio da parte di quella più sentenza, aspetto che ben si presta allo scopo — il cd. effetto di trascinamento delle conseguenze dell'operazione di raffreddamento della perequazione automatica —, che è quello di evidenziare, in via per così dire sperimentale, le implicazioni delle diverse configurazioni del canone della ragionevolezza. Un esperimento che, nel contempo, può fornire indirettamente indicazioni utili per quanto interessa il processo di elaborazione di criteri atti a dare maggiore stabilità, e, dunque, maggiore affidabilità a quella importante regola di giudizio.

La sentenza in riferimento è la n. 234/2020

(18)

, nota per aver dichiarato la legittimità dei prelievi sui trattamenti pensionistici più elevati, attuata attraverso l'impiego delle tecniche della contribuzione di solidarietà, e, in contemporanea, del raffreddamento della rivalutazione automatica delle pensioni (il cd. “taglio delle pensioni d'oro”), nei termini di cui all'[art. 1, co. 260-268, della legge n. 145/2018](#), recante il «bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021»

(19)

. Ed è sentenza che, nel panorama della più recente giurisprudenza costituzionale in materia di pensioni, presenta alcuni connotati particolari, che, nel differenziarla da altre, altrettanto recenti, la rendono, però, “leggibile” anche come epitome dello “stato dell'arte”, quanto a criteri di elaborazione e di impiego del canone della ragionevolezza. Canone, questo, che, come si potrà constatare, viene concepito dalla sentenza in una prospettiva non già “selettiva”, bensì in una prospettiva per così dire “elastica” o “comprensiva”: con gli intuibili effetti pratici, immaginabili, ma nei quali, nell'occasione, ci si propone di dare concreta evidenza, facendo riferimento al suddetto effetto di trascinamento.

E, in effetti, è proprio quest'ultimo ad essere destinato a fungere da pretesto — e, insieme, filo conduttore — dell'analisi che segue: quell’“appendice” della disciplina scrutinata, che è, appunto, l'effetto di trascinamento, aspetto che, seppur di carattere secondario e marginale rispetto all'intervento sulla rivalutazione automatica delle pensioni, al quale di fatto accede, ha delle implicazioni di rilievo che meritano una specifica considerazione.

Rispetto a tale specifico aspetto, la sentenza n. 234 si è contenuta in maniera alquanto singolare. Ha tralasciato, infatti, ogni valutazione (forse, dandone per scontata la non rilevanza, o forse per non averne del tutto avvertito il rilievo), su di una situazione che, in realtà, presenta implicazioni rilevanti e dal punto di vista sistematico e dal punto di vista assiologico, già ampiamente segnalati dalla stesso giudice costituzionale in precedente occasione

(20)

: quell'effetto di progressivo impoverimento che il trattamento pensionistico inciso continua a subire anche oltre la scadenza del termine di operatività della norma di depotenziamento della perequazione automatica, detto, appunto, effetto “di trascinamento”.

Proprio in relazione a tale situazione, lasciata in sospeso, che la pluralità di registri argomentativi che

(come si vedrà) detta sentenza ha impiegato nel motivare, da vari fronti, la propria decisione, consente di “sperimentare” le conseguenze, a seconda che si faccia riferimento all'una o piuttosto che all'altra delle diverse opzioni argomentative espresse da quella sentenza nel medesimo contesto, e sempre in riferimento al canone di ragionevolezza.

Una circostanza, dunque, quest'ultima, che sicuramente si presta ad alcune riflessioni sulla “relatività” del canone di ragionevolezza e delle problematiche che ciò comporta. Ma è anche e soprattutto circostanza che induce ad interrogarsi, da un lato, in merito alle ragioni che rendono possibile tale relativizzazione, e, da un altro lato e per converso, in merito ai vantaggi della individuazione di presidi atti a rafforzare il livello di stabilità e, quindi, di attendibilità di quel canone e del suo impiego in chiave sistematica; sullo sfondo si agita, infatti, una questione che non può essere sottovalutata: quella ingenerata dal rischio che quel tanto di “discrezionale” che, nel giudizio di costituzionalità della norma può considerarsi connaturato al canone di ragionevolezza, abbia a farsi occasione di superamento della linea di confine tra potere giudiziale e potere normativo.

3. Contributi di solidarietà e raffreddamento della rivalutazione automatica delle pensioni a confronto; il caso dell'effetto di trascinamento, oltre la scadenza del termine, della falcidia da non rivalutazione. — Quanto alle caratteristiche dell'operazione di prelievo di risorse in questione — l'imposizione di contributi di solidarietà

(21)

, da un lato, e il temporaneo depotenziamento (o, più radicalmente, il blocco) della dinamica perequativa, dall'altro lato —, va ricordato, innanzitutto, che si tratta di tecniche, che, seppur diversamente strutturate (e, nella concreta attuazione, variamente modulate a seconda della consistenza dei trattamenti pensionistici incisi), ben si prestino, entrambe, a conseguire l'obiettivo (agevolmente e in tempi rapidi) di ben predeterminabili ritorni economici, e, quindi, a soddisfare l'esigenza di contenere, ridurre, o redistribuire la spesa pensionistica a seconda della situazione o degli intendimenti del momento.

E, tuttavia, si tratta di strumentazione che, implicando il coinvolgimento, in maniera più o meno permanente o incisiva, di interessi primari, costituzionalmente garantiti, proprio un criterio di ragionevolmente a renderla utilizzabile solo per periodi di breve durata e, soprattutto, con “moderazione”: nel senso che è la stessa logica del bilanciamento ad escludere che la corvée, per tal via imposta ai pensionati, possa, ragionevolmente, travalicare i confini della tollerabilità

(22)

La “moderazione” — cui si accompagna naturaliterla “temporaneità” — è, dunque, vincolo inespresso, ma essenziale, cui il legislatore è idealmente assoggettato (specie) quando assuma iniziative del genere. Di fatto, un vero e proprio “precetto” (anche se non agevole da tradurre in indicazioni operative concrete): con quanto ne può conseguire, in positivo e in negativo, quando si tratti di giudicare in merito alla effettività della relativa osservanza.

Comunque sia, si può fin d'ora affermare che “temporaneità” e “moderazione” sono connotati (nello specifico, scontati), che, nell'ambito che qui si considera, non possono che “condizionare” il canone di ragionevolezza.

La valutazione in merito alla effettiva rispondenza della misura concretamente adottata ai suddetti connotati, tuttavia, non è così semplice come potrebbe apparire.

Dal punto di vista fattuale va considerato che incertezze nel valutare se, in casi del genere di quelli che qui si considerano, il requisito della “moderazione” sia stato rispettato, possono derivare, in generale, già dal fatto che il grado di onerosità delle singole componenti la corvée non corrisponde alla sola entità del prelievo stabilito (espressamente o per relationem) dalla relativa norma impositiva. Detta onerosità, in realtà, è la risultante, nei fatti, dell'interazione tra il prelievo e altri fattori o circostanze, che, seppur in maniera meno trasparente, parimenti incidono, però, direttamente o indirettamente, sul quantum della falcidia imposta al trattamento pensionistico.

Una situazione, quella suaccennata, che, come è intuitivo, indebolisce lo specifico “ancoraggio” del canone della ragionevolezza ai connotati suindicati: ed è comunque situazione che presenta aspetti e

implicazioni, anche inaspettati.

Il primo dei fattori che, aggiungendosi al prelievo “dichiarato” (normalmente in via indiretta) dalla norma, concorre “inaspettatamente” a determinare l'onerosità effettiva dei suddetti prelievi di solidarietà sulle pensioni elevate, è rappresentato da un effetto “non dichiarato”: quella fattuale ingravescenza della onerosità “ufficiale”, che, di massima, consegue alla reiterazione nel tempo (come è ormai prassi corrente) della specifica misura, e che ulteriormente si accresce in maniera esponenziale in presenza di reiterazioni plurime, specie se ravvicinate
(23)

Eventualità di siffatto genere non sono meramente teoriche. Che il fenomeno delle reiterazioni delle misure in riferimento negli ultimi lustri abbia assunto una particolare evidenza e consistenza è attestato (per limitarsi al periodo più recente)

(24)

dai ben quattro interventi impositivi di contribuzione di solidarietà, di durata pluriennale, attivati dal legislatore dall'anno 2000 ad oggi

(25)

, e dai ben sei interventi di blocco o raffreddamento della perequazione automatica (anch'essi di durata ultrannuale), adottati nello stesso periodo

(26)

All'atto pratico, detto fenomeno, oltre alla suaccennata ingravescenza dell'onere, può determinare l'aggravante “interna” di una diversificazione del sacrificio complessivo, tra appartenenti alla stessa collettività dei percettori di pensioni elevate; diversificazione che dipende da una circostanza del tutto casuale, seppur legata alla reiterazione della misura stessa: la concentrazione, in via di fatto, dei relativi effetti su alcuni trattamenti piuttosto che su altri, a seconda della data di decorrenza del singolo trattamento rispetto al periodo di maggior concentrazione della sequenza degli interventi impositivi.

Per altro verso, il grado reale di afflittività dell'intervento dipende, sì, dai fattori testé indicati; ma dipende anche dal diverso combinarsi, nel periodo dato, delle diverse misure, e, dunque, dal prevalere dell'imposizione di contributi di solidarietà, piuttosto che delle iniziative di penalizzazione della dinamica perequativa, o viceversa. E, infatti, sebbene entrambe le suindicate tecniche operino come strumenti di temporanea falcidia del trattamento pensionistico, i rispettivi effetti non seguono la medesima dinamica.

Il contributo di solidarietà, in effetti, è, nella sostanza, un prelievo «secco» di somma predeterminata (o predeterminabile) dall'importo del trattamento pensionistico. Pertanto, concluso il periodo di “traversia”, il trattamento pensionistico inciso riassume, a tutti gli effetti, l'originaria entità, e lascia intatte, quindi, le aspettative de futuro dei soggetti interessati in merito al quantum di risorse sul quale continuare a fare affidamento: il che consente loro di riprendere il programma di vita a suo tempo elaborato.

Non altrettanto vale (e, comunque, non vale negli stessi termini), quando si tratti di intervento sulla perequazione (o rivalutazione) automatica. La misura di contenimento o di blocco della perequazione automatica, infatti, per tutto il periodo di durata fissato dalla norma, incide, deprimendola, sulla dinamica incrementale dell'importo nominale del trattamento destinatario della misura. Concluso detto periodo, l'automatismo riprende, sì, il suo normale corso, ma lo riprende — e qui si manifesta l'aspetto specifico sul quale va richiamata l'attenzione —, assumendo come riferimento (secondo quello che è l'attuale indirizzo, pressoché monolitico, della prassi) non già l'importo del trattamento pensionistico originario, bensì il minor importo risultante dalla esclusione dell'incremento da perequazione automatica, che, medio tempore, si sarebbe prodotto in difetto della misura impositiva in questione: in sintesi, un prelievo “temporaneo” nella configurazione giuridica, quale prospettata dalla norma, ma, nei fatti, un prelievo strisciante e progressivo, i cui effetti sono destinati a dilatarsi indefinitamente e da accrescersi nel tempo

(27)

Facilmente intuibile è quanto possa comportare, in termini di onerosità aggiuntiva, il suddetto effetto di protrazione e accrescimento nel tempo della falcidia, e della sua ingravescenza correlata alla

lunghezza dell'intervallo di tempo intercorrente tra l'uno e l'altro intervento della stessa specie.

Di meno immediata percezione può risultare, invece, il fatto che tale particolare dinamica della specifica misura — rectius, ultrattività di fatto di parte dei relativi effetti — in sé non implica soltanto un detrimento economico aggiuntivo, ma, a ben considerare, coinvolge la stessa giustificazione giuridica di quell'ulteriore onere. Una giustificazione, invero, dubitabile già per il fatto “formale” che la protrazione della falciida travalichi tacitamente il termine finale di operatività della norma impositiva; ma travalichi, anche (per la naturale correlazione tra le due situazioni) il periodo al quale dovrebbe corrispondere, per logica coerenza — e il caso in riferimento può considerarsi emblematico (anche per quanto si dovrà osservare tra poco) — l'esigenza che legittima la misura impositiva stessa, di cui alla norma sottoposta a scrutinio.

L'effetto finale di tale situazione è la alterazione dei termini del rapporto tra l'importo concretamente risultante del trattamento pensionistico e quello originariamente atteso sulla base delle risalenti “promesse” della legge, e dunque oggetto del legittimo affidamento del pensionato, così come dato di riferimento dei suoi programmi di vita, indotto da un intervento extra ordinem, per certi versi casuale, non certo nell'ambito di uno specifico, generale e strutturato disegno (seppur recessivo) del legislatore.

In termini monetari, tale situazione determina oneri di non particolare entità, specie in un periodo di basso tasso inflazionistico come l'attuale. Anzi, normalmente, il sacrificio imposto dalla contribuzione di solidarietà può rivelarsi nettamente più consistente in valori nominali.

Tuttavia, la surrettizia, non trasparente imposizione dell'onere aggiuntivo in questione — a fronte dell'assenza di qualsiasi esplicita indicazione della norma, o comunque al di fuori (come si è già osservato) di uno specifico intervento riformatore del legislatore che tanto giustifichi — induce a interrogarsi su questioni di principio attinenti, prima ancora che alla “effettività” della rete di protezione dei diritti sociali in sé, all’“area” all'interno della quale deve intendersi che il decisore politico si preoccupi di detta “effettività”.

4. Le peculiarità della sentenza n. 234 nel panorama della più recente giurisprudenza costituzionale. — La sentenza n. 234, come già accennato, ha dichiarato non in contrasto con i principi della Carta fondamentale detto ennesimo intervento di prelievo sui trattamenti pensionistici superiori a euro 100.000 annui (le cd. “pensioni d'oro”).

Dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate nelle numerose cause instaurate da una vasta platea di pubblici dipendenti in quiescenza, la Corte ha ritenuto di dover puntualizzare che il legislatore ben può “raffreddare” la rivalutazione automatica delle pensioni di elevato importo e imporre a carico delle stesse un prelievo di solidarietà; invero, accompagnando l'affermazione con un caveat, che, però, nella pratica, sempre più si confonde, in realtà, con una avvertenza di stile (e, dunque, scarsamente utilizzabile): liceità sì, ma a condizione dell'osservanza dei principi costituzionali di ragionevolezza e proporzionalità, anche in ordine alla durata della misura.

Nella specie, la misura limitativa della rivalutazione automatica, finalizzata al perseguimento di obiettivi interni al sistema previdenziale aventi un orizzonte triennale (la sentenza evoca il finanziamento delle pensioni a “quota 100”) viene ritenuta rispettosa di tali principi, in quanto, da un lato, garantisce comunque un — seppur parziale, ma non simbolico — recupero dell'inflazione anche alle pensioni di maggiore consistenza; e, da un altro lato, è rispettosa di quello stesso orizzonte triennale che — puntualizza la sentenza — legittima anche il contributo di solidarietà.

Un riferimento temporale esplicitamente avvertito, dunque, come determinante. E, infatti, la sentenza ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in parte qua, della specifica norma scrutinata — [l'art. 1, co. 261, della legge n. 145/2018](#) — nella parte in cui detta norma stabilisce la riduzione dei trattamenti pensionistici ivi indicati “per la durata di cinque anni”, anziché, appunto, “per la durata di tre anni”.

L'impostazione logica, dunque, sembrerebbe chiara: data per scontata la “temporaneità”, verificata, da un lato, la “moderazione”

(28)

del sacrificio imposto ai precettori di pensioni elevate (moderazione che equivale alla “tollerabilità” del sacrificio stesso) e, da un altro lato, la “coerenza” logica

(29)

della misura afflittiva di prelievo con l'arco temporale triennale, proprio dell'esigenza di riequilibrio finanziario, giustificativo dell'intervento legislativo in questione, le discipline sia della misura di contenimento della perequazione, sia della contribuzione di solidarietà non possono dirsi confliggenti con i dettami costituzionali, in quanto contenute nell'ambito del triennio.

Tale impostazione concettuale, in sé, appare ineccepibile. La “coerenza” tra quanto dispone la norma assoggettata a scrutinio e la ratio, o il telos, dell'intervento legislativo

(30)

, che quella norma contiene e ispira, viene riconosciuta quale connotato essenziale del canone di ragionevolezza

(31)

.

D'altra parte, è da intendere che sia proprio a detto connotato della “coerenza” che, implicitamente, la giurisprudenza costituzionale si riferisca, quando richiede che dell'obiettivo perseguito dal legislatore con la disposizione in discussione, vi sia evidenza contabile o traccia nei lavori preparatori

(32)

, o che si proceda alla relativa verifica attraverso l'ausilio di accertamenti istruttori

(33)

; una verifica, invero, che si fa assai ardua — lo si ricorda per inciso —, quando, tentando un ulteriore passo, ci si proponga di sindacare gli stessi criteri di impiego delle risorse finanziarie disponibili

(34)

.

Peraltro, rispetto al quadro testé sommariamente delineato, la situazione evolutiva che segue l'intervento sulla perequazione automatica — il già più volte menzionato “effetto di trascinamento” della falcidia — si pone in una posizione per così dire “eccentrica”.

Bisogna ammettere che la sentenza in esame non ha ignorato detto particolare effetto. Di questo, infatti, essa dà espressamente atto, là dove osserva, in motivazione, che detto trascinamento “rende sostanzialmente definitiva anche una perdita temporanea del potere di acquisto del trattamento di pensione, atteso che le successive rivalutazioni saranno (...) calcolate non sul valore reale originario, bensì sull'ultimo importo nominale, che dal mancato adeguamento è già stato intaccato”

(35)

. E tuttavia non risulta che tale osservazione abbia influito in alcun modo sull'elaborazione della decisione.

A ben considerare, preso atto di tale surrettizio riprodursi dell'effetto economicamente sfavorevole anche oltre quell'orizzonte triennale (da essa giustamente valorizzato), ci si poteva attendere che la Corte si pronunciasse su quel particolare, implicito contenuto della norma scrutinata, in una delle due seguenti alternative: o nel senso della dichiarazione di non “coerenza” di quell'effetto con l'orizzonte temporale triennale, preso a riferimento, e, dunque, disconoscendone la legittimità; o, in caso contrario, nel senso dell'eccezione, e, quindi, assumendo l'onere di motivare specificamente sul punto; e magari richiamando a quello stesso proposito quell'esigenza perequativa del sistema pensionistico, alla quale, eppure, in altra parte della motivazione, essa (come si avrà modo di verificare meglio tra poco) ha fatto generoso riferimento.

Quel che appare certo, invece, è che la Corte, a fronte del suddetto aspetto problematico, per ragioni che non è dato cogliere, ha scelto di non pronunciarsi.

Per altro verso, va rilevato su di un piano più generale, che non è ravvisabile alcuna ragione, né tecnica, né di principio, che possa far ritenere che l'effetto di trascinamento in questione sia conseguenza “naturale” — *rectius*, “necessitata” — di qualsiasi intervento di temporaneo depotenziamento della perequazione automatica delle pensioni. Così come non è dato ravvisare alcuna regola o principio che, in casi come quello di specie, possa condizionare la discrezionalità del legislatore: precisamente, in maniera tale da precludergli la facoltà di limitare la falcidia derivante dall'intervento di contenimento della perequazione automatica, della quale qui si discute, al solo periodo edittale fissato dalla norma, e in esso esaurirsi

(36)

A ben considerare, è proprio la regola inversa rispetto a quella che attualmente è data per scontata, a risultare la più razionale. Ove non sia comprovata o comprovabile la ricorrenza di elementi condizionanti o ostativi, il legislatore non può che essere del tutto libero di scegliere; e, nel caso di specie, essendo la disposizione di prelievo riferita dal legislatore esplicitamente a un ben definito, concluso arco temporale, un criterio di coerenza logica parrebbe indirizzare verso la conclusione che dal contesto possa escludersi un implicito disconoscimento di qualsiasi ulteriore effetto di analogo genere, una volta superato quell'arco temporale. Tanto più, dunque, sarebbe stato opportuno che anche di questo aspetto la sentenza n. 234 avesse dato atto nel motivare la propria decisione.

È ben vero che «appartiene alla discrezionalità del legislatore di stabilire nel concreto le variazioni perequative dell'ammontare delle prestazioni»

(37)

. E, tuttavia, è proprio questo il punto: è necessaria una inequivoca, riconoscibile volontà del legislatore a che quella misura porti con sé l'effetto di ultrattività in questione.

E tutto questo senza considerare, poi che, a fronte di una oggettiva incertezza interpretativa, lo scrutinio (oltre a dover essere effettuato, come da regola, con la massima prudenza e in modo di contenere e bilanciare il più possibile i sacrifici)

(38)

, non potrebbe trascurare di dare rilievo alla funzione della perequazione automatica: una funzione notoriamente delicata, perché posta a presidio della "effettività" di quella garanzia di adeguatezza della prestazione sociale, che è al cuore dell'[art. 38 Cost.](#), e, dunque, da ritenere meritevole, nel dubbio, del favorinterpretativo

(39)

5. Un caso emblematico: la «lettura» dissonante della sentenza da parte della sezione regionale umbra della Corte dei conti. — Se, alla stregua di quanto sin qui osservato, può considerarsi conseguente assumere che la specifica questione si è in qualche modo sottratta all'interesse della Corte, va però anche sottolineato che lo specifico aspetto, con le relative implicazioni, è stato, viceversa, pienamente colto da una delle varie sentenze di merito, con le quali si stanno progressivamente definendo, proprio in questi mesi, le numerose cause che la vasta platea di pensionati — ex dipendenti pubblici in assoluta prevalenza —, destinatari delle disposizioni in questione, ha sollevato, confidando di poterne ottenere la dichiarazione di illegittimità costituzionale.

Ci si riferisce alla sentenza della sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale Umbria 21 dicembre 2020, n. 87

(40)

, la quale, nel professarsi attuativa della predetta sentenza della Corte costituzionale, di fatto ha estratto da essa, proprio in riferimento al particolare effetto di trascinamento che qui si considera, una soluzione

(41)

che potrebbe destare qualche perplessità, proprio in ragione della sua difformità rispetto all'opinione corrente, ma della serietà del cui impianto logico non parrebbe giustificato dubitare.

Infatti, preso atto che la Corte costituzionale nella sentenza de qua ha ritenuto la legittimità dell'imposizione del contributo di solidarietà sulle pensioni di importo elevato soltanto per la durata del periodo interessato dalla proiezione del bilancio di previsione dello Stato per il triennio 2019-2021

(42)

— cioè (lo si ripete), per quel solo triennio, e per i soli fini di contenimento della spesa del settore —, e considerato, altresì, che a quel medesimo triennio si riferisce anche l'altra disposizione scrutinata, è apparso a quella Corte di merito del tutto coerente con detta esplicita valorizzazione dell'arco temporale di riferimento

(43)

assumere che anche la norma di raffreddamento della perequazione automatica debba ritenersi idealmente e rigidamente parametrata al medesimo periodo triennale (alla stessa stregua degli effetti

della contribuzione di solidarietà).

In sostanza, l'immunità da ulteriori effetti economicamente depressivi (è questo l'implicito messaggio) può realizzarsi esclusivamente a condizione che anche la perequazione automatica del trattamento pensionistico, al termine del periodo di operatività fissato dalla norma, non determini ulteriori falcidie: tanto meno nella forma, strisciante e non appariscente, ma reale, del "trascinamento" in questione.

Del tutto conseguente, perciò, per la Corte dei conti regionale statuire che, decorso il periodo fissato dalla norma per la durata del prelievo di solidarietà, «il trattamento pensionistico spettante (...) dovrà essere ricalcolato come se non fosse intervenuta alcuna falcidia dipendente dall'applicazione del contributo di solidarietà, ma anche dal blocco della rivalutazione». Con ciò disconoscendo, appunto, che l'effetto di trascinamento in riferimento abbia motivo di essere considerato (automaticamente) incluso nella specifica misura di depotenziamento della perequazione automatica delle pensioni.

Come già sottolineato, il principio di ragionevolezza si sostiene su un concetto che, di fatto, può essere considerato un contenitore che ha bisogno di "sostanza", se vuole concretamente operare: e il "nutrimento" non può essere sempre lo stesso, se le circostanze del caso concreto richiamino valori diversi

(44)

. Ebbene, la sentenza della Corte dei conti regionale correttamente riconosce che il canone della ragionevolezza, in aggiunta alla temporaneità e alla moderazione, nella specie richiede, per essere soddisfatto, anche la "coerenza" tra la ratio dell'intervento legislativo e la norma che in concreto deve realizzare quel fine o rispondere a quell'obiettivo. Un criterio di "coerenza" che la sentenza riferisce specificamente al caso di specie, ma che, come è evidente, ha valore di carattere generale.

Invero, anche la sentenza n. 234 ha fatto riferimento allo stesso concetto (e sintomatico, al proposito, è che la sentenza di merito in essa puntualmente si riconosca nell'esprimere la pur dissonante valutazione della quale si è detto). Con la differenza, però, che la Corte dei conti dell'Umbria riferisce quella "coerenza" anche ad aspetto sul quale la Corte costituzionale ha sorvolato, e che, per altro verso, la sentenza n. 234 (come meglio si potrà constatare fra poco) ha ancorato la propria decisione contemporaneamente anche ad altri parametri; e così facendo ha dato la stura a potenzialità interpretative plurime, suscettibili di condurre a conclusioni anche divergenti pur in riferimento al medesimo oggetto.

6. La «coerenza» nel giudizio di ragionevolezza. — Sebbene l'interpretazione somministrata dalla Corte dei conti dell'Umbria sia contraddistinta da linearità e coerenza logica, quella stessa interpretazione, in effetti, può essere agevolmente rovesciata — ed è proprio tale aspetto che può considerarsi snodo cruciale della presente analisi —, se agli "ingredienti" che, in relazione alla specifica situazione da "misurare", danno sostanza al canone della ragionevolezza, se ne aggiungano altri, astrattamente validi, ma non altrettanto vincolati (o vincolati nei termini di cui sopra) al criterio della "coerenza", rispetto a caratteristiche e finalità della norma oggetto di scrutinio.

Il fatto è che (come accennato) all'impostazione fortemente "selettiva" del principio di ragionevolezza, al quale la suindicata sentenza della Corte dei conti si è attenuta, corrisponde, per converso, una lettura ampiamente "comprensiva" di quel canone da parte della sentenza della Corte costituzionale.

Precisamente, una lettura che, nella corrente configurazione di quel "metro" di giudizio, si mostra sensibile anche ad istanze non necessariamente sottese alla specifica iniziativa legislativa della quale sono espressione le disposizioni sottoposte a scrutinio: dunque, non necessariamente (o strettamente) legate alla ratio — per restare al caso di specie — del riequilibrio del bilancio previdenziale, attraverso il rapido reperimento di risorse finanziarie necessarie a quel riequilibrio. Tali, infatti, sono le istanze perequative — quelle riferite all'intero sistema pensionistico

(45)

, così come quelle riferite a quel particolare assetto che soddisfa l'esigenza di solidarietà nei confronti delle generazioni future

(46)

—, alle quali la sentenza in riferimento si mostra sensibile.

Nell'imbastire in tale prospettiva allargata l'operazione di scrutinio delle norme di legge sottoposte al suo esame, la sentenza n. 234, invero, si preoccupa di enunciare, come prima cosa, la propria

adesione alla linea di rigore e coerenza che risulta improntare, in particolare, alcune pronunce di questi ultimi anni

(47)

. Precisamente, il riferimento è a quella giurisprudenza che, nello scrutinare norme finalizzate anch'esse al contenimento della spesa sociale, impartisce il proprio ammaestramento, attraverso indicazioni concrete, di sostanziale carattere operativo.

È in tale prospettiva che vanno apprezzati gli inviti a che il prelievo di solidarietà incida sui trattamenti di maggior importo, stanti i «maggiori margini di resistenza delle pensioni di importo più alto, rispetto agli effetti dell'inflazione»; «le esigenze finanziarie sottese all'intervento di limitazione della rivalutazione siano illustrate in dettaglio»

(48)

; la situazione finanziaria del periodo di operatività delle misure di prelievo fissate dalle norme oggetto di scrutinio siano apprezzabili sulla scorta di dati oggettivi

(49)

.

E ancor più stretto è il tributo che la sentenza n. 234 rivolge espressamente a quella pronuncia di qualche anno fa che ha esplicitato e catalogato le condizioni da considerare giustificative di quella particolare forma di taglio delle pensioni, che è la contribuzione di solidarietà

(50)

; e ciò ha fatto sia in riferimento al profilo dell'ammissibilità — condizionata alla destinazione endoprevidenziale delle risorse in tal modo raccolte

(51)

—, sia in riferimento al profilo, per così dire, della legittimità; intesa, questa, in rapporto alle stesse “modalità” concretamente impresse alla norma allo specifico contributo di solidarietà

(52)

.

Ebbene, il conclamato richiamo a quel precedente — che parrebbe da intendere come “segno” rivelatore di condivisione dell'impostazione “rigorista” — risulta disatteso e contraddetto già là dove la sentenza n. 234 stigmatizza l'insufficienza della stessa catalogazione operata da quella precedente pronuncia

(53)

, rivelando così di aver scelto una via propria. Il che dà corpo ed evidenza, come sembra, ad un processo di divaricazione di impostazioni, probabilmente già latente all'interno della recente giurisprudenza costituzionale, e proprio sulla linea cruciale dei criteri di apprezzamento del raccordo tra il giudizio di costituzionalità e scelte legislative. Ed è da ritenere che snodo cruciale, in ordine al quomodocumque canone di ragionevolezza, sia proprio il peso specifico da riconoscere al connotato della coerenza

(54)

.

È a questo punto del discorso che la specifica questione — l'effetto di trascinarsi della falcidia conseguente alla misura di temporaneo contenimento della perequazione automatica delle pensioni — manifesta tutta la sua idoneità ad essere impiegata come oggetto di “sperimentazione”.

Non occorre insistere troppo, infatti, per rendere chiaro come la soluzione di quell'aspetto problematico, indirettamente connesso alla norma oggetto di scrutinio, rilevato e lasciato in sospenso dalla sentenza n. 234, non possa (più) essere quella ritenuta dalla Corte dei conti regionale sulla base dell'impiego del canone della ragionevolezza in versione “selettiva”. Essa si traduce nel suo opposto, come è inevitabile, nel momento stesso in cui il metro di giudizio si renda sensibile ad altri valori, tra i quali, in primis quello della logica perequativa del sistema pensionistico nazionale

(55)

.

Ciò che maggiormente deve richiamare l'attenzione non è tanto la propensione oscillatoria (per quanto possa risultare sgradita), che il canone della ragionevolezza rivela alla luce dell'uso che in concreto ne può essere fatto, ben illustrato dal caso in esame. Reclama attenzione soprattutto il fatto che

un'applicazione (comprensiva) di quel canone può sospingere di fatto il giudice costituzionale a sovrapporre la sua propria visione (se non nell'an, quanto meno del quando o del quomodo) a quello del legislatore
(56)

7. Segue. Le generali esigenze di perequazione del sistema pensionistico nel percorso argomentativo nella sentenza n. 234. — Il particolare rilievo che la sentenza n. 234, nello scrutinare le disposizioni relative ai prelievi di solidarietà in questione, riserva alle esigenze perequative del sistema pensionistico, può considerarsi una conferma della già sottolineata tendenza alla divaricazione, in ordine all'aspetto in riferimento, i percorsi, ravvisabile nella relativa giurisprudenza costituzionale.

L'attenzione della sentenza n. 234 alle esigenze perequative, invero, si manifesta già nella parte di motivazione in cui si valorizza (appunto, in una prospettiva perequativa) la destinazione dei risparmi, conseguenti all'intervento normativo di contenimento della perequazione automatica, al sostegno finanziario della nuova forma di pensionamento anticipato, rappresentata dalla "pensione a quota 100"
(57)

. Il fatto 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», è valido (cioè, ragionevole e proporzionato) elemento giustificativo della «sostenibilità della modifica perequativa imposta alle pensioni di elevato importo», puntualizza al proposito, la sentenza
(58)

Se detto riscontro testuale può in qualche modo giustificare (lasciando da parte qualche pur giustificabile perplessità) la specifica argomentazione, l'enfatizzazione della finalità equilibratrice del sistema pensionistico nel suo insieme — che si fa ancor più netta e decisa nella parte in cui la sentenza si occupa del contributo di solidarietà — accentua la divaricazione rispetto all'impostazione "selettiva". E, anzi, si può affermare che l'attribuzione, nei fatti, di tale finalità alla norma scrutinata divide idealmente la sentenza in due parti, sostanzialmente eterogenee quanto ad impostazione (se non, addirittura, in due parti in sostanziale, reciproca contraddizione).

E, invero, dopo aver stigmatizzato i «vantaggi maturati dai pensionati soggetti al sistema retributivo rispetto a quelli soggetti al sistema contributivo», la sentenza individua, appunto, nel contributo di solidarietà lo strumento funzionale allo scopo, e questo concretamente viene raggiunto, essa osserva, nel momento in cui tale contributo viene posto, come nella specie, a carico delle sole pensioni calcolate, in tutto o in parte, sulla base del criterio retributivo, lasciando indenni le pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo
(59)

In sostanza, la ragionevolezza (e, dunque, la legittimità costituzionale) della disposizione di legge scrutinata va misurata in relazione al suo "scopo": e, cioè, per usare le stesse parole della Corte, nel fatto che essa «intende definire il parametro del prelievo di solidarietà, in rapporto alla tendenziale vantaggiosità per il pensionato del metodo retributivo di liquidazione, nella sua forma pura, ma anche in quella mista, favor-determinato anche dalla non operatività del massimale contributivo»: il tutto in funzione di una «finalità di riequilibrio» e nella prospettiva di una «maggiore equità del sistema previdenziale»
(60)

Tale impostazione può apparire rispondente ad un criterio di applicazione, per così dire, "classico" del canone di ragionevolezza, o, se si preferisce, di un giudizio di uguaglianza di tipo tradizionale, posto che "di fatto", i termini posti a raffronto — le pensioni determinate sulla base del criterio di calcolo retributivo e quelle determinate sulla base del criterio di calcolo contributivo — sono inequivocabilmente portatrici, in via di principio, di un diverso grado di redditività, a vantaggio delle prime.

Quell'impostazione, tuttavia, appare significativa dell'assunzione nell'ambito dei criteri di valutazione

(cioè, all'interno del canone di ragionevolezza) di un quid pluris, rispetto a quanto (viceversa) è da ritenere che rappresenti, per le ragioni già esposte, il proprio dello specifico intervento normativo.

Non appare contestabile, infatti, lo si ribadisce, che il testo normativo, nel cui ambito si colloca la norma assoggettata a scrutinio, abbia una finalità — quella di reperire risorse finanziarie destinate al ripianamento di (più o meno occasionali) criticità del bilancio previdenziale —, che non solo non collima con gli ulteriori criteri o parametri (assunti, tuttavia, come elementi di giudizio), ma addirittura può considerarsi indifferente ad essi. Anzi, si potrebbe asserire che, in quanto non “coerente” con l'impostazione dello specifico intervento normativo, l'impiego di un “metro” tarato non in conformità al contesto di riferimento, accresce, a voler essere rigorosi, il rischio di sconfinamenti “non ragionevoli” da parte del giudice costituzionale negli ambiti riservati alla discrezionalità del legislatore

(61)

Il peso argomentativo che detta sentenza assegna — non già alla “coerenza”, nei termini “stretti” fin qui indicati, ma — alla finalità di perequazione generale del settore pensionistico (seguendo una logica, se vogliamo, di coerenza “lunga” o “allargata”), diviene ancor più evidente nella parte in cui la sentenza affronta la spinosa questione della (indiscriminata) reiterazione delle misure di prelievo imposte a fini solidaristici sui trattamenti pensionistici in corso.

Ai rilievi che, a tale proposito, le ordinanze di remissione hanno formulato, sia «in ragione del succedersi di ripetuti prelievi nei due trascorsi decenni tramite contribuzione di solidarietà, sia in ragione del fatto che il raffreddamento della perequazione automatica, “oggetto di censura” è solo l'ultimo di una serie di interventi limitativi» di detta perequazione, la sentenza n. 234 oppone «che ogni intervento deve essere scrutinato nella sua singolarità, in relazione al quadro storico, in cui si inserisce». E, anzi, ritiene di dover sottolineare come proprio «il ripetersi delle misure faccia emergere l'esistenza di una debolezza sistemica difficilmente governabile per gli interventi necessariamente temporanei»

(62)

Somministrata tale risposta di ordine, si potrebbe dire, metodologico ai rilievi dei giudici remittenti — ma, in realtà, espressione di un approccio che rivela l'opzione per una concezione del canone di ragionevolezza non certo “selettiva” —, la sentenza afferma che, in via di principio, «non può ipotizzarsi, di per sé, una sorta di “consumazione” del potere legislativo, dovuta all'effettuazione di uno o più interventi riduttivi della perequazione; il nuovo ulteriore intervento è comunque legittimo, ove risulti conforme ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, sulla base di un giudizio non limitato al solo aspetto della reiterazione, bensì inclusivo di tutti gli elementi rilevanti». “Elementi rilevanti” tra i quali la Corte esplicitamente include, come si è già rimarcato, anche le sperequazioni esistenti nel sistema pensionistico

(63)

Si tratta di impostazione che, per quanto suggestiva, e, nelle intenzioni, diretta a valorizzare portata e potenzialità del canone di ragionevolezza, di questo, però, contrariamente a quanto potrebbe apparire, finisce per non favorire un reale consolidamento.

E in un contesto nel quale è particolarmente sentita l'esigenza di riferimenti sicuri a garanzia dell'effettività dei diritti sociali e, insieme, della stessa affidabilità e stabilità degli orientamenti giurisprudenziali — quegli stessi orientamenti che, in via di principio, sono destinati a formare il cosiddetto “diritto costituzionale vivente” —, l'impostazione della quale qui si discute, bisogna darne atto, di fatto non risulta in linea con quanto quell'esigenza prospetta. Per la sostanziale indeterminatezza qualitativa e quantitativa dei fattori potenzialmente suscettibili di incidere sul giudizio finale (o, se si preferisce, per l'ampia discrezionalità nel confezionamento del relativo “metro”), che siffatta concezione sottintende — emblematico, al proposito, il richiamo che la sentenza fa a non meglio specificati o specificabili “elementi rilevanti” —, il canone della ragionevolezza, in difetto di un valido criterio di parametrizzazione e contenimento, diviene potenzialmente sensibile a qualsiasi “argomento”

(64)

Qual canone, dunque, corre il serio rischio di una sostanziale, irrimediabile “relativizzazione”. Rischio che non premerebbe di certo quegli sforzi, particolarmente evidenti (come già osservato), in alcune più recenti sentenze, diretti, viceversa, ad individuare quanto possa dare stabilità, se non assolutezza, al criterio di ragionevolezza, applicato al giudizio costituzionale; e ciò nella evidente e incontestabile consapevolezza che soltanto un’attenta, costante e sistematica opera di controllo e autocontrollo può consentire di instaurare una prassi di impiego omogeneo e realmente affidabile (rectius, convincente) di quel canone.

Ampiamente giustificate, dunque, appaiono le preoccupazioni di chi paventa che la relativizzazione del concetto (per restare nell’ambito specifico delle misure di prelievo a fini solidaristici, e, dunque, del “controllo” della spesa nel settore delle pensioni) possa, come prima cosa, incrementare le probabilità che misure di prelievo analoghe a quelle di cui alla presente vicenda abbiano a ripetersi a scadenza ravvicinata, e al di fuori di un puntuale disegno riformatore. Ma quelle preoccupazioni sono da ritenere giustificate anche e soprattutto per il fatto che la suddetta “relativizzazione” rischia di rendere ancor più complessa e aleatoria quell’operazione di bilanciamento dei contrapposti interessi — o, se preferiamo, quell’opera di temperamento delle manifestazioni della discrezionalità legislativa —, che è l’essenza più genuina del sindacato di costituzionalità.

Quanto qui si osserva può valere, a ben considerare, anche in riferimento all’ulteriore argomento sul quale la sentenza n. 234 fa leva: quella solidarietà intergenerazionale, che, nella specie, concorrerebbe a fondare, in un’ottica perequativa di sistema, la legittimità costituzionale delle norme scrutinate (65)

Assume la sentenza che l’impegno solidaristico — e con esso la destinazione endoprevidenziale delle risorse finanziarie raccolte — trova riscontro nella prevista istituzione ([art. 1, c. 256, l. n. 145/2018](#)) tanto del «Fondo per la revisione del sistema pensionistico attraverso l’introduzione di ulteriori forme di pensionamento anticipato e di misure per incentivare l’assunzione di lavoratori giovani», quanto del «Fondo risparmi sui trattamenti pensionistici di importo elevato» (66)

: il primo, a sostegno del finanziamento della “pensione a quota 100”, a sua volta destinata (la sentenza ci tiene a sottolinearlo) a favorire il ricambio intergenerazionale (67)

; il secondo, a garanzia della specifica destinazione dei prelievi in questione al circuito previdenziale (68)

, e, dunque, implicitamente, anche a vantaggio delle future generazioni.

Superfluo sottolineare quanto è evidente, e, cioè, come anche a tale proposito sia palese l’opzione della sentenza per una concezione “estesa” del canone di ragionevolezza. Piuttosto, merita una sottolineatura il fatto che, in riferimento a tale specifico aspetto, anche il “merito” della valutazione appare soffrire gli effetti della “relativizzazione” in questione.

Va innanzitutto stigmatizzato che, nonostante quanto si afferma in sentenza, nella disciplina innovativa in riferimento non è dato rinvenire, in realtà, alcun concreto, sicuro riferimento, propriamente indicativo della effettiva destinazione endoprevidenziale del complesso delle risorse raccolte attraverso le misure di prelievo in questione (69)

; allo stato, appare molto più verosimile che la destinazione reale di quelle risorse, come è stato osservato (70)

, sia la copertura delle spese generali.

Vero è, d’altra parte, che, anche ove fosse ravvisabile una effettiva destinazione degli accantonamenti, il futuro, materiale impiego delle risorse risparmiate a favore delle pensioni delle generazioni a venire non potrebbe essere credibilmente garantito in alcun modo. Per convincersene, appare sufficiente prendere atto del difetto, allo stato, tanto di strumenti specifici di controllo della effettiva destinazione

finale delle risorse finanziarie in questione, quanto del difetto di rimedi atti a garantire la giustiziabilità nei confronti di eventuali infrazioni a detta destinazione
(71)

Non sarebbe giustificato ignorare quanto è caratteristica del settore, e che neppure il più sofisticato calcolo attuariale di lungo periodo può neutralizzare del tutto: le tante variabili (comprese quelle demografiche), destinate comunque a segnare il lungo periodo, che è proprio delle dinamiche pensionistiche, attraverso, quantomeno, quei periodici aggiustamenti di rotta che la mutevolezza del sociale inevitabilmente richiede, e, dunque, a rendere improbabili gli scenari oggi prefigurabili
(72)

La questione è sicuramente complessa e sfaccettata, meritevole, quindi, di una specifica, approfondita discussione, che qui però non è possibile affrontare. E, tuttavia, non si può non osservare, almeno (sia pure senza poter argomentare), come l'obiettivo reale della sollecitazione a dibattere detto argomento, che, da più parti, proviene, non possa che essere, nella sostanza, quello di implementare i livelli di consenso nei confronti delle politiche sostanzialmente recessive in materia di pensioni; per non dire, poi, di quanto possa apparire non in linea con l'etica quelle posizioni tese ad accreditare che il destino pensionistico delle generazioni future dipenda dall'impoverimento degli attuali pensionati.

Quello pensionistico, nel corso dell'esistenza di tutti coloro che dedicano parte cospicua della loro vita al lavoro, è soltanto uno degli "appuntamenti" (e non certo temporalmente uno dei primi) che ognuno ha con il proprio destino. Ed è destino, quello pensionistico, che, in nessun caso potrebbe essere garantito (salvo il ricorso alla carità pubblica, o se si preferisce alla leva fiscale), se non per effetto dell'accesso, nel corso delle precedenti tappe della vita, ad adeguato livello di occupazione e di trattamento retributivo.

Per dirla drasticamente: l'esigenza di preoccuparsi fin d'ora del destino pensionistico delle nuove generazioni, senza poter garantire in alcun modo l'"effettività" di quanto così si prospetta, è aspetto che solo strumentalmente può avere a che fare con la specifica questione della spesa pensionistica corrente, e tanto meno con l'etica perequativa.

8. La coerenza «corta» come limite necessario: qualche considerazione per concludere. — La sentenza n. 234, come già avvertito, è stata qui presa in considerazione soltanto in riferimento a quanto di specifico interessa: cioè, il riferimento ai soli aspetti funzionali all'analisi empirica.

D'altra parte, in quella sentenza traspare il più che comprensibile travaglio indotto dalla consapevolezza di quale e quante implicazioni fossero sottese alla questione da scrutinare; ma indotte (ed accresciute) anche dalla complessità del contesto — quello delle pensioni —, che costituisce una realtà (non se ne dà atto mai abbastanza) oggettivamente difficile, sfaccettata e, per più versi, contraddittoria, non agevolmente riconducibile a sistema. E, può aggiungersi — se vogliamo, con un pizzico più di amarezza che di polemica — anche realtà che costituisce bersaglio "facile" delle politiche di contenimento della spesa pubblica, rispetto ad altre, probabilmente più giuste, ma di certo più ardue; così come, e più in generale, bersaglio facile anche di tutti coloro che trovano difficoltà ad apprezzare il welfare come una forma di investimento produttivo, anziché come una mera voce di spesa da sopportare con più o meno manifesta insofferenza
(73)

In un periodo in cui il pubblico dibattito sui problemi della spesa sociale è particolarmente acceso, anche in ragione sia dell'alto valore simbolico assunto dalle innegabili, perduranti, iniquità del vigente sistema pensionistico, sia, e comunque, dell'esigenza di garantire gli equilibri di bilancio, al canone della ragionevolezza idealmente spetta, in via di principio, un ruolo cruciale. E, allora, nel concludere la presente riflessione, appare giustificato chiedersi (almeno per quanto concerne il settore pensionistico, e gli aspetti della relativa spesa sin qui considerati, nella piena consapevolezza che, allargando anche di poco lo sguardo, le questioni problematiche si moltiplicano) il processo di elaborazione del quale, non da ora, il canone di ragionevolezza è fatto oggetto, attualmente possa considerarsi realmente avviato, tutto sommando, ad un esito positivo, a vantaggio dello stesso standard di stabilità e affidabilità

della giurisprudenza costituzionale nel suo complesso.

Pur dando per scontato che il canone di ragionevolezza è per sua natura “sensibile” ai valori con i quali di volta in volta si trovi a doversi relazionare, è da ritenere che tale caratteristica non possa giustificare (e, nelle pagine che precedono, si è tentato di illustrare le ragioni) che esso vada per converso concepito o vissuto come aperto a tutte le, pur meritevoli, istanze.

Con questo non si vuol qui di certo asserire quanto non potrebbe essere in alcun modo sostenibile: e, cioè, che il giudice costituzionale non sia libero di selezionare i valori che, in relazione al contesto e ai principi, debbono essere, di volta in volta, privilegiati nell'adeguamento di quel “metro” di giudizio; così come non si vuol sostenere che nell'indagare sul quale debba ritenersi essere il reale scopo di una certa disciplina, il giudice costituzionale debba fermarsi all'intenzione di chi ha confezionato il testo, senza estendere il suo scrutinio agli interessi che quella specifica disciplina tutela, e, dunque, allo scopo “oggettivo” di essa

(74)

. Si vuol piuttosto sostenere che, ferme quelle prerogative, la sussistenza di un “limite” è un dato oggettivo, connaturato al legame ideale tra le caratteristiche (finalistiche, quantitative, qualitative) dell'oggetto di scrutinio e l'esercizio del giudizio di scrutinio stesso: il legame che non potrebbe essere espresso altrimenti che richiamando il concetto di coerenza

(75)

All'interno dello spazio che quel “limite” ritaglia, al giudice costituzionale non può che essere riconosciuto il più ampio arco di potenzialità: dal ricorso ai lavori preparatori, all'attività istruttoria

(76)

, all'analisi dei dati finanziari, fino ad arrivare, se del caso, al sindacato degli stessi criteri di ripartizione tra i vari fini delle risorse finanziarie astrattamente disponibili. Ma tutto ciò, appunto, all'interno dell'area ritagliata come si è detto (cioè del “limite”); un ambito più ampio presupporrebbe un arco di valutazioni (rectius, di scelte), sicuramente compatibili con le prerogative del legislatore, ma non altrettanto con quelle del giudice costituzionale

In tale prospettiva, e sia pure nei limiti che l'analisi di carattere prevalentemente empirico, quale quella sin qui svolta, così come, la particolarità del settore del controllo della spesa pensionistica, qui in riferimento, presuppongono, il dato emerso con maggior nettezza è da ritenere che sia quello rappresentato dalla centralità della “coerenza”: questa, intesa, ovviamente, nei termini “stretti” dei quali si è detto, cioè nei termini di coerenza “corta”.

In tale quadro si può affermare che il dictum della sentenza n. 234 trovi il suo punto di forza nell'argomento più immediato e diretto: e, cioè, nel fatto che la ragionevolezza (e, dunque, la legittimità) della norma scrutinata, una volta data per valida e legittima la finalità (coerente, nella specie, con la legge di bilancio), vada ravvisata nella temporaneità, nella moderazione e nella proporzionalità del prelievo che ne costituisce l'oggetto; ma riconoscendo come il perno sia rappresentato, appunto, dalla coerenza.

Giudizio altrettanto positivo non sembra riferibile, invece, agli ulteriori registri argomentativi. Registri che evocano aspetti di assoluto rilievo (e non avrebbe potuto essere diversamente, poiché il loro radicamento è pur sempre nei valori costituzionali). E, tuttavia, calati nella fattispecie, quei medesimi registri argomentativi, proprio perché caratterizzati da una coerenza che travalica le caratteristiche dell'oggetto di specifico scrutinio (e, quindi, non già “tarata” su di esso, ma proiettata verso aspetti e valori che quella dello specifico aspetto trascendono) non risultano di particolare pregnanza.

E non potrebbe che essere così, se quanto sin qui dato per scontato ha qualche fondamento; e, cioè, che le specifiche “misure” (rectius, le norme di legge che prevedono le forme di prelievo, oggetto di scrutinio) trovano la loro ratio esclusivamente nell'esigenza di recupero di risorse finanziarie (e non già in finalità perequative).

D'altra parte, dette forme di prelievo di solidarietà rappresentano misure che, in realtà, per limiti strutturali — ma anche, per così dire, quantitativi (e ciò vale, in primis, per il prelievo che si realizza tramite raffreddamento della perequazione automatica) — non possono che considerarsi inadeguate allo

scopo; e ciò, se non altro, perché si tratta di misure adottate al di fuori di qualsiasi architettura legislativa elaborata in funzione della finalità perequativa
(77)

Né si potrebbe sottovalutare il fatto che il giudizio di costituzionalità che si avvalga di criteri argomentativi riferiti a valori o interessi, ai quali le disposizioni esposte a scrutinio — sia per il contesto nel quale le stesse sono inserite, sia per la specifica formulazione e l'oggettiva destinazione — non possono considerarsi propriamente indirizzate, si espone in via generale a rischi che non sarebbe prudente ignorare.

Del rischio della “relativizzazione” del canone di ragionevolezza si è già detto
(78)

. Ma altrettanto, se non ancor più serio, è da ritenere che sia il rischio di una confusione di ruoli
(79)

: e, cioè, che un canone di ragionevolezza eccessivamente duttile può indurre (più o meno consapevolmente) a forme di accollo, da parte della giurisdizione, del programma di protezione sociale, tracciato dalla Costituzione, anziché, come dovuto, lasciare il compito al solido ancoraggio del potere legislativo
(80)

Sicuramente nei territori dei diritti sociali la dialettica e le tensioni tra giurisdizione e potere politico hanno motivo per essere più accese. E mai forse, come oggi, la giurisprudenza costituzionale viene avvertita dai cittadini come il baluardo ultimo nei confronti di una diffusa, crescente insofferenza culturale e politica (alla quale forniscono alimento le ragioni dell'economia) nei confronti del ruolo assegnato a valori assolutamente centrali nel nostro ordinamento costituzionale, quali la solidarietà e l'eguaglianza. Ben comprensibili, pertanto, le sollecitazioni da parte di vaste categorie di cittadini nei confronti della Corte costituzionale, per propugnare interventi sempre più pregnanti.

Quel che appare certo, però — e comunque questa è l'opinione di chi scrive —, è che i ruoli debbano essere preservati da inopportune, rischiose commistioni. Se la “ragionevolezza” è canone destinato, in via di principio, al vaglio dell'oggetto sottoposto a scrutinio di costituzionalità, è giusto che con quel canone si misuri anche l'esercizio dello scrutinio stesso.

Una “ragionevolezza” nell'esercizio della funzione giurisdizionale, dunque, che deve dare conto di sé nella motivazione della sentenza, ma anche fungere da presidio nei confronti di non fisiologici “sconfinamenti” del Giudice delle leggi nell'area riservata alle prerogative del potere legislativo.

Documenti correlati