

## Relazioni

### Ripensando al salario previdenziale: la sentenza n. 70/2015 della Corte

Roberto Pessi

1. Una sentenza rifondativa.	6
2. Il salario previdenziale.	6
3. Rapporto di lavoro e rapporto previdenziale: connessioni ed identità	7
4. Contribuzione e pensione: sinallagmaticità e solidarietà.	8
5. Eguaglianza sostanziale e perequazione automatica.	9
6. Bilanciamento e pragmatismo: il criterio della ragionevolezza.	10
7. Una rifondazione sistemica nell'ambito di una sentenza "annunciata".	12
8. <i>Welfare</i> e salario previdenziale: qualche riflessione d'insieme.	13

### 1. Una sentenza rifondativa.

La sentenza n. 70/2015 è, indubbiamente, al di là del tema specifico affrontato e degli effetti economici determinati sulla spesa pubblica, il più importante intervento degli ultimi anni di ricostruzione della nozione di pensione, in chiave sostanzialmente rifondativa dell'istituto ed insieme di recupero del suo "essere" originario quale voluto dal Costituente.

Significativamente, la sentenza in oggetto prende le mosse dalla precedente n. 26/1980, in cui la Corte ha operato "una lettura sistematica degli artt. 36 e 38 Cost., con la finalità di offrire una particolare protezione al lavoratore".

In questa lontana sentenza la Corte affermava che proporzionalità ed adeguatezza devono sussistere al momento del collocamento a riposo, nonché devono essere "costantemente assicurate anche nel prosieguo, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta".

La concretizzazione di quest'ultima indicazione e gli eventuali possibili margini di scostamento concessi alla discrezionalità del legislatore divengono così, nella sentenza del 2015, l'occasione per ritornare sulla natura della pensione e indirettamente sulla stessa tematica dei diritti acquisiti, in passato, spesso, retrocessi a diritti "nani" in ragione delle straordinarie esigenze di bilancio.

In proposito, osserva puntualmente la sentenza n. 70/2015, "la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici" è uno strumento tecnico che "si presta contestualmente a innervare il principio di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 Cost., principio applicato, per costante giurisprudenza di questa Corte, ai trattamenti di quiescenza, intesi quale retribuzione differita (fra le altre, sentenza n. 208 del 2014 e sentenza n. 116 del 2013)", nonché a consentire di tener fermo nel tempo "il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, Cost."

### 2. Il salario previdenziale.

La Corte recupera qui tutte le suggestioni di quella efficace espressione coniata da Francesco Santoro Passarelli, "salario previdenziale", che sintetizza l'assetto di interessi proprio del rapporto di lavoro, segnalando come lo stesso inerisca, non solo allo scambio tra subordinazione e retribuzione, ma anche all'acquisizione delle utilità previdenziali connesse e derivate.

Il rapporto di lavoro, infatti, è e resta la causa generatrice delle fattispecie previdenziali, laddove il sistema assuma a riferimento (anche costituzionale) una sostanziale bipartizione tra tutele universalistiche e tutele occupazionali, ed utilizzi per queste ultime il referente del modello assicurativo, seppur interiorizzato in una fattispecie pubblicistica, in quanto tale funzionale alla realizzazione di un interesse generale e, quindi, idonea a generare diritti soggettivi al momento della sua maturazione.

E, d'altro canto, l'effetto depromozionale indotto sul piano occupazionale dalla rilevanza degli oneri previdenziali segnala come il costo del lavoro esprima un valore significativo della transazione economica posta in essere dall'imprenditore per l'acquisizione del fattore lavoro, tra l'altro, marcando, con l'estensione della fattispecie previdenziale a tutti i produttori di reddito da lavoro, il diverso dimensionarsi delle tutele in ragione della maggiore o minore significatività dell'entità della contribuzione dovuta.

### 3. Rapporto di lavoro e rapporto previdenziale: connessioni ed identità

Quanto osservato nel paragrafo che precede è la premessa logica della ricostruzione operata dalla Corte nella sentenza n. 70/2015, laddove afferma che la tecnica della perequazione automatica "si impone, senza predefinirne le modalità, sulle scelte discrezionali del legislatore, cui spetta intervenire per determinare il *quantum* di tutela di volta in volta necessario", perché, sempre ed in ogni caso, l'intervento "deve ispirarsi ai principi costituzionali di cui agli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., principi strettamente interconnessi, proprio in ragione delle finalità che perseguono".

Come si legge il cambio di prospettiva è "epocale" ed impone importanti riconsiderazioni sugli approdi cui erano pervenuti parte degli studi in materia.

Peraltro, la Corte interpreta qui, con sensibilità nuova, il diffuso sentire sociale che configura il trattamento pensionistico come il diritto ad un corrispettivo "guadagnato" negli anni di lavoro, sia stato esso subordinato ovvero anche autonomo.

Ed, infatti, il rapporto di lavoro è la motivazione sociale della stessa origine del fenomeno previdenziale, laddove lo stesso è chiamato ad assicurare l'erogazione di un reddito sostitutivo del reddito da lavoro in tutte le ipotesi in cui la riduzione o la perdita della capacità lavorativa venga a privare il prestatore d'opera della possibilità di acquisirlo.

Non casualmente, del resto, il bisogno previdenziale ha investito gradualmente, partendo dal lavoro operaio, tutta l'area del lavoro subordinato, per interessare, successivamente e con analoga gradualità, tutta l'area del lavoro autonomo (ivi comprese le professioni liberali e le sue figure di confine).

Resta, peraltro, il rilievo che, pur essendo immanente nell'uomo il bisogno di assicurarsi contro eventi (certi o incerti) generatori di danni (non solo economici), e, quindi, di garantirsi una sicurezza personale e familiare, la fattispecie previdenziale, dopo un'iniziale ma insoddisfacente realizzazione in chiave volontaria e mutualistica, trova origine nel precetto legale e forza nella sua obbligatorietà/automaticità, così che il lavoratore viene tutelato, al di là di qualsivoglia opzione individuale, in quanto ritenuto necessario e corrispondente ad un interesse pubblico.

Questa matrice originaria, ancorata strutturalmente al solo rapporto di lavoro subordinato (e, all'origine, al solo lavoro operaio), spiega, per un verso, il sofferto dibattito sulla contribuzione (con i persistenti tentativi di attrazione nell'area della fiscalità per negarne la sinallagmaticità nel rapporto previdenziale e nel connesso rapporto di lavoro), per l'altro, le crescenti difficoltà degli interpreti quando il modello si è andato estendendo a tutti i produttori di reddito da lavoro.

In realtà l'indicazione è chiara; e la Corte la esplicita didatticamente operandone un riepilogo didascalico con il richiamo al progetto di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., che spiega, anche, in sintonia con l'art. 35 Cost., l'estensione dell'obbligatorietà dell'assicurazione sociale per l'invalidità, vecchiaia e superstiti a tutta l'area del lavoro autonomo.

Da qui la conseguenza logica: se il trattamento di quiescenza è "configurabile quale retribuzione differita", il legislatore, quando interviene sullo stesso, come nel caso della perequazione automatica, deve rispettare "il criterio di proporzionalità (art. 36, primo comma, Cost.)" e quello di "adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.)", risultandogli inibita "l'adozione di misure disomogenee e irragionevoli (fra le altre sentenze n. 208 del 2014 e n. 316 del 2010)".

L'omaggio della Corte alla sinallagmaticità, così significativo e così inaspettato, suona come riconoscimento dei valori comuni di tutti i padri costituenti; insieme, conforta studiosi da sempre minoritari; infine, intercetta il sentire vivente di intere generazioni della classe lavoratrice virtuosamente orgogliose di aver imposto alla Stato ottocentesco il risparmio previdenziale.

In proposito, la Corte appare ancor più apprezzabile, laddove, proprio nel richiamo al valore costituzionale dell'adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, Cost., sottolinea come sia compito del legislatore individuare idonei meccanismi che assicurino la perdurante adeguatezza delle pensioni all'incremento del costo della vita, come "è avvenuto anche per la previdenza complementare che, pur non incidendo in maniera diretta e immediata sulla spesa pubblica, non risulta del tutto indifferente per quest'ultima, poiché contribuisce alla tenuta complessiva del sistema delle assicurazioni sociali (sentenza n. 393 del 2000) e, dunque, all'adeguatezza della prestazione previdenziale ex art. 38, secondo comma, Cost."

#### **4. Contribuzione e pensione: sinallagmaticità e solidarietà.**

È chiaro che la sentenza n. 70/2015 non si muove in un contesto che ignora le criticità del bilancio pubblico; ovvero le polemiche tra criterio di computo retributivo e contributivo (con le connesse evocazioni per il primo della violazione del canone di corrispettività, accentuato dal pensionamento di anzianità, dal ricorso ai prepensionamenti, dalle stesse integrazioni al minimo); ovvero, ancora, le polemiche sulla sua stessa decisione in ordine alla illegittimità del contributo di solidarietà sulle pensioni "retributive" più elevate; ovvero, infine, il proliferare delle proposte di ricalcolo generale di tutti i trattamenti in essere con il metodo contributivo con rideterminazione di questi verso il basso.

Anzi, è proprio il contesto di un dibattito, spesso superficiale e comunque in genere affidato ai non addetti ai lavori, a spingere la Corte ad una ricostruzione puntuale dell'istituto.

Non sfugge che la grave e prolungata crisi economica abbia accentuato e reso più aspro il confronto tra l'interesse pubblico a promuovere un'occupazione stabile e quello a garantire ai pensionati un sostentamento adeguato non affidato alla fiscalità generale.

Del resto, l'ordinamento ha sempre vissuto queste tensioni tra le spinte ad una piena valorizzazione della sostanziale invarianza tra reddito da lavoro e reddito da pensione e quelle, uguali e contrarie, al superamento del collegamento tra contribuzione versata e diritto a corrispondenti e correlate prestazioni future.

Da qui, per un verso, l'operare storicamente in termini di modulazione dell'obbligo contributivo, sia a fini di riduzione del costo del lavoro, che di conservazione delle fattispecie previdenziali; per l'altro, il recupero, seppur virtuale, del modello a capitalizzazione per il computo della prestazione attesa, con tendenziale riequilibrio tra l'insieme della contribuzione versata (rivalutata di anno in anno e compresa nella dimensione con l'introduzione di un massimale) e l'insieme delle prestazioni dovute (determinato dall'età di pensionamento e dalla corrispondente speranza di vita).

Anche in questa prospettiva, peraltro, il succedersi dei modelli e degli interventi, ora affidati alla fiscalità generale, ora imputati alla mutualità collettiva, non è idoneo di per sé a superare l'aspettativa sociale di corrispettività che connota l'assetto dello scambio tra lavoro e salario previdenziale.

Tale aspettativa trova, del resto, conferma nel rilievo che anche nel sistema di calcolo retributivo l'anzianità contributiva è elemento centrale per il computo della prestazione dovuta; e che, quindi, per il fruitore d'utilità non rileva, qualsivoglia sia il metodo di computo (contributivo o retributivo), se l'adempimento dell'obbligazione sia stato operato dal datore di lavoro ovvero sia imputabile alla solidarietà generale e/o alla mutualità collettiva.

Questa considerazione spiega, anche, come sul versante del rapporto di lavoro, l'assunzione come criterio di computo della pensione del metodo contributivo, operata con la riforma del 1995 e consolidata con quella del 2011, sia stata possibile senza conflitti sociali, in quanto innervata su un sentire collettivo consolidato quanto alla sinallagmaticità tra contribuzione e prestazione; e come, di contro, la stessa riforma del 2011 abbia generato questi conflitti, laddove è intervenuta in modo drastico sull'età pensionabile travolgendo aspettative ragionevolmente maturate.

#### **5. Eguaglianza sostanziale e perequazione automatica.**

E, del resto, la chiave delle riforme del 1995 e del 2011, quanto al passaggio al contributivo, è tutta nell'equilibrio del dare e dell'avere; un equilibrio che è affidato, per un verso al bilanciamento tra montante contributivo accantonato, età di pensionamento, attesa di vita ed entità della prestazione, per l'altro alla perequazione automatica.

La Corte è lineare in proposito: la perequazione automatica è lo strumento tecnico, neutrale ed obiettivo, che consente di realizzare le finalità degli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., tra loro strettamente interconnesse.

"La ragionevolezza di tali finalità consente di predisporre e di perseguire un progetto di eguaglianza sostanziale conforme al dettato dell'art. 3, secondo comma, Cost., così da evitare disparità di trattamento in danno dei destinatari dei trattamenti pensionistici".

In proposito, la Corte, nell'esame delle questioni sottoposte alla sua attenzione in materia di trattamenti pensionistici, ricorda come abbia già tracciato nel passato un percorso coerente per il legislatore, con l'intento di inibire un esercizio irragionevole della discrezionalità, qualificando il trattamento di quiescenza "retribuzione differita" ed indicando quali criteri guida quello "di proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro prestato (art. 36, primo comma, Cost.)" ed al suo fianco quello "di adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.)".

Questo inciso richiamo alla ragionevolezza del legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità era già stato fatto dalla Corte nella sentenza "monito" n. 316 del 2010, avvertendo che la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, o la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, entrerebbero in collisione con gli invalicabili principi di adeguatezza e di proporzionalità.

Il monito è particolarmente incisivo perché la Corte lo ha pronunciato in occasione dell'esame dell'art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007, che stabiliva l'azzeramento della perequazione per i trattamenti pensionistici di importo più elevato, nella fattispecie individuati in quelli superiori ad otto volte il minimo.

In questa circostanza la Corte, in un contesto, il 2010, già segnato da una prolungata crisi economica, ritiene opportuno "salvare" la norma, anche in ragione del fatto che l'azzeramento è limitato al solo anno 2008; tuttavia, ritiene necessario avvertire il legislatore che anche le pensioni di

"maggior consistenza" devono essere "sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta".

Nel richiamare questo monito la Corte, nella sentenza n. 70 del 2015, lo fa precedere da una completa ricostruzione sistematica della disciplina della perequazione (a cui è sufficiente rinviare), utile allo stesso Giudice delle leggi per sottolineare che già "la disciplina generale che si ricava dal complesso quadro storico-evolutivo della materia, prevede che soltanto le fasce più basse siano integralmente tutelate dall'erosione indotta dalle dinamiche inflazionistiche o, in generale, dal ridotto potere d'acquisto".

Proprio questa affermazione offre, dunque, una chiave di lettura della declaratoria di illegittimità della norma censurata; infatti, qui, l'azzeramento opera per un biennio e tocca pensioni modeste (superiori a tre volte il minimo), mentre nella disciplina a regime la protezione dall'inflazione è per tutti i trattamenti seppur in via decrescente; e la norma "salvata" nel 2010, con il monito al legislatore di non proseguire con la tecnica dell'"azzeramento", operava solo per un anno e per i trattamenti superiori a otto volte il minimo.

Da qui la conferma che l'art. 24, comma 25, del d.l. n. 208 del 2011, viola sia il criterio di proporzionalità che quello di adeguatezza; nonché l'opportunità di operare un ulteriore monito al legislatore per il futuro: il rispetto di ambedue i parametri di cui agli artt. 36 e 38 "si fa tanto più pressante", quanto "più si allunga la speranza di vita, diffusa tra quanti beneficiano di trattamenti pensionistici, a condurre un'esistenza libera e dignitosa, secondo il dettato dell'art. 36 Cost."

#### **6. Bilanciamento e pragmatismo: il criterio della ragionevolezza.**

Se i nostri mezzi di informazione avessero voluto dar conto in modo equilibrato della sentenza n. 70/2015 avrebbero dovuto sintetizzarla in uno dei suoi passaggi argomentativi più chiari: "il criterio di ragionevolezza, così come delineato dalla giurisprudenza citata in relazione ai principi contenuti negli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., circo-scrive la discrezionalità del legislatore e vincola le sue scelte all'adozione di soluzioni coerenti con i parametri costituzionali".

In proposito, la Corte indica al legislatore la tecnica con cui operare un bilanciamento corretto dei principi in gioco (implicitamente evocando anche quello, oggi costituzionalmente presente, del c.d. pareggio di bilancio).

Osserva, infatti, la Corte come affermare che proporzionalità e adeguatezza non devono sussistere soltanto al momento del collocamento al riposo, ma vanno costantemente assicurate, anche nello svolgersi del rapporto pensionistico, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta, non vuol dire imporre un'automatica ed integrale coincidenza tra il livello delle pensioni e l'ultima retribuzione, ma solo indicare al legislatore (che conserva "una sfera di discrezionalità per l'attuazione, anche graduale", della garanzia di conservazione del valore originario della prestazione pensionistica dovuta) come dal canone dell'art. 36 Cost., consegua, comunque, "l'esigenza di una costante adeguazione del trattamento di quiescenza alle retribuzioni del servizio attivo" (sentenza n. 501/1988; ma vedi, anche, tra le tante, n. 316/2010, n. 30/2004, n. 173/1986, n. 26/1980, n. 46/1979, n. 176/1975).

In sintesi conclusiva "il legislatore, sulla base di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali" (sentenza n. 70 del 2015), deve "dettare la disciplina di un adeguato trattamento

pensionistico, alla stregua delle risorse finanziarie attingibili e fatta salva la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona" (sentenza n. 316 del 2010), anche al fine di scongiurare il verificarsi di "un non sopportabile scostamento" tra l'andamento delle pensioni e delle retribuzioni che determinerebbe l'elusione da parte del legislatore del limite della ragionevolezza (sentenza n. 226 del 1993).

A conferma delle difficoltà del legislatore di operare su di una materia complessa e ad elevata sensibilità sociale, la sentenza n. 70 del 2015 dedica un lungo *excursus* a tutti gli interventi di sospensione del meccanismo perequativo (a cui si rinvia), che hanno preceduto quello oggetto di censura da parte della sentenza stessa (art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011), sottolineando anche come essi abbiano seguito negli anni orientamenti diversi, nel tentativo di bilanciare le attese dei pensionati con variabili esigenze di contenimento della spesa. In questa prospettiva la Corte ritorna sulla sua sentenza "monito", la n. 316 del 2010, per spiegare in modo più approfondito le ragioni che le consentirono di "salvare" l'art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007.

Gli argomenti, in breve sintesi sono tre: a) la ridotta temporaneità dell'intervento (un anno); b) i maggiori "margini di resistenza all'erosione determinata dal fenomeno inflattivo" delle pensioni più elevate (superiori ad otto volte il minimo); c) la coerenza con la regola generale a regime della perequazione automatica che "prevede una copertura decrescente (dall'inflazione) a mano a mano che aumenta il valore della prestazione".

Quest'ultimo, nella lettura della Corte, di ieri e di oggi, risulta l'argomento prevalente, perché la scelta del legislatore "era in quel caso sostenuta da una *ratio* redistributiva, a conferma di un principio solidaristico", idoneo in quanto tale a superare la violazione del principio di eguaglianza (presumo perché il reddito determina "situazioni non omogenee").

E, infatti, la stessa Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma sottoposta a censura (art. 24, comma 25, del d.l. n. 208 del 2011), esprime un apprezzamento comparativo per la legislazione successiva (art.1, comma 483, lettera e), della legge n. 147 del 2013) che stabilisce per il triennio 2014-2016 un sistema orientato ad un equilibrato bilanciamento tra solidarietà e corrispettività, ispirato "a criteri di progressività parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e dell'adeguatezza" (perequazione nella misura del 100 per cento per i trattamenti pensionistici sino a tre volte il minimo, del 95 per cento per la fascia tra tre e quattro volte il minimo, del 75 per cento per la fascia tra quattro e cinque volte il minimo, del 50 per cento la fascia tra cinque e sei volte il trattamento minimo, limitando solo al 2014 il blocco della perequazione per le pensioni di importo superiore a sei volte il trattamento minimo).

Si torna, insomma, alla sentenza "monito" n. 316 del 2010. Allora l'irragionevolezza si poté superare perché si ritenne "che non vi fosse riduzione quantitativa dei trattamenti in godimento, ma solo rallentamento della dinamica perequativa delle pensioni di valore più cospicuo".

In quel caso, infatti, il bilanciamento tra le esigenze di bilancio e l'affidamento dei pensionati veniva operata a danno di questi ultimi, ma in una contenuta via temporanea, richiamando al dovere di solidarietà solo i redditi pensionistici più elevati (superiori ad otto volte il minimo e, quindi, per restare alle parole della Corte, "di sicura rilevanza").

Oggi, o meglio nell'intervento per il 2012 ed il 2013, si evidenzia invece una palese irragionevolezza, perché la tipologia dell'intervento incrina "la principale finalità della tutela, insita nel meccanismo della perequazione, quella che prevede una difesa modulare del potere d'acquisto".

Del resto, avverte la Corte: "deve rammentarsi che, per le modalità con cui opera il meccanismo di perequazione, ogni eventuale perdita del potere di acquisto, anche se limitata a periodi brevi, è, per sua natura, definitiva". Infatti, "le successive rivalutazioni saranno calcolate non sul valore reale originario, bensì sull'ultimo importo nominale, che dal mancato adeguamento è stato già intaccato".

#### 7. Una rifondazione sistemica nell'ambito di una sentenza "annunciata".

L'esito dello scrutinio di legittimità costituzionale del comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 sembrava scontato dagli addetti ai lavori dopo la sentenza "monito" n. 316 del 2010 (specie in ragione degli ambiti di riferimento e delle modalità), anche se poi le indiscrezioni dei mezzi di informazione segnalerebbero l'esistenza di un ampio numero di giudici disponibili a ritenere prevalente su tutti i valori costituzionali quello del c.d. pareggio di bilancio. In ogni caso la vicenda si è conclusa, come nelle attese, con la declaratoria di illegittimità della norma.

In proposito, prima di esporre le motivazioni che conducono al dispositivo finale, va ricordato come la Corte sia stata chiamata a valutare la legittimità della norma anche rispetto ad altri parametri costituzionali rispetto a quelli sin qui richiamati (artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.), ed in particolare l'art. 53 Cost. (evocato in connessione agli artt. 2, 3, 23 Cost.) e l'art. 117, primo comma, Cost. (evocato come parametro interposto per richiamare la Cedu ed una serie di disposizioni contenute nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

Di questo ultimo parametro non giova dar conto in quanto la Corte ha ritenuto "la questione, come prospettata, inammissibile" per "il difetto nell'esplicitazione delle ragioni di conflitto tra la norma censurata e i parametri costituzionali evocati" (*ex plurimis* ordinanze n. 36 del 2015 e n. 158 del 2011).

Di grande interesse è invece la motivazione con cui la Corte dichiara non fondata la censura riferita all'art. 53 Cost. (evocato in connessione agli artt. 2, 3 e 23 Cost.), in quanto ricostruttivo dei confini tra fisco e previdenza e, quindi, tra tassazione e contribuzione.

Rileva la Corte come tutte le ordinanze di rimessione riferite all'art. 53 Cost., sostengono che la misura di azzeramento della rivalutazione automatica (per i trattamenti superiori a tre volte il minimo) per il biennio 2012-2013 debba qualificarsi come "una prestazione patrimoniale di natura tributaria"; da qui le censure, in quanto la norma sarebbe lesiva del principio di universalità dell'imposizione a parità di capacità contributiva, perché posta a carico di una sola categoria di contribuenti (in violazione anche del principio di eguaglianza), nonché del principio di progressività della tassazione in raccordo con la capacità reddituale del singolo (con evocazione delle sentenze n. 10/2015, n. 116/2013, n. 223/2012).

A queste censure la Corte risponde con un breviario di diritto tributario, chiarendo che l'azzeramento della perequazione automatica non è "una prestazione patrimoniale di natura tributaria, atteso che esso non dà luogo ad una prestazione patrimoniale imposta, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, destinato a reperire risorse per l'erario."

In proposito, ricorda che la sua giurisprudenza (*ex plurimis* sentenze n. 219 e n. 154 del 2014) ha costantemente indicato come elementi necessari della fattispecie tributaria: la finalizzazione della norma a determinare una decurtazione patrimoniale del soggetto passivo, la non attitudine ad integrare la modifica di un rapporto sinallagmatico, la destinazione delle risorse acquisite alla

spesa pubblica.

Questi elementi, secondo la sentenza n. 70 del 2015, non sussistono nella norma censurata, in quanto la stessa non prevede una decurtazione o un prelievo a carico del titolare di un trattamento pensionistico, né consente l'acquisizione di nuove risorse al bilancio dello Stato, operando solo in termini di risparmio di spesa.

Chiariti i confini tra fisco e previdenza, con la conseguente declaratoria di non fondatezza delle censure sollevate in riferimento al mancato rispetto dei principi di progressività e di capacità contributiva, la Corte affronta la questione della legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modifiche, dall' art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, prospettata con riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., che dichiarerà fondata.

In proposito, la Corte rileva come la norma, "se vagliata sotto i profili della proporzionalità e adeguatezza del trattamento pensionistico, induce a ritenere che siano stati 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» (sentenza n. 349 del 1985)".

Aggiunge la Corte, dopo aver osservato come il legislatore non abbia voluto ascoltare il monito indirizzatogli con la sentenza n. 316 del 2010, come la fattispecie oggetto del suo esame confermi "con chiarezza" il nesso "inscindibile che lega il dettato degli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. (tra le tante, la sentenza n. 208 del 2014, che richiama la sentenza n. 441 del 1993)".

Si torna, dunque, ai valori di riferimento ed ai confini non valicabili. È su questo terreno che il legislatore deve operare "un corretto bilanciamento" ogni qualvolta si profili l'esigenza di un risparmio di spesa; tra l'altro ben identificando la natura, l'entità e le cause delle sopravvenute esigenze finanziarie, la destinazione funzionale delle maggiori risorse acquisite, e le ragioni che motivano l'imputazione dei nuovi sacrifici a soggetti che hanno perduto, in ragione dell'età, la capacità di produrre reddito da lavoro.

È su questo punto che la Corte chiude la sua sentenza, che è anche un richiamo ai patti non scritti su cui è edificato il nostro sistema di convivenza sociale: "l'interesse dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, è teso alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, da cui deriva in modo consequenziale il diritto a una prestazione previdenziale adeguata". Tutte le volte che questo interesse, che è un diritto acquisito e costituzionalmente fondato, risulta irragionevolmente sacrificato, questo sacrificio intacca "i 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.)", che, tra l'altro, quanto al secondo, richiama, seppur non esplicitamente, il "principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost." ed al contempo l'"attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost."

#### **8. Welfare e salario previdenziale: qualche riflessione d'insieme.**

Le tensioni indotte dalla sentenza della Corte n. 70 del 2015 sul sistema politico per gli effetti prodotti sul bilancio pubblico in una fase di difficili e sofferti equilibri, anche in ragione dei vincoli

imposti dall'Unione Europea, confermano la necessità di un ripensamento dell'assetto complessivo del nostro *Welfare*.

Le spinte e contropinte in quest'area sono crescenti e spesso divaricanti: si va dalle proposte di contrasto alla povertà (tra cui, prevalente, quella del reddito di cittadinanza) a quelle in materia di ammortizzatori sociali (con un primo intervento già realizzato con uno dei decreti attuativi del *Jobs Act*), senza trascurare le tante ipotesi di rimettere mano all'ultima riforma del sistema pensionistico (spaziando dalla riflessibilizzazione dell'età pensionabile sino alla riconversione di tutti i trattamenti c.d. retributivi in contributivi).

Forse può essere utile, allora, utilizzando le indicazioni ricostruttive acquisibili dalla sentenza n. 70/2015 in ordine alla nozione di pensione, alla funzione della perequazione automatica ed alla distinzione tra previdenza e fisco, tentare una qualche riflessione conclusiva d'insieme.

Anzitutto, è chiaro che non è più consentito un approccio per aree tematiche in quanto "tutto si tiene e tutto è interconnesso". Va, quindi, immaginato un progetto di *Welfare* integrato che coordini e combini le variabili scuola e lavoro, inoccupazione e disoccupazione, reddito e povertà; tutto ciò in un contesto di prolungamento della vita media e di crescita della popolazione anziana (in assoluto ed in rapporto alla popolazione attiva).

La domanda che a questo punto deve porsi è se questo progetto può concretizzarsi ad invarianza dei referenti costituzionali ovvero se sia necessario prendere atto che la pluralità e la complessità dei bisogni sociali impone una riscrittura "onesta e trasparente" dell'art. 38 Cost.

Il tema è, dunque, se l'impianto su cui operare possa essere ancora quello dei binomi classici previdenza-assistenza e lavoratore-cittadino, ovvero se una strutturale carenza di risorse non consigli il loro superamento in favore della coppia semplificante sicurezza sociale-cittadino.

Orbene, restando nell'ambito di un'opzione conservativa, le esigenze che si impongono sono anzitutto quelle di un più equilibrato assetto del sistema pensionistico, che sia in grado di onorare gli impegni presi con il lavoratore, il quale sull'attesa delle prestazioni previdenziali di primo e secondo livello ha costruito il suo progetto di vita.

Al riguardo, non si possono non giudicare in modo critico interventi come il blocco della perequazione automatica ovvero la sua rarefazione sui trattamenti di importo più elevato; nonché, per altro verso, le penalizzazioni della previdenza complementare equiparata agli investimenti speculativi.

E, del resto, è questa una stagione che vede incrementarsi le problematiche delle persone anziane, con il crescere, insieme alla durata della vita, di patologie invalidanti che richiedono assistenza, anche medica, costante, e ricovero in strutture abitative dedicate alla lunga degenza.

Vi è poi il tema degli ammortizzatori sociali che in un'opzione conservativa dovrebbe essere affrontato tenendo conto delle origini del nostro sistema, storicamente impostato su base categoriale, e dei buoni risultati sin qui raggiunti, seppur con diseguaglianza nei livelli protettivi.

Un prudente ragionevole "buon senso" suggerirebbe la conferma della integrazione salariale ordinaria e straordinaria e la sua generalizzazione (con contestuale accantonamento della "cassa in deroga" e con l'assorbimento nel sistema generale dei fondi di settore); e l'utilizzo dell'assicurazione sociale per l'impiego, già oggetto di un buon intervento di riforma in uno dei decreti attuativi del *Jobs Act*, come strumento di contrasto alla disoccupazione a spettro insieme residuale ed

universale, con potenziali proiezioni verso il lavoro autonomo e l'area dell'inoccupazione.

Su quest'ultimo tema, peraltro, che investe anche l'assetto complessivo dello statuto protettivo riferibile al primo comma dell'art. 38 Cost., il problema delle risorse si fa pervasivo, perché se la politica del Governo, stretta dalla crisi e dai vincoli dell'Unione europea, non può prevedere risorse aggiuntive al comparto previdenza e assistenza, ed anzi deve imporre contenimenti di spesa, gli interventi possibili si indirizzano inevitabilmente sulla spesa pensionistica ed assumono una connotazione compressiva anche per le fasce più deboli (come ben evidenziato dalla vicenda di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015).

È chiaro che in un contesto in cui l'emergenza si fa sistema, anche solo per una sentenza della Consulta, sembra ragionevole pensare, in alternativa ad un disegno conservativo di razionalizzazione ed efficientamento dell'esistente, ad un'ipotesi più radicale di passaggio dal modello di *welfare* occupazionale a quello c.d. universale (oggi, nel nostro paese, praticato nella sanità).

In termini macro-economici l'operazione non creerebbe particolari problemi nei confronti dell'Unione europea. L'Italia spende per il *welfare* una quota di Pil sostanzialmente allineata con la media dei Paesi europei, e comunque non dissimile da quelli di Paesi significativi come il Regno Unito.

Tuttavia, la specificità italiana è data dalla composizione della spesa che, anche dopo le recenti riforme, è prevalentemente assorbita dal sistema pensionistico.

Questa distorsione funzionale, che è di natura distributiva ed interessa anche gli ammortizzatori sociali (nel rapporto, tutto italiano, tra integrazione salariale e disoccupazione), non è modificabile, se non in modo marginale e con interventi "opachi" (come quelli sul blocco della perequazione automatica), ad invarianza del referente ideologico delle assicurazioni sociali e, quindi, della corrispettività.

Siamo così ai conflitti sociali, qui ancora contenuti, altrove già esplosi anche in modo violento, quando si impone, per sopravvenuta assenza di risorse, l'arretramento delle protezioni già garantite, ovvero, più gravemente, l'inadempimento degli impegni assunti.

Ma siamo anche al conflitto tra i portatori di interessi diversi, perché la crescente assenza di risorse evidenzia che il *welfare* esistente è inadeguato a dare risposte idonee ai nuovi bisogni, a combattere il crescente diffondersi della povertà, a promuovere l'inclusione sociale dei giovani e degli antichi e nuovi immigrati, a supportare la dignità di una vecchiaia sempre più condannata alla solitudine ed all'indigenza.

Forse, alla fine, è necessario ripensare il *welfare* ampliandone l'ambito, ma contenendo l'entità delle prestazioni, ridotte solo alla garanzia di mezzi adeguati di vita (forse nell'accezione modesta della proposta in essere sul reddito di cittadinanza). Per qualche possibile idea rinvio ad un mio non troppo lontano lavoro, "Ripensando il *welfare*" (in RDSS, 2013, n. 3, 473 ss.).

Comunque, se questo dovrà essere l'approdo finale imposto dalla retrocessione delle economie di alcune democrazie occidentali, il dovere morale delle classi dirigenti e dei cultori della materia è quello, non solo di gestire una lunga e sofferta transizione dal *welfare* del "benessere" a quello della "sussistenza", ma anche di annunciare per tempo il passaggio alle generazioni future per la costruzione di progetti di vita diversi da quelli immaginati in passato.

Parafrasando la sentenza n. 70 del 2015 si dovrà, con qualche coraggio, affermare che lo Stato non potrà più garantire la soddisfazione dell'interesse dei pensionati alla conservazione del

potere d'acquisto delle pensioni superiori a due volte il trattamento minimo, dovendosi sacrificare l'ulteriore adeguamento alle esigenze finanziarie nazionali e dell'Unione europea.

È una scelta difficile riformare il *welfare* e rimodulare i valori costituzionali. Nutro ancora forti dubbi che sia necessaria ed opportuna. Penso, in ogni caso, che la civiltà di una Nazione si misuri sulla trasparenza del messaggio in ordine alla persistenza o meno del salario previdenziale e delle utilità presenti e future che da esso discendono.