

## CORTE COSTITUZIONALE

30 aprile 2015 n. 70- Pres. Criscuolo- Est. Sciarra

**Previdenza e Assistenza - Assicurazione invalidità, vecchiaia e superstiti- Pensioni- Perequazione automatica- Abolizione anni 2012-2013- Illegittimità costituzionale.**

[Art. 24, comma 25, d.l. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge n. 214/2011- artt. 2, 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.]

*E' costituzionalmente illegittimo l'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201/2011 "disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", convertito con modificazione dall'art. 1, comma 1, legge n. 214/2011, nella parte in cui prevede che: "In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento".*

*La norma non rispetta i profili di proporzionalità e adeguatezza del trattamento pensionistico e ha valicato i limiti di ragionevolezza e proporzionalità con il conseguente pregiudizio del potere di acquisto delle pensioni e con irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività.*

*Non ascoltato il monito indirizzato al legislatore con la sentenza n. 316/2010 dove si affermava che "le pensioni sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta".*

*I titolari di trattamenti previdenziali modesti hanno interesse alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite che costituiscono una prestazione previdenziale adeguata. Tale diritto risulta irragionevolmente scarificato in nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio, con conseguente violazione di diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, fondati su inequivocabili parametri costituzionali: la proporzionalità del trattamento di quiescenza inteso quale retribuzione differita e l'adeguatezza da intendersi come espressione del principio di solidarietà e, al contempo, attuazione del principio di uguaglianza sostanziale.*

NOTA

### **Alla ricerca di una *ratio* del sistema pensionistico italiano**

Con la sentenza n. 70 del 2015 la Consulta ha dichiarato l'incostituzionalità del comma 25 dell'art. 24 del d.l. 6 dicembre 2011 n. 201 noto come "Decreto Salva Italia" rubricato: "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici".

La norma dichiarata incostituzionale riguarda il blocco della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici per gli anni 2012-2013 superiori ad un importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo Inps.

Tale norma recita espressamente che il blocco del meccanismo di rivalutazione è reso necessario "in considerazione della contingente situazione finanziaria".

Le ragioni dell'incostituzionalità risiedono nella durata biennale del predetto blocco che incide non solo sui trattamenti pensionistici di importo meno elevato ma non in maniera episodica bensì permanente giacché la mancata rivalutazione per due anni determina, poi, una permanente riduzione dei successivi adeguamenti, giacché "le successive rivalutazioni saranno, infatti, calcolate non sul valore reale originario, bensì sull'ultimo importo nominale, che dal mancato adeguamento è già stato intaccato".

La sentenza censura il ricordato decreto, giacché, limitandosi a richiamare genericamente la "contingente situazione finanziaria", non opera un bilanciamento tra le esigenze finanziarie e i diritti dei pensionati.

Nel lungo *excursus* che la sentenza svolge di tutta la legislazione precedente, che più volte è intervenuta sul blocco delle pensioni, viene evidenziato come in altre occasioni la sospensione della rivalutazione sia stata solo annuale e per pensioni di importo superiore non già a tre volte il trattamento minimo Inps ma riferita a prestazioni cinque o sei volte superiori a tale soglia.

Inoltre, richiamando i criteri di progressività e adeguatezza la sentenza rileva come nel caso di specie non vi sia stata un criterio di progressività in ordine alla percentuale di rivalutazione consentita.

Queste, in sostanza, le ragioni della rilevata incostituzionalità che la sentenza riafferma anche in relazione al disatteso monito espresso nella sentenza n. 316 del 2010, dove la Corte aveva rilevato che anche le pensioni di maggiore consistenza, in caso di frequenti reiterazioni di misure volte a paralizzare il meccanismo perequativo, avrebbero potuto "non essere sufficientemente difese in relazione al potere d'acquisto della moneta".

Ora, a ben vedere, il problema di fondo risiede proprio in questo assunto, che fa assurgere la conservazione dei trattamenti pensionistici a principio di rango costituzionale.

La sentenza dichiara l'incostituzionalità in riferimento agli articoli 38, secondo comma, 36 e 3 della Costituzione.

L'art. 38 Cost. prevede proprio al secondo comma che siano assicurati, in caso di invalidità e vecchiaia, mezzi "adeguati" alle esigenze di vita, così come l'art. 36 cost. si riferisce ad un reddito sufficiente e, naturalmente, l'art. 3 Cost. pone il problema della rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'uguaglianza dei cittadini.

Da nessuno di questi articoli si può evincere il principio della immodificabilità del potere d'acquisto delle pensioni, anche se certamente la Corte costituzionale può esercitare un giudizio di merito in

ordine al rispetto dei mezzi adeguati e alla sufficienza dei trattamenti pensionistici; anche Sabino Cassese ha commentato sulle pagine del Corriere della Sera la sentenza in esame, criticando l'applicazione del criterio dell'adeguatezza che la sentenza riferisce anche a pensioni di cospicuo valore.

Da molti la sentenza è stata criticata allorché ritiene non sufficientemente chiariti i motivi economici che hanno indotto il legislatore del 2011 ad operare il blocco biennale della rivalutazione delle pensioni. Tuttavia, bisogna rilevare che, a sua volta, la sentenza in oggetto non motiva rispetto a quale sia il livello critico di determinati trattamenti pensionistici, la cui perdita di potere d'acquisto li porterebbe sotto il livello di sufficienza.

D'altra parte, il monito citato dalla sentenza, quello cioè espresso dalla Corte nella pronuncia n. 316/2010, si riferisce anche alle pensioni "di maggiore consistenza" che devono, comunque, secondo la Corte essere difese in relazione ai mutamenti del potere di acquisto della moneta.

Ecco allora che, anche se la sentenza non nomina tale categoria concettuale, il sostanziale riferimento è da intendersi ai *diritti quesiti*, concetto questo che sembrava essere ormai archiviato con riferimento alla complessa dinamica dei diritti sociali.

Comunque, non mi sembra che sia stato affrontato dai tanti critici della sentenza un profilo che ritengo, invece, fondamentale.

Infatti, la sentenza è sicuramente coerente con tutta la giurisprudenza costituzionale in materia pensionistica, ma il problema è proprio questo, voglio dire che, a ben vedere, la criticità di fondo della questione non è nel *decisum* della sentenza ma, piuttosto, nel più ampio problema della incerta *ratio* del sistema pensionistico italiano.

Il nostro sistema pensionistico, come noto, si basa sul meccanismo di finanziamento a ripartizione: sono, insomma, i contributi dei lavoratori attivi che finanziano, per la maggior parte, le pensioni Inps, mentre, circa un terzo è finanziato tramite trasferimenti da parte dello Stato.

Già questo dato apre un problema in ordine ad una ricostruzione teorica della *ratio* del sistema pensionistico, ma la questione si è aggravata, sempre da un punto di vista ricostruttivo, allorché la legge Dini del 1995 ha abbandonato la valenza solidaristica e ideale del sistema a ripartizione per passare al c.d. sistema di capitalizzazione virtuale, cioè mentre il finanziamento è garantito dai lavoratori attivi, il calcolo delle pensioni simula un accostamento reale, che invece è effettivo nella previdenza complementare.

Insomma, il nostro sistema continua ad essere finanziato a ripartizione ma questa tecnica costituisce soltanto un dato strumentale per il finanziamento del sistema che, secondo la *ratio* di tale legge, dovrebbe tendere a comportarsi come se esistessero realmente gli accantonamenti contributivi operati su base individuale.

In questo contrasto tra diverse *rationes* (il finanziamento pubblico, il finanziamento intergenerazionale e la quantificazione dell'ammontare delle singole pensioni sul dato figurativo di

un accantonamento virtuale) evidentemente i giudici della Corte non hanno potuto trovare elementi ricostruttivi per superare l'interpretazione particolaristica e affermare quella *ratio* solidaristica che, invece, deve presiedere a tutto il sistema di sicurezza sociale.

Diversamente, nell'ordinamento francese il sistema di finanziamento a ripartizione (che in Italia è stato degradato a mera contingenza pragmatica) viene esaltato nell'art. L111-2-1 del Codice di Sicurezza Sociale che recita: "la Nazione riafferma solennemente la scelta della pensione per ripartizione al centro del patto sociale che unisce le generazioni".

Ora, è proprio tale riflessione che è mancata nella sentenza, ma la responsabilità è anche della dottrina che non ha mai affrontato il problema pensionistico secondo una ricostruzione capace di delinearne l'importanza teorica.

Anche l'aspetto solidaristico del sistema pensionistico va ripensato alla luce dell'attuale possibilità, in passato consentita solo parzialmente, di cumulare più pensioni e soprattutto di poter interamente cumulare reddito da lavoro e godimento del trattamento pensionistico; ciò modifica, a mio avviso, sostanzialmente la natura stessa del diritto alla pensione.

Ho riletto gli atti delle Giornate di studio dell'Aidlass tenutesi a Rimini trentuno anni fa, dove Gino Giugni proponeva una proporzionalità decrescente della pensione: "quanto più alta è la retribuzione su cui viene misurata la pensione stessa, tanto è regressiva la misura della pensione" (Rischio e bisogno nella crisi della previdenza sociale, Giuffrè, 1985, p. 113). In quel convegno, polemizzando con quanti si arroccavano sul *pacta sunt servanda* riferito all'immodificabilità dei trattamenti pensionistici, facevo notare che, stante la prevedibile durata di trattamenti pensionistici da erogarsi per oltre trenta anni e che, quindi, avrebbero dovuto attraversare diverse congiunture economiche, era impossibile affidarsi alla logica dei diritti acquisiti e che, pertanto, a fronte di diverse congiunture economiche, si sarebbero dovuti fare sacrifici sia per i lavoratori attivi che per i pensionati.

E' impensabile che lavoratori con salari ridotti dalla crisi economica debbano mantenere ricche pensioni immodificabili!

Il sistema di finanziamento a ripartizione è già in crisi da molti anni ed è per questo che lo Stato è costretto ad integrare la gestione pensionistica dell'Inps. Già oggi a fronte di mille lavoratori attivi vi sono ben settecento pensionati. Inoltre, il numero delle pensioni (considerato che molti ne percepiscono due) eguagliano il numero dei lavoratori attivi; tale rapporto è in continuo peggioramento. Poiché l'intervento statale nel ripianare i conti dell'Inps è già importante e comunque destinato a crescere il diritto alla pensione acquisirà sempre più le caratteristiche di diritto finanziariamente condizionato.

Il problema, come si diceva, riguarda la natura stessa del diritto alla pensione, nato come misura assistenziale agli inizi del secolo scorso per assistere gli ultimi anni di vita di lavoratori che avevano superato la soglia media della sopravvivenza e che è diventato, invece, la garanzia del reddito per una importante terza stagione della vita.

E'grave che i giuristi si siano disinteressati di tali problematiche, rifugiandosi nell'analisi microinterpretativa e lasciando la valutazione dei problemi *macro* agli economisti e agli attuari, con le conseguenze che vediamo.

Credo che la palese inadeguatezza della sentenza in commento, pur nella sua formale correttezza, servirà, quanto meno, ad avviare una riflessione sulle tematiche generali correlate al diritto alla pensione nel complessivo sistema della sicurezza sociale.

Va riscoperto il carattere assistenziale delle pensioni a tutti i livelli, distinguendo il profilo assistenziale da quello assicurativo. Il famoso economista Modigliani, che molto si è occupato negli Stati Uniti di sistemi pensionistici, prefigurava un modello simile alla nostra previdenza integrativa, che nel nostro Paese rimane, invece, marginale proprio a causa del pesante prelievo contributivo ad opera della previdenza pubblica.

La pensione garantita dallo Stato non può essere avulsa dalle congiunture economiche; la legge n. 335/1995, che prevede il calcolo contributivo a capitalizzazione simulata, tiene in realtà conto delle variazioni del Pil sicché negli ultimi anni la rivalutazione dei montanti contributivi individuali è stata negativa, ma tale incidenza è risultata marginale rispetto alla rivalutazione monetaria. Resta il fatto che le pensioni incidono per il 16,5% del Pil nazionale e siamo il Paese che eroga le pensioni più generose al mondo.

Se c'è pertanto l'esigenza di abbassare il livello delle pensioni, anche perché come scriveva Giugni nel ricordato intervento del 1984, i pensionati non devono risparmiare ma solo consumare, il problema è soltanto di ordine tecnico attraverso quale strumento arrivare ad una equa riduzione della spesa pensionistica.

Proprio questo, a mio avviso, è mancato nella sentenza della Corte costituzionale, che ha censurato la sterilizzazione delle pensioni per due anni sul presupposto che questa avrebbe poi avuto influenza sull'ammontare della pensione anche quando la rivalutazione sarebbe stata ripristinata; l'intento virtuoso del legislatore era, invece, proprio quello di provocare un graduale abbassamento delle pensioni.

Se, pertanto, una responsabilità ha avuto il legislatore è stata quella di non chiarire adeguatamente l'intento macroeconomico dell'operazione, ancorandola ad un problema contingente, ciò che ha, appunto, indotto la Corte ad individuare una contraddittorietà tra le finalità e lo strumento utilizzato.

Le Corti Supreme hanno in tutti gli ordinamenti una riconosciuta funzione politica giacché l'analisi di un testo legislativo deve essere condotta in un virtuoso bilanciamento tra l'analisi tecnica e la visione prospettica riferita agli istituti giuridici che debbono adeguarsi ai mutamenti della realtà sociale.

Giulio Prosperetti  
Prof. Ordinario di Diritto del lavoro  
Università di Roma "Tor Vergata"