

**Giudicato costituzionale, discrezionalità del legislatore e modulazione retroattiva della perequazione dei trattamenti pensionistici nella sentenza n. 250 del 2017 della Corte costituzionale. Qualche spunto di riflessione critica\***

*di **Giorgio Grasso** – Professore associato confermato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi dell'Insubria. E' uno dei due Direttori scientifici dell'Osservatorio AIC*

**ABSTRACT:** This short paper focuses on the judgment no. 250/2017 of the Italian Constitutional Court concerning equalization of pension treatments in the Decree Law no. 65/2015.

In this judgment the Constitutional Court rejected all the objections of constitutionality raised against the Decree Law no. 65/2015, unlike the judgment no. 70/2015, in which the Constitutional Court declared the unconstitutionality of the Decree Law no. 201/2011, always concerning the block of the automatic adaption of pensions.

The article underlines some critical issues of the judgment no. 250/2015, in particular about the retroactivity of the Decree Law no. 65/2015 and about the relationships between the power of Legislator and the strength of the constitutional judgments.

**SOMMARIO:** 1. Rilievi introduttivi. Il contesto della pronuncia in commento. – 2. Un rapido passo indietro: la sentenza n. 70 del 2015 e il d.l. n. 65 del 2015. – 3. La sentenza n. 250 del 2017: le finalità attuative del d.l. n. 65 del 2015 e il «nuovo bilanciamento dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti nella materia» al vaglio della Corte costituzionale: critica. – 4. Segue: la coerenza, secondo la Corte, dell'effetto retroattivo del d.l. n. 65 del 2015: critica. – 5. Segue: ragionevolezza (e irragionevolezza) delle misure di blocco e di azzeramento e di limitazione della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici. Due sentenze “distanti” e due Corti “diverse”, tra Costituzione e politica costituzionale.

**1. Rilievi introduttivi. Il contesto della pronuncia in commento**

Due anni e mezzo dopo la sentenza n. 70 del 2015, è giunta, molto attesa, la pronuncia n. 250 del 2017, che ha respinto tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate a proposito del d.l.

---

\* Questa *Nota* è in corso di stampa in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 6/2017; si ringrazia il Prof. Alessandro Pace per l'autorizzazione alla pubblicazione anche in questa sede.

21 maggio 2015, n. 65. La decisione del 2015, infatti, dichiarando l'incostituzionalità delle disposizioni del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, in tema di azzeramento del meccanismo di perequazione delle pensioni superiori a un terzo del minimo INPS, aveva creato anche un attrito piuttosto forte tra la Corte costituzionale e il Governo, portando quest'ultimo ad adottare proprio il d.l. n. 65 del 2015, oggetto della pronuncia in esame.

Rispetto a una sentenza piuttosto complessa, in cui la Corte ha riunito ben quindici questioni di legittimità costituzionale, rimesse a seguito di ricorsi proposti da uno o più pensionati nei confronti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, per chiedere l'accertamento del diritto alla rivalutazione del rispettivo trattamento pensionistico<sup>1</sup>, e riguardanti un ampio ventaglio di disposizioni costituzionali, che si ritenevano violate (e in particolare, nel loro insieme, gli artt. 2, 3, 23, 36, 38, 53, 117, comma 1, in relazione all'art. 6 della CEDU, e 136 Cost.), si cercherà di isolare, nel presente commento, la parte dove maggiormente risaltano il legame e le differenze tra tale nuova pronuncia del giudice costituzionale e la precedente sentenza n. 70 del 2015.

Ciò al fine di provare a cogliere le ragioni che hanno portato il Giudice costituzionale ad emanare una decisione di segno completamente opposto rispetto a quella del 2015, pur in presenza di alcuni elementi che lasciavano ampi margini di dubbio sulla costituzionalità del d.l. n. 65 del 2015; un atto elusivo, secondo una certa dottrina, del giudicato costituzionale<sup>2</sup>, essendo la sentenza n. 70 del 2015 una decisione di «carattere puramente demolitorio e non già interpretativo»<sup>3</sup>, che non avrebbe dovuto lasciare spazio alcuno all'intervento del Governo, di riformulazione della disciplina legislativa dichiarata incostituzionale.

Anticipando subito alcuni spunti conclusivi, può sottolinearsi che l'esito raggiunto dalla Corte costituzionale non risulta pienamente convincente, per almeno due ordini di motivi: perché, lungo tutte le argomentazioni addotte per dichiarare l'infondatezza delle diverse questioni di legittimità costituzionale sollevate contro il d.l. n. 65 del 2015, sembra che la Corte abbia puntato soltanto a smarcarsi dalle conclusioni della sentenza n. 70 del 2015; perché il d.l. n. 65 del 2015 aveva disposto una disciplina retroattiva, rispetto alla dichiarazione di illegittimità costituzionale pronunciata con la sentenza n. 70 del 2015, sulla cui coerenza, rispetto al modo di intendere i rapporti tra giudicato costituzionale e discrezionalità degli organi legislativi, il Giudice delle leggi è parso eccessivamente indulgente.

Una Corte che ha adottato la pronuncia in commento nella sua composizione minima di undici membri per poter validamente deliberare, una Corte che, pur avendo individuato il medesimo

---

<sup>1</sup> I ricorsi riguardavano pensionati titolari di pensioni di diversa entità, rispetto ai differenti scaglioni indicati dal d.l. n. 65 del 2015.

<sup>2</sup> Vedi M. ESPOSITO, *Il decreto-legge in-attuativo della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, maggio 2015, 2. Analoghi rilievi critici erano stati formulati da chi scrive, a commento della sentenza n. 70 del 2015: vedi G. GRASSO, *Alle radici del costituzionalismo: la Corte, il Governo e la sentenza n. 70/2015*, in *www.eticaeconomia.it*, giugno 2015, 1 e 3.

<sup>3</sup> Così ancora M. ESPOSITO, *Il decreto-legge in-attuativo della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale*, cit., 2.

redattore della sentenza n. 70 del 2015, la giudice Silvana Sciarra, presenta oggi una composizione ben differente da quella che aveva accompagnato la decisione del marzo 2015.

## **2. Un rapido passo indietro: la sentenza n. 70 del 2015 e il d.l. n. 65 del 2015**

Nella sequenza temporale che, procedendo dalla sentenza n. 70 del 2015 e passando per il d.l. n. 65 del 2015, arriva sino alla sentenza n. 250 del 2017, è imprescindibile dare conto per cenni della prima assai conosciuta decisione<sup>4</sup>, essenziale metro di confronto della pronuncia qui in esame, oltre che del d.l. 65 del 2015 più volte menzionato.

La Corte costituzionale, subendo anche alcune critiche, forse ingenerose, sia da parte della dottrina costituzionalistica<sup>5</sup>, sia da parte dello stesso Governo, in particolare nelle parole del Ministro per l'Economia Pier Carlo Padoan<sup>6</sup>, in ragione dei pesanti effetti della pronuncia sull'equilibrio dei conti pubblici, aveva dichiarato incostituzionale l'art. 24 comma 25, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, l. 22 dicembre 2011, n. 214, che aveva azzerato per il biennio 2012-2013 l'adeguamento all'inflazione per tutte le pensioni superiori a tre volte il trattamento minimo INPS.

Secondo la Corte questo blocco integrale della perequazione automatica delle pensioni di importo superiore a 1.217,00 Euro mensili, determinato da parte del testo di legge, «senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così incisivi», aveva valicato i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità, a differenza di altre misure del recente passato in tema di congelamento della perequazione. Due anni di sospensione della perequazione e la circostanza di colpire anche i titolari di trattamenti previdenziali modesti avevano portato, infatti, a

---

<sup>4</sup> Decisione che è stata annotata da numerosissimi commentatori, quasi come l'altrettanto conosciuta, e di poco precedente, sentenza n. 10 del 2015, di talché si darà conto in questa sede solo di quei contributi che sono stati materialmente utilizzati come riferimenti bibliografici essenziali per la stesura del lavoro.

<sup>5</sup> Basti citare, per tutti, il duro commento di A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista AIC*, 2/2015, 1 ss., che, eletto successivamente giudice costituzionale dal Parlamento in seduta comune, ha fatto parte del Collegio "ridotto" che ha deciso la sentenza n. 250 del 2017.

<sup>6</sup> Sulla base di quanto riportato nella stampa quotidiana, Padoan, il giorno dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 65 del 2015, avrebbe affermato, con una sorta di rimprovero alla Corte per non aver quantificato per tempo il costo della propria decisione, che «in un dialogo di cooperazione tra organi dello Stato indipendenti, come Governo, Corte, ministri e Avvocatura sarebbe stata opportuna la massima condivisione dell'informazione. Tutti lavoriamo per il bene dello Stato. Non dico ovviamente che bisogna interagire nella fase di formulazione della sentenza, perché l'autonomia della Corte è intoccabile, ma, se ci sono sentenze che hanno un'implicazione di finanza pubblica, deve esserci una valutazione dell'impatto. Anche perché serve a formare il giudizio sui principi dell'equità. L'equità è anche quella del rapporto tra anziani e giovani. Questo è mancato e auspico che in futuro l'interazione sia più fruttuosa» (l'intervista è riportata, tra l'altro, nell'articolo Padoan: *"La Consulta non ha valutato il buco creato dalle pensioni"*, in [http://www.repubblica.it/economia/2015/05/22/news/padoan\\_la\\_consulta\\_non\\_ha\\_valutato\\_il\\_buco\\_creato\\_dalle\\_pensioni\\_-114984839/](http://www.repubblica.it/economia/2015/05/22/news/padoan_la_consulta_non_ha_valutato_il_buco_creato_dalle_pensioni_-114984839/)).

intaccare irragionevolmente, «nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio», l'insieme dei diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale e in ultima analisi, per il legame tra l'art. 36 comma 1, Cost., e l'art. 38 comma 2, Cost., tra la proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita, e la sua adeguatezza, gli stessi principi di solidarietà e di uguaglianza sostanziale, degli artt. 2 e 3 comma 2, Cost.

Appena tre settimane dopo il deposito della pronuncia, il Governo aveva adottato il d.l. n. 65, poi convertito con modificazioni dalla l. 17 luglio 2015, n. 109, il cui art. 1 comma 1 esordisce disponendo una serie di modificazioni dell'art. 24, d.l. n. 201 del 2011, «[a] fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale».

Si tratta di modifiche che, incidendo retroattivamente sugli anni 2012 e 2013, hanno modulato la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici su percentuali distinte (100%, 40%, 20%, 10%), in corrispondenza di diverse soglie di moltiplicatori del trattamento minimo INPS (tre volte, da tre a quattro volte, da quattro a cinque volte, da cinque a sei volte), escludendo il riconoscimento della rivalutazione automatica per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS (si veda l'art. 24 comma 25, d.l. n. 201 del 2011, come sostituito dal d.l. n. 65). Inoltre, inserendo il nuovo comma 25-bis, all'art. 24 citato, il d.l. n. 65 ha dettato anche una nuova disciplina, a sua volta nuovamente retroattiva, per gli anni successivi, secondo la quale la rivalutazione automatica, con riguardo ai trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS, viene riconosciuta negli anni 2014 e 2015 nella misura del 20 per cento e a decorrere dall'anno 2016 nella misura del 50 per cento.

Preme rimarcare, anche ai fini del commento sulla sentenza n. 250 del 2017, il passaggio iniziale del d.l. n. 65 del 2015, e cioè la volontà di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza n. 70 del 2015, quasi che quest'ultima decisione avesse richiesto effettivamente misure attuative agli organi di indirizzo politico e non previsto, invece, come pure è stato opportunamente segnalato, un «preciso (e precettivo) dispositivo»<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Sempre M. ESPOSITO, *Il decreto-legge in-attuativo della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale*, cit., 4, che in modo molto severo, ma condivisibile, parla di una «sedicente attuazione a mezzo di norme di rango primario [che] esprime la volontà di mutare il quadro giuridico, nel tentativo (...) di impedire che la decisione dispieghi tutti i suoi effetti». Va segnalato anche, con P. SANDULLI, *Perequazione delle pensioni e legittimità costituzionale*, in <http://www.mefop.it/blog/blog-mefop/perequazione-pensioni-legittimita-costituzionale>, 31 ottobre 2017, che il d.l. n. 65 del 2015 nemmeno faceva espresso riferimento all'art. 17, comma 13, l. 31 dicembre 2009, n. 196, che stabilisce che il «[i]l Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri». Forse perché non vi era nulla, in effetti, da interpretare della sentenza n. 70 del 2015.

Ma questa connessione davvero non si riesce a cogliere completamente, leggendo la sentenza n. 70 del 2015, nemmeno in quel rigo finale, che precede il dispositivo e che recita semplicemente che «la norma censurata è, pertanto, costituzionalmente illegittima nei termini esposti».

### **3. La sentenza n. 250 del 2017: le finalità attuative del d.l. n. 65 del 2015 e il «nuovo bilanciamento dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti nella materia» al vaglio della Corte costituzionale: critica**

C'è un profilo che ricorre costantemente, lungo l'ampio *Considerato in diritto* della sentenza n. 250 del 2017, ed è la preoccupazione di evidenziare l'intento attuativo, da parte del d.l. 65 del 2015, oggetto dello scrutinio di costituzionalità, della sentenza n. 70 del 2015; è come se, pur nel riconoscimento di poter (anzi di dovere) «verificare nel merito le scelte di volta in volta operate dal legislatore riguardo ai meccanismi di rivalutazione dei trattamenti pensionistici», trovando la discrezionalità legislativa un limite nel criterio di ragionevolezza<sup>8</sup>, la Corte abbia sentito l'esigenza di dover giustificare non certo il contenuto del decreto legge, su cui si viene a compiere il giudizio di legittimità costituzionale, ma la circostanza in sé di un intervento di rango legislativo, nel caso un decreto legge fondato sulla straordinaria necessità e urgenza di provvedere, per attuare una sentenza costituzionale, o per meglio dire i principi di una sentenza costituzionale.

Così, dopo aver ricordato che nella sentenza n. 70 del 2015 l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate era stata dichiarata, in quanto «il legislatore aveva fatto cattivo uso della discrezionalità a esso spettante», nel contemperamento tra interesse dei pensionati alla conservazione del potere di acquisto delle pensioni ed esigenze finanziarie dello Stato, la Corte afferma che la sentenza n. 70 del 2015 «*demandava al legislatore un intervento che, emendando questi vizi, operasse un nuovo bilanciamento dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti, nel rispetto dei "limiti di ragionevolezza e proporzionalità", senza che alcuno di essi risultasse "irragionevolmente sacrificato"*»<sup>9</sup>. Appena sotto, si allude a una nuova disciplina che, «nell'accogliere *la sollecitazione di questa Corte*, non poteva nel caso in questione che produrre effetti retroattivi, purché circoscritti – come in effetti è stato – all'arco temporale relativo agli anni 2012 e 2013 cui faceva riferimento la disposizione annullata»<sup>10</sup>. Un po' più avanti, escludendo «che, in capo ai titolari di trattamenti pensionistici, si fosse determinato un affidamento nell'applicazione della disciplina immediatamente risultante dalla sentenza n. 70 del 2015», si sostiene che «[q]uest'ultima rendeva *prevedibile un intervento del legislatore* che, nell'esercizio della sua discrezionalità, disciplinasse nuovamente la perequazione relativa agli anni 2012 e 2013 sulla base

<sup>8</sup> Vedi punto 5.2 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 250 del 2017, dove la Corte respinge un'eccezione di inammissibilità della difesa del Presidente del Consiglio dei ministri.

<sup>9</sup> Vedi punto 6.1. verso la fine del *Considerato in diritto* della sentenza n. 250 del 2017, corsivo mio.

<sup>10</sup> Vedi ancora punto 6.1. verso la fine del *Considerato in diritto* della sentenza n. 250 del 2017, corsivo mio. Ma sulla questione della retroattività del d.l. n. 65 del 2015 vedi *infra* il paragrafo 4.

di un bilanciamento di tutti gli interessi costituzionali coinvolti, in particolare di quelli della finanza pubblica»<sup>11</sup>. Qualche brano più in basso, si legge, infine, che il d.l. n. 65 del 2015, il cui scopo «non era quello di incidere sull'esito di processi di cui lo Stato era parte, ma quello, espressamente dichiarato, di “dare attuazione ai principi enunciati dalla sentenza (...) n. 70 del 2015”», così respingendosi le censure delle disposizioni impugnate rispetto all'art. 6 paragrafo 1, CEDU, in tema di diritto a un processo equo, ebbene il d.l. n. 65 del 2015, «oltre a eliminare *le possibili incertezze* in ordine alla disciplina applicabile in seguito a tale sentenza (...), si proponeva di *rimediare ai vizi* di irragionevolezza e sproporzione della disposizione dichiarata incostituzionale»<sup>12</sup>.

Ma, provando a tenere insieme la prospettiva perseguita dalla Corte, anche enfatizzata grazie all'uso dei corsivi riportati sopra nel testo, si può essere così sicuri che la sentenza n. 70 del 2015 avesse lasciato tutta questa incertezza sulla sua concreta applicazione, che servisse un intervento legislativo per emendare e rimediare (a) i vizi di incostituzionalità del d.l. n. 201 del 2011 e che addirittura quella pronuncia demandasse, sollecitasse, non dico politicamente – la politica è libera, infatti, di fare, di scegliere, di decidere – ma dal punto di vista stretto del diritto costituzionale, l'adozione di un decreto legge, per dare seguito alle risultanze, invero, molto chiare della decisione della Corte costituzionale del 2015?

Quanto al merito del nuovo bilanciamento dei valori e degli interessi costituzionali, inerenti la materia della perequazione in ambito pensionistico, di cui la Corte ha riconosciuto la legittimità costituzionale, tra ragionevolezza e irragionevolezza del legislatore, si tornerà più avanti nel corso del presente commento<sup>13</sup>.

#### **4. Segue: la coerenza, secondo la Corte, dell'effetto retroattivo del d.l. n. 65 del 2015: critica**

Qualche esitazione sembra mostrare anche un ulteriore profilo, forse troppo trascurato nella sentenza in esame. Ci si riferisce, evidentemente, agli effetti retroattivi che caratterizzano il d.l. n. 65 del 2015, che ha introdotto, dice la Corte, «una nuova non irragionevole modulazione del meccanismo che sorregge la perequazione, la cui portata è stata ridefinita compatibilmente con le risorse disponibili».

Nell'opinione dei giudici costituzionali, l'effetto retroattivo sembra essere inevitabile, visto che – è utile qui riprendere e poi parafrasare un passo già menzionato della pronuncia – il d.l. n. 65 del 2015 detta una nuova disciplina che accoglie le sollecitazioni che la Corte avrebbe dato nella sentenza n. 70 del 2015; è un effetto secondo la Corte circoscritto al solo biennio 2012-2013, è soprattutto un effetto «coerente con la finalità di una misura legislativa che, in attuazione della sentenza [n. 70 del 2015], si prefiggeva di sostituire – per il biennio 2012-2013 – la disciplina della

<sup>11</sup> Vedi punto 6.2.1. del *Considerato in diritto* della sentenza n. 250 del 2017, corsivo mio.

<sup>12</sup> Vedi punto 6.2.2. del *Considerato in diritto* della sentenza n. 250 del 2017, corsivo mio.

<sup>13</sup> Vedi *infra* il paragrafo 5.

perequazione, secondo diverse modalità espressive di un nuovo bilanciamento degli interessi coinvolti, rispettoso dei “limiti di ragionevolezza e proporzionalità”<sup>14</sup>.

Tuttavia se la ragionevolezza è limite e presidio della retroattività, a garanzia di altri valori costituzionalmente tutelati, come quello della certezza del diritto e del legittimo affidamento, sarebbe forse stato necessario restringere ulteriormente queste maglie, perché su questo specifico versante il sindacato costituzionale dovrebbe mostrarsi particolarmente penetrante.

Forse a rafforzare questa insidiosa prospettiva, di salvaguardare un intervento retroattivo del legislatore che si innesta dentro il dispositivo di una pronuncia di incostituzionalità, in potenziale contrasto con l’art. 136 Cost., la Corte rimanda al precedente della sentenza n. 87 del 2017, che però difficilmente può essere paragonata alla pronuncia in commento. Anche in quel caso la Corte ha respinto la censura di violazione dell’art. 136 Cost. e del giudicato costituzionale, ma quella fattispecie, sorta nell’ambito della legge in tema di locazione e rilascio degli immobili a uso abitativo, prevedeva solo una parziale coincidenza tra la nuova disciplina, inserita retroattivamente, e la vecchia disciplina dichiarata incostituzionale, essendo più ampio e differente l’assetto normativo dettato dalle norme dichiarate a suo tempo illegittime<sup>15</sup>. Soprattutto, poi, in nessun passo di quella sentenza la Corte ha cercato di tenere insieme le pregresse dichiarazioni di incostituzionalità e la nuova disciplina, intervenuta nella materia, come invece è stato fatto, lo si è rilevato in precedenza<sup>16</sup>, nella sentenza n. 250 del 2017, coniugando indissolubilmente, si potrebbe dire, il dispositivo della sentenza n. 70 del 2015 e il d.l. n. 65 del 2015, ritenuto sia dal Governo, sia dalla Corte attuativo di quella pronuncia.

In tema di retroattività, per come ha operato il d.l. n. 65 del 2015, sostituendo integralmente una disciplina legislativa dichiarata incostituzionale dalla Corte, si può ancora aggiungere che risulta abbastanza inappagante la ricaduta che si potrebbe avere, in una prospettiva più generale, sul modello dei rapporti tra decisioni costituzionali e discrezionalità del legislatore. Se infatti il vizio di incostituzionalità fatto valere dalla Corte richiedesse, astrattamente, sempre un intervento attuativo di un atto legislativo che retroattivamente “rimettesse tutto a posto”, sanando il vizio di incostituzionalità da essa rilevato, quanto ne uscirebbero indeboliti i poteri della Corte e forse la sua stessa legittimazione complessiva?

##### **5. Segue: ragionevolezza (e irragionevolezza) delle misure di blocco e di azzeramento e di limitazione della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici. Due sentenze “distanti” e due Corti “diverse”, tra Costituzione e politica costituzionale.**

Rispetto a questa domanda, si proverà a fornire una qualche risposta in questo paragrafo conclusivo, non prima però di aver dato conto ancora del merito della decisione n. 250 del 2017, per

---

<sup>14</sup> Vedi punto 6.1. *in fine* del *Considerato in diritto* della sentenza n. 250 del 2017.

<sup>15</sup> Vedi punto 5.4. del *Considerato in diritto* della sentenza n. 87 del 2017.

<sup>16</sup> Si veda *supra* il paragrafo 3.

comprendere se quel nuovo bilanciamento degli interessi e dei valori in gioco, prodotto dal d.l. n. 65 del 2015, su cui la Corte ha insistito davvero molto – come anche in questo commento si è potuto rimarcare – si conformi compiutamente a un quadro costituzionale dove si inscrivono numerose disposizioni, le più delle quali richiamate dai giudici rimettenti, e in particolare gli artt. 36, comma 1, e 38, comma 2, l’art. 2, l’art. 3, commi 1 e 2, Cost.

Come ha esattamente indicato la Corte, è ancora il principio di ragionevolezza il vero e proprio «cardine intorno a cui devono ruotare le scelte del legislatore in materia pensionistica»<sup>17</sup>, quel principio di ragionevolezza che, scusando il bisticcio di parole, era diventato irragionevolezza, nel d.l. n. 201 del 2011, colpito infatti dalla dichiarazione di incostituzionalità della sentenza n. 70 del 2015. In numerosi passaggi della motivazione della pronuncia n. 250 del 2017, invece, pur nella forma più attenuata di «non irragionevolezza» (la Corte parla anche di «criteri non irragionevoli», di «scelte non irragionevoli», di «misure (...) non irragionevoli», di «non irragionevole modulazione del meccanismo che sorregge la perequazione»), esso serve a dimostrare un corretto esercizio della discrezionalità del legislatore nel d.l. n. 65 del 2015 e quindi una corrispondenza da parte del citato decreto alle diverse disposizioni costituzionali, poste a parametro delle quindici questioni di legittimità costituzionale sollevate contro di esso.

Un elemento di forte debolezza del “vecchio” d.l. n. 201 del 2011, quasi sintomatico della circostanza che esso aveva oltrepassato, secondo la Corte, i limiti di ragionevolezza e proporzionalità, riconosciuti al legislatore, riguardava il generico richiamo alla contingente situazione finanziaria, non supportato da «alcuna documentazione tecnica circa le attese maggiori entrate», come richiesto dalla normativa in materia<sup>18</sup>. L’insieme dei documenti tecnici, riferiti al d.l. n. 65 del 2015 e al disegno di legge di conversione, illustra, invece, nel dettaglio e con il sostegno di «valutazioni della situazione finanziaria basate su dati oggettivi» e agevolmente verificabili, la scelta politica, frutto della discrezionalità del legislatore, e le esigenze finanziarie accuratamente motivate, che entrano nel bilanciamento degli interessi in campo pensionistico, diversificando irreversibilmente le due discipline di legge<sup>19</sup>.

Seguendo questa ricostruzione la Corte ritiene che la modulazione compiuta dal d.l. n. 65 del 2015, attraverso il riconoscimento di una rivalutazione delle pensioni «in misura progressivamente decrescente al crescere dell’importo complessivo di tali trattamenti», non pregiudichi l’adeguatezza di quei «trattamenti, considerati nel loro complesso, a soddisfare le esigenze di vita» dei pensionati, venendo salvaguardato l’adeguamento integrale del trattamento delle pensioni minime e di quelle di importo modesto ed essendo richiesto un sacrificio parziale e temporaneo solo alle pensioni di importo medio-alto, che hanno un margine di resistenza più elevato delle altre agli effetti dell’inflazione<sup>20</sup>. Riguardo alla mancata rivalutazione automatica delle pensioni superiori a sei volte il minimo INPS e rispetto a una questione di legittimità costituzionale sollevata in particolare dal

<sup>17</sup> Vedi punto 6.5.1. *in fine* del *Considerato in diritto* della sentenza n. 250 del 2017.

<sup>18</sup> Vedi punto 10 *in fine* del *Considerato in diritto* della sentenza n. 70 del 2015.

<sup>19</sup> Vedi punto 6.5.1 e punto 6.5.2 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 250 del 2017.

<sup>20</sup> Vedi in particolare punto 6.5.3.2. del *Considerato in diritto* della sentenza n. 250 del 2017.



Tribunale di Brescia, che riguardava anche l'art. 1 comma 483, l. 27 dicembre 2013, n. 147, la Corte richiama altresì la sentenza n. 173 del 2016, con la quale aveva già dichiarato l'infondatezza dell'eccezione di costituzionalità riferita a tale disposizione, che fissava per il 2014 il blocco integrale della perequazione per le fasce di importo superiore appunto a sei volte il trattamento minimo, ricordando che quella disposizione, non a caso, era stata considerata, nella sentenza n. 70 del 2015, come ispirata «a criteri di progressività, parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e dell'adeguatezza dei trattamenti di quiescenza»<sup>21</sup>.

Soprattutto, la Corte smonta un profilo su cui diversi giudici rimettenti avevano puntato e che, invero, sembrava trovare un qualche appiglio significativo nella sentenza n. 70 del 2015 e cioè la circostanza di considerare, alla luce della precedente giurisprudenza costituzionale (in modo specifico, la sentenza n. 316 del 2010), un solo anno di blocco, per pensioni di importo superiore a otto volte il minimo INPS, in funzione dell'espandersi di un principio solidaristico che ben poteva richiedere un sacrificio esclusivamente a pensioni di un livello piuttosto consistente, come una sorta di "soglia di non ritorno", in difformità della quale non si sarebbe potuto individuare il punto di equilibrio fra i valori costituzionali coinvolti, sul terreno dei rapporti tra adeguatezza e proporzionalità dell'importo della pensione ed esigenze di natura squisitamente finanziaria e di risparmio della spesa pubblica. Tuttavia, la Corte sottolinea che, «[d]iversamente da quanto affermano alcuni dei rimettenti, la sentenza n. 70 del 2015 non ha interpretato tali caratteristiche quali *condizioni indefettibili di costituzionalità* delle misure di blocco (o di limitazione) della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, poiché ciascuna di esse non può che essere scrutinata nella sua singolarità e in relazione al quadro storico in cui si inserisce»<sup>22</sup>.

Nella sostanza delle cose, la sentenza qui in esame finisce per salvare nella sua interezza un testo legislativo, il d.l. n. 65 del 2015, che non pare(va) invece del tutto esente da possibili censure di incostituzionalità. Nella rinnovata ponderazione tra gli interessi potenzialmente contrapposti, della difesa del potere di acquisto del reddito da pensione, dall'erosione di fenomeni inflattivi, e delle esigenze finanziarie di contenimento della spesa pubblica, nel quadro delle regole nazionali ed europee, infatti, esso restituisce alla platea dei destinatari della sentenza n. 70 del 2015 cifre molto ridotte (o pari a zero, nel caso di pensioni superiori a sei volte il minimo INPS), certo rese un po' meno appetibili – ma comunque esigibili –, in ragione dei livelli assai contenuti dell'aumento del costo della vita nel biennio 2011-2012, come in modo particolare avevano segnalato le eccezioni prospettate dall'INPS e la documentazione tecnica allegata al decreto, riportata dalla Corte<sup>23</sup>; con un intervento retroattivo per numerosi aspetti opinabile, perché, come già segnalato, nel tornante che riporta indietro nel tempo l'efficacia e la validità di un testo legislativo, lo scrutinio del rispetto del principio di ragionevolezza dovrebbe esigere una particolare severità. In più, l'insistenza da parte della pronuncia nel considerare il decreto in stretta attuazione della sentenza n. 70 del 2015

<sup>21</sup> Vedi punto 7 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 250 del 2017.

<sup>22</sup> Vedi punto 6.5.5. del *Considerato in diritto* della sentenza n. 250 del 2017, corsivo mio.

<sup>23</sup> Vedi punto 6.5.3.1. del *Considerato in diritto* della sentenza n. 250 del 2017.

potrebbe, se la cosa si ripetesse nel tempo, con altre fattispecie, giustificare uno schema più generale in cui il legislatore espande in modo quasi illimitato la sua discrezionalità, anche dopo e nonostante una pronuncia di incostituzionalità su un determinato ambito materiale. Nel caso della materia pensionistica, tale schema finirebbe per far soggiacere a mere esigenze di natura finanziaria (e al principio di equilibrio di bilancio, a cui la Corte fa riferimento, peraltro, nella sentenza in esame, solo in un veloce passaggio<sup>24</sup>), la stessa ragionevolezza della misura del trattamento del reddito di pensione, con il solo limite verso il basso di non poter intaccare il valore della pensione minima INPS, ritenuto dalla Corte, con un rimando alla sentenza n. 173 del 2016, il «“nucleo essenziale” di protezione previdenziale assicurata dalla Costituzione»<sup>25</sup>, ma la cui entità, in realtà, non è certamente adeguata a soddisfare le concrete esigenze di vita del titolare del corrispondente trattamento di quiescenza.

Per avviarsi a concludere, offrendo una prima riflessione di sintesi, non si può non notare allora la grande distanza della sentenza n. 250 del 2017 dalla sentenza n. 70 del 2015, segno di una frattura profonda nella giurisprudenza costituzionale, come se nel biennio appena trascorso, dall'una all'altra pronuncia, si fossero succedute in realtà due “distinte” Corti e, nel continuare la metafora, le istanze compromissorie che sono sembrate prevalere nella sentenza n. 250 del 2017 avessero ricomposto, ancora più del contrasto che si era determinato, con la sentenza n. 70 del 2015, tra il Giudice costituzionale e il Governo, qualche divisione all'interno del Collegio, tra teoria della Costituzione, sua concreta interpretazione e politica costituzionale.

Con quali conseguenze ciò sia avvenuto per la Corte e per la sua stessa legittimazione nell'ordinamento costituzionale sarà da comprendere in pieno nel tempo a venire.

---

<sup>24</sup> Vedi punto 6.5.1. del *Considerato in diritto* della sentenza n. 250 del 2017.

<sup>25</sup> Vedi punto 6.5.3.2. *in fine* del *Considerato in diritto* della sentenza n. 250 del 2017.