

Proporzionalità e adeguatezza della pensione, in una prospettiva intergenerazionale. Brevi riflessioni ai margini della sent. n. 70 del 2015²

Paola Bozzao

1. La sentenza n. 70 del 2015 è molto importante, sul piano dei principi e delle ricostruzioni sistematiche. Essa offre interessanti spunti di riflessione su uno dei temi classici, e certamente più dibattuti, della materia previdenziale: quello del bilanciamento tra l'interesse, costituzionalmente protetto, all'adeguatezza dei trattamenti pensionistici e le scelte di finanza pubblica richieste per la garanzia della tenuta finanziaria del Paese. Il profilo trattato è, in particolare, quello dell'adeguatezza della prestazione pensionistica non al momento del collocamento a riposo, quando avviene la sua prima quantificazione, ma rispetto ai mutamenti del suo valore monetario nel corso del tempo. Principio, questo, al quale il nostro legislatore ha ritenuto di dare attuazione attraverso l'istituto della perequazione automatica delle pensioni, generalizzato a fine anni '60 e più volte normato nel tempo, sempre con la precipua finalità di fronteggiare la svalutazione che le prestazioni pensionistiche – in quanto prestazioni economiche caratterizzate dalla loro continuità nel tempo – subiscono nel corso degli anni.

E tuttavia, dalla sentenza possono trarsi spunti di riflessione anche con riguardo al primo dei profili che ho richiamato, forse di ancora maggiore delicatezza: quello dell'adeguatezza della pensione al momento della sua prima quantificazione. Problema non irrilevante, come di recente ha sottolineato il Presidente dell'INPS nella Relazione annuale presentata al Parlamento poco più di due mesi fa, in cui si auspica il superamento del "vizio d'origine del sistema contributivo introdotto nel nostro ordinamento a partire dalla seconda metà degli anni '90: quello di non prevedere prestazioni minime per chi non ha altri redditi e ha accumulato un montante contributivo troppo basso per garantirsi una pensione al di sopra della soglia della povertà" (p. 12). Un'affermazione sintomatica dell'inadeguatezza del sistema contributivo a garantire prestazioni dignitose, e che si muove sullo sfondo del fenomeno in crescita dei c.d. *working poors*, di quei lavoratori resi poveri dalla discontinuità lavorativa che spesso caratterizza la loro occupazione, da salari esigui e dall'impiego in lavori irregolari, in un contesto occupazionale ad incerta ripresa. Nel contempo, si sta aprendo un nuovo capitolo, appena accennato nei decreti attuativi del *Jobs Act* (è il caso dell'Asdi, introdotta con il d.lgs. n. 22/2015): si tratta del sostegno dei "disoccupati poveri", specie se di età elevata. Qui le idee sono molteplici: quale sarà la forma e le modalità con cui si svilupperà questo sostegno, è ancora tutto da definire. È però indubbio che siamo oramai di fronte ad un sistema di *welfare* in profonda trasformazione; ci troviamo nuovamente alle porte di grandi innovazioni di sistema, che questa volta - a differenza di quanto avvenuto nei primi anni '90³ - non possono più essere al ribasso.

² Il testo dell'intervento sintetizza le riflessioni già contenute nella Relazione svolta al Seminario a porte chiuse organizzato dalla Rivista Federalismi (www.federalismi.it, n. 10/2015), e ulteriormente sviluppate nel commento alla sentenza, in corso di pubblicazione in *Diritti lavori mercati*, n. 2/2015.

³ SANDULLI, *Dal monito alla caducazione delle norme sul blocco della perequazione delle pensioni*, in corso di pubblicazione in *Giur. cost.*, 2015.

2. Questo è, in estrema sintesi, lo scenario nel quale deve essere collocata ogni nostra riflessione in materia previdenziale; ed è proprio in questo contesto che, credo, debba essere inquadrato quanto affermato dalla Corte nella sentenza oggetto di questo incontro.

Mi soffermo, quindi, su alcuni passaggi della sentenza n. 70, che mi sembra interessante valorizzare sotto il profilo squisitamente giuridico-previdenziale. Non approfondisco, per ragioni di tempo, i profili più strettamente giuridico-economici, pur non ignorando che su di essi sono state mosse le critiche centrali alla decisione in esame: quelle, cioè, legate agli effetti della dichiarazione di incostituzionalità delle leggi sull'equilibrio di bilancio. Ciò in danno del principio dell'art. 81 Cost., che dalla Corte viene marginalmente menzionato (la norma risulta appena richiamata, in via incidentale, in un passaggio finale della sentenza). Mentre il bilanciamento tra tutele previdenziali ed inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica costituisce un piano di scrutinio costituzionale destinato ad essere in futuro – su casi analoghi – maggiormente approfondito; di questo vi è, del resto, un chiaro segnale nella ancor più recente sentenza n. 127 di quest'anno, così come – su un diverso versante – nella sent. n. 178.

3. Dirò subito, con chiarezza, che le conclusioni raggiunte dalle Corte erano attese; nutro però perplessità su alcuni passaggi sviluppati dalla Corte nella parte finale della pronuncia.

3.1. Perché le conclusioni erano attese? Perché la Corte ha seguito le indicazioni del suo precedente pronunciamento (316/2010), che può essere così sintetizzato: non sussiste un diritto costituzionale alla perequazione a cadenza annuale, né all'aggancio costante delle pensioni alle retribuzioni, soprattutto quando le pensioni “per il loro importo piuttosto elevato, presentano margini di resistenza all'erosione determinata dal fenomeno inflattivo” (è questo il caso dei trattamenti pensionistici incisi dalla norma allora impugnata, che si sono rivelati comunque idonei, in ragione della consistenza dei loro importi, a realizzare una tutela adeguata). Infine, il blocco risulta giustificato anche in ragione della chiara finalità solidaristica ad esso sottesa, fungendo da contrappeso all'espansione della spesa pensionistica dovuta all'entrata in vigore di un sistema più graduale e flessibile di accesso al pensionamento di anzianità (superamento del c.d. scalone).

A conclusione delle sue motivazioni, la Corte aveva messo sull'avviso il legislatore, puntualizzando – a mo' di monito- che “la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità ... perché le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta”. E proprio alla luce di quest'ultimo passaggio, può dirsi che la sentenza n. 70/2015 fosse, in qualche misura, annunciata: perché quel monito, come ci ricorda la Corte stessa, “non è stato ascoltato”. I giudici delle leggi, insomma, con la pronuncia del 2010 avevano già tracciato al legislatore il percorso delle scelte da effettuare in una materia caratterizzata, sempre più, da una logica (più che acquisitiva di benefici) distributiva di sacrifici, e da un crescente richiamo alla solidarietà (anche) dei pensionati più abbienti per garantire la tenuta finanziaria del sistema. Indicazione, questa, disattesa invece dal legislatore, che non solo ha reiterato l'azzeramento perequativo, ma ha anche nettamente abbassato la soglia parametro, così penalizzando i percettori di trattamenti pensionistici molto modesti. Misura fortemente rigoristica, cui ha fatto seguito un altrettanto rigorosa pronuncia, che ha condotto la

Corte ad affermare, con forza (ma non senza una forte spaccatura interna), il suo ruolo di severo garante dei principi costituzionali.

Stupisce, alla luce di quanto detto, l'assoluta "sordità" del legislatore nel recepire il chiaro monito della Corte. Vero è che, in quello specifico momento, la situazione economica del Paese richiedeva correttivi urgenti e significativi; ma forse, proprio alla luce di quel pronunciamento, sarebbe stato auspicabile che il legislatore rinvenisse, già in quel delicato momento, un più ragionevole punto di equilibrio tra le esigenze della finanza pubblica e la tutela dei diritti previdenziali coinvolti. E, del resto, della necessità di "riassestare il tiro" lo stesso legislatore si è reso conto di lì a poco quando, dapprima con la l. n. 228/2012, poi con la l. n. 147/2013, ha ridefinito l'operatività del meccanismo perequativo, attraverso la previsione di un nuovo impianto normativo, temporalmente limitato al triennio 2014-2016, richiamato – e in qualche misura già avallato – dalla stessa Corte nella sentenza in esame; ciò anche se in quelle norme è previsto, comunque, l'azzeramento integrale della rivalutazione "per le sole fasce di importo superiore a sei volte il trattamento minimo Inps, per il solo anno 2014". Di fatto, un'ulteriore reiterazione del blocco per l'anno 2014, seppure ad impatto economico ben più contenuto; sul quale la stessa Consulta nulla rileva.

Un silenzio, quest'ultimo, che ha aperto la via a rimodulazioni più *soft* del meccanismo perequativo, prontamente adottate dal legislatore. Qui faccio una piccola parentesi sui contenuti del d.l. 21 maggio 2015, n. 65, conv. con mod. dalla l. 17 luglio 2015, n. 109, che ha introdotto per il biennio 2012-2013 – in considerazione degli stringenti vincoli di bilancio e degli impegni assunti in sede europea – una rimodulazione del meccanismo perequativo concettualmente analoga a quella prevista per il triennio 2014-2016, tarata non sulle fasce di importo dei trattamenti pensionistici ma, piuttosto, sul loro complessivo ammontare. E tuttavia, se il modello adottato risulta il medesimo, molteplici appaiono i punti di divergenza tra le due discipline. Il nuovo meccanismo, introdotto per la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici per gli anni 2012 e 2013, risulta infatti articolato non solo su percentuali di gran lunga inferiori rispetto a quelle previste dalla l. n. 147/2013, ma anche sulla incisiva sterilizzazione, per le annate successive, degli effetti economici prodotti da tale incremento perequativo (riconosciuto nella misura del 20%, per gli anni 2014-2015, e del 50% a partire dal 2016): previsione, quest'ultima, dalla quale discende un'ulteriore decurtazione – con effetti duraturi nel tempo – del (già penalizzante) meccanismo rivalutativo introdotto per gli anni 2012 e 2013. Mi sembra che tale normativa, per quanto penalizzante, non presti il fianco a ulteriori problemi di incostituzionalità. Lo stesso non può dirsi, invece, per la previsione che esclude da tale disciplina i percettori di pensioni "complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS"; previsione quest'ultima che, riferendosi esplicitamente all'importo complessivo del trattamento pensionistico percepito (anziché alla "fascia di importo" superiore a quell'importo, come previsto per il 2014), di fatto eleva la soglia di operatività del blocco perequativo biennale (2012-2013) da tre a sei volte il trattamento minimo. La nuova manovra, seppure limitandone l'impatto ai pensionati un po' più abbienti, reitera dunque quella paralisi del meccanismo rivalutativo che ha condotto la Corte costituzionale dapprima a "mettere in guardia" il legislatore futuro, e poi a sanzionarne le soluzioni adottate; prestando così inevitabilmente il fianco a nuove, e già annunciate, eccezioni di incostituzionalità. Se il contenzioso verterà anche su questo profilo, la Corte, per valutarne la giustizia costituzionale, potrebbe giungere ad individuare una "soglia massima di adeguatezza" pensionistica, un valore parametro (che potrebbe essere determinato

in un importo pensionistico pari a sei volte il trattamento minimo, vale a dire circa 3.000 € lordi), superato il quale il blocco del meccanismo perequativo può ritenersi ragionevole.

3.2. A questo punto, torno ai contenuti della sentenza n. 70, per svolgere alcune considerazioni che attengono alle possibili implicazioni derivanti, sul piano concettuale e sistematico, dal ragionamento sotteso alla motivazione della Corte; ciò nella prospettiva – dalla quale sono partita in questo mio intervento- della costruzione di un sistema di sicurezza sociale che dovrebbe restare fondato su una solida equità intra e inter-generazionale, e su un principio solidaristico troppo spesso “marginalizzato” dal più recente legislatore.

La mia riflessione muove dal passaggio in cui la Corte, una volta individuato nel meccanismo perequativo lo strumento di natura tecnica volto a garantire nel tempo il mantenimento del potere d'acquisto della pensione, rinviene nella norma censurata una lesione dei diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, fondati su inequivocabili parametri costituzionali: la proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita (art. 36, primo comma, Cost.) e l'adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.). “Quest'ultimo è da intendersi quale espressione certa, anche se non esplicita, del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., e, al contempo, attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.” (così, testualmente, la sentenza annotata). Se vagliata sotto tali profili, risultano valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità, con conseguente pregiudizio per il potere di acquisto del trattamento stesso e con «irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività» (sent. n. 349 del 1985).

Non convince a mio avviso, nelle argomentazioni sviluppate dalla Corte, la configurazione della pensione quale retribuzione differita, quale prolungamento a fini previdenziali di quanto percepito in costanza di rapporto lavorativo; prospettazione, questa, invero saldamente radicata – seppure attraverso percorsi argomentativi differenti - non solo nella giurisprudenza costituzionale, ma anche in quella europea, con specifico riferimento ai trattamenti di quiescenza del personale civile e militare dello Stato. Il carattere retributivo dei trattamenti di quiescenza dei dipendenti pubblici, originariamente prospettato dalla Corte costituzionale soprattutto nell'ottica di verificare i criteri di aggiornamento delle pensioni dei dipendenti pubblici e il periodico adeguamento rispetto alle retribuzioni del personale in servizio (v., tra le più significative, le sentt. n. 409/1995 e n. 30/2004), è stato- anche in tempi recenti- più volte tralattivamente riproposto, giungendo la Corte a generalizzarne la portata applicativa all'intero sistema pensionistico. Dall'esistenza di un nesso diretto tra retribuzione e prestazione pensionistica i giudici delle leggi hanno fatto poi discendere – con modalità non sempre lineari- l'applicabilità, a quest'ultima, del criterio di proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro prestato, che è stato così affiancato al criterio di adeguatezza.

Tale corrispondenza, legata ad un anacronistico assetto pensionistico del pubblico impiego, sarebbe, oggi, tutta da ripensare. E tuttavia, essa viene particolarmente valorizzata nella sentenza n. 70 del 2015: è proprio sul combinato disposto di questi inequivocabili parametri costituzionali, sul “nesso inscindibile” (sono parole della Corte) che lega il dettato degli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., che la Corte rinviene la collisione della normativa *de qua* con i principi di ragionevolezza e proporzionalità. L'art. 38 Cost., non solo assorbe e incorpora il criterio

della sufficienza della retribuzione (Corte cost. n. 216/1972); ma risulta strutturalmente vincolato al principio della sua proporzionalità, attraverso quel nesso su cui la Corte invita il legislatore ad esercitarsi “nel proporre un corretto bilanciamento, ogniqualvolta si profili l’esigenza di un risparmio di spesa”.

4. Resta da chiedersi, a questo punto, quali nuovi scenari potrebbero aprirsi, per il nostro sistema previdenziale, a seguito della prospettazione oggi offerta dalla Corte.

Ed invero, nella valutazione dell’adeguatezza della prestazione pensionistica, il pendolo della bilancia potrebbe risultare fortemente orientato verso un criterio di tipo prevalentemente meritocratico, nella misura in cui il diritto alla pensione adeguata risulti inscindibilmente connesso al principio della proporzionalità retributiva. Si tratta di principi, però, che conservano “innegabili elementi di reciproco scostamento”⁴, rispondendo il primo al soddisfacimento di un interesse strettamente individuale (l’attribuzione e la conservazione del reddito proporzionato al lavoro prestato); mentre il principio di adeguatezza deve essere inteso nella sua accezione redistributiva (più che retributiva), essendo volto a soddisfare, per sua stessa natura, un interesse collettivo, a rilevanza pubblica, rinvenibile nella rimozione delle situazioni di bisogno socialmente rilevante, di cui si fa carico lo Stato. Nel binomio “retribuzione/redistribuzione”, insomma, la Corte si è allineata al legislatore più recente, privilegiando, in ultima istanza, il primo dei due termini, quello legato al “merito” del lavoratore.

Quali, allora, le possibili implicazioni derivanti da una simile ricostruzione?

4.1. Innanzitutto, lo stretto collegamento sinergico tra proporzionalità e adeguatezza richiede di chiarire a quale retribuzione dovrebbe ritenersi proporzionata la pensione, per risultare adeguata: se all’ultima percepita (ma questo in passato la Corte lo ha escluso), ovvero a quella percepita nell’ultimo periodo lavorato o, ancora, a quanto percepito nell’arco dell’intera vita professionale. La puntualizzazione non è di poco conto, soprattutto in vista del profilarsi di soluzioni normative (ad oggi in discussione) orientate – nella consueta finalità di contenimento della spesa previdenziale – alla rideterminazione dell’importo delle pensioni “retributive” (la prevalenza di quelle oggi in godimento) con il meno vantaggioso metodo di calcolo contributivo (con conseguente rimodulazione del differenziale in eccesso). C’è da interrogarsi sui possibili margini costituzionali di una siffatta manovra, che aggancia il *quantum* pensionistico non al valore della retribuzione (negli ultimi anni) percepita ma, piuttosto, a quello della contribuzione versata (e, quindi, della retribuzione goduta nel corso dell’intera vita lavorativa): ciò senza dimenticare che “anche quando sia iniziata l'erogazione previdenziale il legislatore, nell'esercizio del suo potere discrezionale, può, a salvaguardia dell'equilibrio di bilancio, modificare la disciplina pensionistica fino al punto di ridurre il *quantum* del trattamento previsto” (Corte cost. 211/97 e 417/96).

4.2. E ancora. In un’accezione “meritocraticamente” orientata del sistema di previdenza sociale, e in vista del progressivo consolidamento del sistema contributivo, mi chiedo quali spazi residuino per la garanzia del diritto costituzionale alla prestazione adeguata nel momento del collocamento

⁴ CINELLI, *I livelli di garanzia nel sistema previdenziale*, in *Arg. dir. lav.*, 1999, spec. p. 65.

a riposo, quando si realizza la sua prima quantificazione; e quali margini permangano per il perseguimento di un progetto di eguaglianza sostanziale di tipo non solo intra-generazionale (tra gli attuali pensionati) ma, piuttosto a valenza inter-generazionale.

Nella pronuncia in esame la Corte ci ricorda che il rispetto dei parametri della proporzionalità e dell'adeguatezza "si fa tanto più pressante per il legislatore, quanto più si allunga la speranza di vita e con essa l'aspettativa, diffusa fra quanti beneficiano di trattamenti pensionistici, a condurre un'esistenza libera e dignitosa, secondo il dettato dell'art. 36 Cost.". Ma non possiamo dimenticare che quei trattamenti, di cui beneficiano gli attuali pensionati, sono calcolati con un metodo di calcolo più vantaggioso (quello retributivo) ed operano all'interno di un sistema previdenziale strutturalmente radicato su una forte solidarietà inter-generazionale, quale è quella che permea il meccanismo tecnico finanziario c.d. a ripartizione. Di modo che i lavoratori che oggi finanziano le pensioni in godimento dovranno, per avere accesso a loro volta al trattamento pensionistico, non solo maturare più rigorose condizioni di accesso ma, altresì, vedersi applicato un sistema di calcolo meno favorevole (accedendo quindi ad una prestazione di importo più ridotto, per di più – ad oggi- senza alcuna garanzia di un importo minimo di pensione). In un sistema occupazionale cronicamente in crisi, per questi lavoratori l'applicazione del metodo contributivo, se non supportata da adeguati correttivi, condurrà verso un progressivo, consistente arretramento delle tutele. In presenza di aspettative di vita crescenti e di andamenti negativi del PIL, la contrazione dei coefficienti di trasformazione, ad oggi del tutto opportunamente accompagnata dalla sterilizzazione della rivalutazione negativa del montante contributivo individuale, rischiano a breve di compromettere, in termini ben più drammatici di quelli odierni, la stessa garanzia del principio di adeguatezza del *quantum* pensionistico iniziale; con evidente *vulnus* di tale fondamentale diritto costituzionale.

5. È necessario, allora, ripensare un sistema di *welfare* costruito su una ripartizione delle sempre più esigue risorse disponibili maggiormente equa e ponderata⁵; nell'ottica, dunque, del loro solidaristico ri-orientamento, anche a salvaguardia delle "nuove" generazioni (che ormai tanto nuove non lo sono, trattandosi dei neoassunti dopo il 1996 e, quindi, degli attuali quarantenni). Si tratta – volendo riprendere le parole utilizzate dalla Corte, in un più recente pronunciamento- di dare realizzazione a quel "ragionevole bilanciamento tra i diritti dei singoli (...), che rivestono anche una rilevanza superindividuale, e l'ispirazione solidaristica immanente alla Carta costituzionale, che individua le finalità perequative e di riequilibrio in un sistema più vasto di interessi costituzionalmente protetti" (sent. n. 127/2015).

È un impegno che spetta, *in primis*, al legislatore, soggetto istituzionale sul quale grava il compito, non più rimandabile, di prospettare soluzioni nuove e rigorose, che diano effettività ai diritti previdenziali di tutti i lavoratori (attuali, futuri e passati) e "sicurezza ai pensionati attuali e futuri sulla tenuta finanziaria del sistema" (sent. n. 6/2015); sotto lo sguardo, certo sempre vigile e attento, del giudice delle leggi.

⁵ V. PESSI, *Ripensando al salario previdenziale: la sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 6/2015, spec. 406 ss.