

Previdenza, risorse e Corte costituzionale

di Valentina Ciaccio

SOMMARIO: 1. Previdenza, doveri e sostenibilità. – 2. Adeguatezza e solidarietà nell'art. 38 Cost. – 3. Corte costituzionale e contributi straordinari a carico dei trattamenti pensionistici elevati. – 3.1. La destinazione endoprevidenziale delle somme decurtate. – 3.2. L'istruttoria sulle ragioni del prelievo. – 3.3. L'eccezionalità delle misure e la grave crisi del sistema previdenziale. – 4. Quali prospettive?

1. *Previdenza, doveri e sostenibilità*

È noto che “tutti i diritti, ivi compresi quelli di libertà, costano”¹ e che, quindi, tutti i diritti vanno qualificati come risorse giuridicamente scarse, “condizionate alla disponibilità di risorse *economicamente* scarse (nel senso che sono le decisioni di bilancio che determinano le opportunità di godimento dei diritti)”². Tale principio vale senz'altro anche per il diritto alla tutela previdenziale, ma si declina in termini peculiari in conseguenza del fatto ch'esso presenta, rispetto alla generalità dei diritti (e in particolare dei diritti sociali³), alcune innegabili specificità. Di riflesso, anche il generale problema del rapporto fra garanzia dei diritti e contrazione della spesa pubblica per farvi

¹ Le opinioni espresse nel testo non impegnano in alcun modo né sono espressione di indicazioni o orientamenti dell'istituzione di appartenenza M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3, 2016, 7. Tale impostazione diverge dalla ricostruzione offerta da A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1997, 214 ss., che distingue, nell'ambito dei diritti sociali, tra quelli condizionati (“il cui godimento dipende dall'esistenza di un presupposto di fatto, vale a dire la presenza di un'organizzazione erogatrice delle prestazioni oggetto dei diritti stessi”, come il diritto all'assistenza e alla previdenza) e quelli incondizionati (“che attengono a rapporti giuridici che si istituiscono spontaneamente, cioè su libera iniziativa delle parti, accedendo ad essi”, come il diritto alla retribuzione sufficiente).

² *Ivi*, 8.

³ Categoria alla quale si ritiene di poter ascrivere il diritto alla tutela previdenziale, per le ragioni più ampiamente illustrate in V. CIACCIO, *Il diritto alla previdenza nella prospettiva costituzionale*, Torino, 2024, 67 ss.

fronte – che stimola le riflessioni che seguono – assume connotati specifici se lo si esamina dall’angolazione del diritto alla tutela previdenziale, come peraltro dimostra la giurisprudenza costituzionale maturata in materia.

Le specificità alle quali si allude attengono sia alla *struttura* di tale diritto che al *sistema* che nel nostro ordinamento ne garantisce, in concreto, la tutela.

In primo luogo, titolare del diritto alla tutela previdenziale è – per espressa previsione dell’art. 38, comma 2, Cost. – il lavoratore la cui capacità lavorativa sia menomata, temporaneamente o definitivamente, dal verificarsi di determinati eventi che la previsione costituzionale elenca (*i.e.*: infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria⁴). L’accesso alla prestazione previdenziale, dunque, è strettamente connesso – e anzi, a rigore, propriamente condizionato – all’adempimento di un dovere, quello fissato all’art. 4 Cost. di svolgere un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

A tale dovere, peraltro, si accompagna quello contributivo, atteso che nel nostro ordinamento il diritto alla tutela previdenziale viene garantito attraverso un sistema di tipo occupazionale a stampo assicurativo⁵, alimentato in parte dalla contribuzione obbligatoriamente prelevata sulle retribuzioni dei lavoratori medesimi. Tale circostanza non comporta che tra l’adempimento del dovere di contribuzione e il diritto a una prestazione previdenziale adeguata sussista un nesso sinallagmatico, che rigidamente commisuri le prestazioni alla contribuzione versata, giacché ciò sarebbe impedito dal principio solidaristico che presidia la garanzia previdenziale. Quel che è certo, però, è che il titolare del diritto alla tutela previdenziale contribuisce direttamente a finanziare, almeno in parte, la prestazione che gli viene erogata e lo fa attraverso un prelievo *obbligatorio* a carico della sua retribuzione *specificamente* finalizzato ad alimentare la provvista previdenziale. E, di riflesso, la prestazione previdenziale cui egli ha diritto è in vario modo⁶ commisurata alla contribuzione prelevata sulla sua retribuzione.

⁴ Dibattuta è la questione della tassatività o meno dell’elencazione contenuta all’art. 38, comma 2, Cost. Per l’illustrazione delle ragioni a sostegno della tassatività v. M. CINELLI, *Previdenza e Costituzione*, Napoli, 2025, 23 ss.

⁵ Per come delineato dalla legislazione vigente e benché ciò non sia costituzionalmente imposto.

⁶ In tal senso, e a mero titolo esemplificativo, sia sufficiente osservare che, con riferimento ai trattamenti pensionistici, nel caso del calcolo contributivo essi risultano

Anche per tale ragione, dunque, la situazione giuridica del lavoratore titolare di una posizione previdenziale – e più ancora del soggetto già percettore di un trattamento pensionistico (di anzianità o di vecchiaia) – è connotata da una certa aspirazione alla stabilità. Di riflesso, quindi, le modalità di intervento del legislatore su tali posizioni non possono a rigore consistere in interventi ablativi a carattere definitivo e devono risultare tendenzialmente rispettose del c.d. principio del *pro rata temporis*⁷. A ciò si aggiunga anche la configurazione del rapporto previdenziale come rapporto di durata, che copre sostanzialmente l'intera esistenza del lavoratore. Circostanza, questa, che impone al legislatore la stretta osservanza del vincolo del legittimo affidamento e del principio di certezza del diritto quando si determini a incidere *in peius* sulla regolamentazione di tale rapporto.

Tutti gli elementi ai quali s'è fatto cenno condizionano, per autoevidenti ragioni, la direzione e l'impatto di politiche di riduzione della spesa pubblica previdenziale e, di riflesso, emergono variamente in sede di sindacato del Giudice delle leggi sulle norme che di quelle politiche costituiscono espressione.

Allo stesso modo, qualsiasi riflessione sul rapporto tra garanzia del diritto alla previdenza e spesa pubblica per farvi fronte non può prescindere dal considerare le implicazioni derivanti dall'opzione per il metodo di finanziamento a ripartizione, in base al quale i contributi versati in un dato arco temporale dai lavoratori attivi vengono utilizzati per coprire, nel medesimo periodo, le prestazioni in corso di erogazione. In sostanza, dunque, le coorti di lavoratori attive, adempiendo al dovere contributivo,

legati alla contribuzione versata nel corso della vita lavorativa, a sua volta parametrata alla retribuzione percepita. Nell'ipotesi di calcolo retributivo, la retribuzione è l'immediato parametro di riferimento per la determinazione del trattamento pensionistico. Lo stesso è a dirsi per l'indennità da infortunio e per quella da malattia professionale, entrambe calcolate in misura percentuale sulla retribuzione giornaliera (art. 68 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124). Lo stesso vale per l'assegno di invalidità, in virtù di quanto disposto dall'art. 1, comma 3, della legge 12 giugno 1984, n. 222.

In tutti questi casi, quindi, pur a fronte del verificarsi del medesimo evento generatore di bisogno, la prestazione erogata per liberare dal predetto bisogno non è, nel *quantum*, eguale per tutti i lavoratori, ma è parametrata alla retribuzione percepita o, eventualmente, alla contribuzione versata sulla base di questa.

⁷ Principio in virtù del quale una rimodulazione peggiorativa dei criteri di determinazione del trattamento pensionistico non può comunque intaccare le anzianità maturate dal lavoratore sino al momento dell'adozione della modifica.

finanziano le prestazioni dei lavoratori in quiescenza. Così come questi ultimi, a loro volta, nel periodo di attività hanno finanziato, con la contribuzione prelevata a carico delle loro retribuzioni, i trattamenti erogati agli allora pensionati, e così via.

Ora, è evidente che per garantire l'equilibrio in un sistema di questo tipo, l'aumento della speranza di vita dovrebbe essere accompagnato da un crescente gettito contributivo e dall'aumento della consistenza della generazione in attività. Nondimeno, nei fatti la diminuzione della natalità e il calo dell'occupazione comporta che le coorti di lavoratori attive, che vanno gradualmente assottigliandosi, non riescano a coprire, con il versamento di contributi, l'intera domanda previdenziale. Non solo. Anche in disparte il problema della sua consistenza quantitativa, la popolazione attiva – e in particolare le sue fasce più giovani – si trova ad agire su un mercato del lavoro connotato da carriere spesso discontinue e caratterizzate da basse retribuzioni, il che incide, di riflesso, sulla provvista contributiva ch'essa è in grado di assicurare a se stessa e al sistema.

Tale configurazione strutturale del sistema previdenziale dimostra ch'esso è fisiologicamente esposto a una serie di fattori di potenziale disequilibrio (connessi a fattori demografici, mutamenti nel mercato del lavoro, etc.), che pongono un autonomo e assai serio problema di sostenibilità del sistema medesimo, sul quale si innesta poi – aggravandolo – la questione della riduzione della spesa pubblica previdenziale.

2. *Adeguatezza e solidarietà nell'art. 38 Cost.*

Quando si discorre di diritto alla tutela previdenziale, inevitabile è prendere le mosse dall'art. 38 Cost.

Il primo comma – relativo all'assistenza – garantisce a “ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere” il “diritto al mantenimento e all'assistenza sociale”. Il secondo – che riguarda invece la previdenza e che in questa sede specificamente interessa – riconosce ai lavoratori il “diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria”. Il terzo comma, poi, garantisce a inabili e minorati il diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Il quarto comma dispone che ai compiti previsti nell'articolo medesimo – ossia alla concreta tutela dei diritti sin qui richiamati – “provve-

dono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato". Il comma quinto, infine, ribadisce il principio di libertà dell'assistenza privata.

Ai fini che qui interessa esaminare, rilevano specificamente il secondo e il quarto comma dell'art. 38 Cost., atteso che da tali previsioni emergono sia l'oggetto della garanzia costituzionale sia indicazioni relative all'organizzazione del sistema previdenziale e al suo finanziamento.

Quanto all'oggetto della garanzia previdenziale, in prima battuta è possibile affermare ch'esso consiste in una rendita erogata in favore del lavoratore ogniqualevolta egli sia colpito da eventi idonei a menomare la sua capacità lavorativa, impedendogli di continuare a trarre dal lavoro le risorse necessarie alle sue esigenze di vita.

Fermo quanto detto in via generale, e venendo a quanto più specificamente l'art. 38, comma 2, Cost. stabilisce, giova ricordare che molto ci si è interrogati e ci si interroga tuttora sull'esatto contenuto della nozione ivi contenuta di "*mezzi adeguati alle [...] esigenze di vita*" dei lavoratori. Rinviano all'ampio dibattito dottrinale in materia per un diffuso approfondimento del tema⁸, ci si limita qui a osservare che a parere di chi scrive non convince la tesi che fa coincidere la prestazione previdenziale adeguata con un trattamento minimo essenziale alle esigenze di vita ed eguale, nel *quantum*, per tutti i percettori. E ciò, sia perché così facendo si finirebbe per operare un'impropria sovrapposizione tra primo e secondo comma dell'art. 38 Cost. (e dunque tra prestazioni assistenziali e prestazioni previdenziali), sia perché tale impostazione Beveridiana condurrebbe ad annullare pure qualsiasi differenza tra le stesse prestazioni previdenziali, tutte livellate verso il basso. Tanto, in spregio al parametro dell'adeguatezza alle esigenze di vita del lavoratore, che reca in sé l'idea di una differenziazione, anche tra i lavoratori, nella fase di liberazione dal bisogno generato dal verificarsi di eventi che limitano la capacità lavorativa del singolo.

A ben vedere, infatti, la tutela previdenziale obbligatoria rappresenta uno strumento di promozione della persona umana e del suo pieno sviluppo, ai sensi dell'art. 3, comma 2, Cost., "in una prospettiva che è [...] necessariamente di elevazione (parificazione «verso l'alto»), non già di «appiattimento»"⁹.

Più rispettoso dell'art. 38 Cost. pare pertanto a chi scrive riempire

⁸ Per la ricostruzione di tale dibattito si consenta di rinviare a V. CIACCIO, *Il diritto alla previdenza nella prospettiva costituzionale*, cit., 84 ss.

⁹ M. CINELLI, *I livelli di garanzia nel sistema previdenziale*, in *Arg. dir. lav.*, 1999, 58.

di contenuto la nozione di adeguatezza della prestazione previdenziale valorizzandone la *ratio* e il legame con il principio lavorista. Si ritiene, infatti, che lo scopo della tutela offerta al lavoratore dall'art. 38, comma 2, Cost. consista, per l'ipotesi in cui il lavoratore sia privato della possibilità di continuare a lavorare in ragione del verificarsi degli eventi indicati dalla norma, nel garantirgli una rendita idonea a preservare il rispetto della sua dignità di uomo libero, funzione sin lì svolta dalla retribuzione per l'attività lavorativa svolta.

Conseguentemente, le “esigenze di vita” del lavoratore si ricostruiscono valorizzando necessariamente il principio di proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro svolto nel periodo di attività, mentre l'adeguatezza – che a quelle esigenze dev'essere agganciata – chiama in causa la necessità di preservare la dignità di uomo libero del singolo lavoratore.

Il concetto di adeguatezza della prestazione, dunque, evoca un trattamento che, “pur senza attingere al livello della «proporzionalità», non può ignorare il «merito» acquisito da chi abbia assolto compiutamente il dovere di cui all'art. 4, c. 2, Cost.: valore, questo, che non può non essere apprezzato anche nel momento previdenziale, per un'esigenza di bilanciamento tra «merito» e «solidarietà», o, se si preferisce, tra «retribuzione» e «redistribuzione», quale *proprium* della stessa logica costituzionale”¹⁰.

In altri termini, dunque, la prestazione previdenziale adeguata ai sensi dell'art. 38 Cost. è in prima battuta parametrata all'apporto fornito dal lavoratore al progresso materiale o spirituale della società, apporto misurato dalla retribuzione attraverso la mediazione della contribuzione versata. Tale parametrizzazione, però, non si risolve mai nella rigida corrispondenza tra contribuzione (commisurata alla retribuzione) e prestazione, poiché la valorizzazione dell'apporto del lavoratore viene temperata dall'operatività del principio solidaristico, che permea e condiziona profondamente il funzionamento del sistema previdenziale.

In quest'ottica, il principio di solidarietà impone che taluni soggetti abbiano diritto a determinate prestazioni anche se non le hanno integralmente finanziate e, di riflesso, che altri soggetti siano obbligati a finanziare prestazioni alle quali non potranno sicuramente mai accedere. E se ciò vale all'interno di singole gestioni previdenziali o nei rapporti fra gestioni previdenziali, l'operatività del principio di solidarietà è ancor più lampante

¹⁰ M. CINELLI, *Illegittimo il blocco della indicizzazione delle pensioni: le buone ragioni della Corte* (Corte cost. 30 aprile 2015, n. 70), in *Riv. dir. sic. soc.*, 2015, 2, 445.

se si pone l'attenzione all'apporto della fiscalità generale al finanziamento del sistema previdenziale.

Per comprendere quanto si dice, basti segnalare che la Corte dei conti, nella Relazione Inps relativa all'esercizio 2022¹¹, ha rilevato che gli oneri di alcuni fondi "sono quasi esclusivamente a carico del bilancio dello Stato". Tra questi, emblematico è il caso del fondo dei trattamenti pensionistici integrativi a favore dei dipendenti delle Ferrovie dello Stato, che – si legge nella Relazione – "nel 2022 a fronte di 4,977 mld di costi per prestazioni riceve 4,601 mld di trasferimenti statali quale contributo a copertura del disavanzo della gestione"¹².

Al di là di tale specifico caso, quel che interessa segnalare è che, fermo l'apporto delle categorie al finanziamento del sistema previdenziale, la tenuta di quest'ultimo è garantita, in ultima istanza, dall'intervento della fiscalità generale.

Ciò pare a chi scrive perfettamente in linea con l'art. 38 Cost. La norma, infatti, lascia al legislatore un margine di discrezionalità particolarmente ampio nell'individuazione dei meccanismi di concreto funzionamento del sistema previdenziale. Nulla, infatti, impone in punto di sistema di calcolo o di metodo di finanziamento delle prestazioni, né la stessa previsione vincola la scelta del legislatore per un sistema di stampo occupazionale oppure universalista. L'unico dato realmente caratterizzante che emerge dall'art. 38 Cost. è che la tutela della previdenza sociale realizza un fine pubblico e che, quindi, un sistema di previdenza obbligatoria nel nostro ordinamento ha da esservi e deve garantire ai lavoratori prestazioni adeguate alle loro esigenze di vita. Accanto all'adeguatezza delle prestazioni, l'altro unico vincolo che l'art. 38 Cost. impone è quello di cui al comma 4, ove si stabilisce che ai compiti previsti in quell'articolo "*provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato*".

Pure il contenuto di tale previsione è stato ampiamente dibattuto in dottrina e qui si conviene con chi ha osservato che la genericità della formulazione del quarto comma dell'art. 38 Cost. sia la "conseguenza di una precisa scelta"¹³, quella di non vincolare il legislatore a un determinato assetto organizzativo, lasciandogli ampia discrezionalità in materia.

¹¹ Corte dei conti, Sezione del controllo sugli enti, Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), 2022.

¹² *Ivi*, 116.

¹³ M. CINELLI, *Appunti sulla nozione di previdenza sociale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1982, 163.

Quel che i Costituenti hanno, però, inteso tenere fermo è che sia comunque lo Stato il garante di ultima istanza dell'esistenza di un sistema di previdenza obbligatoria e del fatto che tale sistema garantisca delle prestazioni previdenziali adeguate alle esigenze di vita dei lavoratori.

Tale principio costituisce sintesi ed espressione del principio di eguaglianza sostanziale e del principio di solidarietà. L'art. 38, comma 4, Cost., infatti, non è altro che la specifica traduzione in ambito previdenziale del più generale "compito della Repubblica" di rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale, che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Di riflesso, se garante di ultima istanza dell'esistenza del sistema previdenziale e dell'adeguatezza delle prestazioni è lo Stato, ciò vuol dire che l'art. 38 Cost. non concepisce semplicemente l'eventualità di un apporto della fiscalità generale al sistema previdenziale, ma in qualche modo lo impone. E difatti plurime sono, nel diritto positivo, le forme d'emersione di tale apporto¹⁴, che legano a doppio filo le sorti della garanzia dei diritti previdenziali all'andamento della spesa pubblica previdenziale.

3. *Corte costituzionale e contributi straordinari a carico dei trattamenti pensionistici elevati*

La definizione della concreta misura della tutela di diritti costituzionalmente garantiti è opera, in prima battuta e in via primaria, del legislatore, cui spetta l'allocazione delle risorse scarse a disposizione per il soddisfacimento di determinati diritti anziché di altri, all'esito di una valutazione eminentemente politica. Tale valutazione, tuttavia, non può sottrarsi al rispetto dei principi costituzionali e, quindi, alla successiva verifica a opera del Giudice delle leggi, le cui pronunce, a differenza delle scelte del legislatore, non sono assoggettate al vincolo di copertura di cui all'art.

¹⁴ A tal proposito sia sufficiente ricordare che lo Stato finanzia in via ordinaria la Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno delle gestioni previdenziali (GIAS), istituita dall'art. 37 della legge 9 marzo 1989, n. 88. Inoltre, lo Stato interviene a favore dell'INPS non solo in via ordinaria, attraverso trasferimenti di bilancio, ma altresì in via straordinaria, tramite le anticipazioni di tesoreria.

81 Cost. Tale circostanza, di recente ribadita dalla Corte costituzionale¹⁵, non ha reso però le sue decisioni del tutto impermeabili a valutazioni in vario modo connesse al principio di sostenibilità del debito e di equilibrio di bilancio, in particolare dopo l'entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 2012. Tale, pur indiretto, condizionamento si è manifestato, nell'ultimo decennio, nelle molteplici forme della tecnica del bilanciamento¹⁶, della modulazione degli effetti nel tempo delle decisioni di accoglimento¹⁷ sino al rinvio alla discrezionalità del legislatore anche a valle di pronunce di incostituzionalità accertata ma non dichiarata¹⁸.

La particolare attenzione del Giudice delle leggi alle conseguenze finanziarie delle proprie decisioni e la sua "sensibilità" all'argomento del risparmio di spesa hanno caratterizzato anche la giurisprudenza maturata in materia previdenziale¹⁹. Ciò tuttavia – proprio in ragione delle peculiarità del diritto alla previdenza di cui s'è detto in apertura – ha imposto alla Corte costituzionale uno sforzo teorico-argomentativo non indifferente, teso a conciliare le esigenze di riduzione della spesa con alcune "rigidità" del rapporto previdenziale (che da quelle peculiarità discendono).

¹⁵ In tal senso si veda la sentenza Corte costituzionale, 23 luglio 2025, n. 121 (in particolare par. 6.2. del *Considerato in diritto*).

¹⁶ Fermo restando che quando si bilanciano esigenze finanziarie e diritti fondamentali quel che può praticarsi è comunque un "bilanciamento ineguale" (per l'utilizzo di tale espressione v. M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Scritti in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Padova, 1995, II, 126).

¹⁷ Sul punto si segnalano la sent. Corte costituzionale, 11 febbraio 2015, n. 10 (sulla quale v. I. CIOLLI, *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 26 maggio 2015) e la sent. Corte costituzionale, 22 luglio 2020, n. 152 (sulla quale v. C. COLAPIETRO, S. BARBARESCHI, *Motivazione, tempo e strumentalità del bilancio: le coordinate giurisprudenziali sul rapporto tra diritti fondamentali e risorse finanziarie alla luce della sentenza n. 152 del 2020. Rischiose variazioni ritmiche in una straordinaria composizione*, in *Nomos*, 2021, 1, 1 ss.).

¹⁸ Con le sentenze di incostituzionalità accertata ma non dichiarata "il giudice delle leggi riconosce chiaramente – nella motivazione – l'incostituzionalità della normativa; tuttavia, fa un salto logico e invece – nel dispositivo – non annulla la legge, sia pure «per il momento», in ragione di un bilanciamento fra valori costituzionali" (così A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2022, 227, corsivo nell'originale). Un esempio di tale tipologia di decisione della Corte costituzionale è la sentenza 28 giugno 2023, n. 130.

¹⁹ Sui "contraccolpi" in materia previdenziale dell'introduzione dell'equilibrio di bilancio all'art. 81 Cost. v. R. CALVANO, *Le coordinate del diritto alla previdenza tra passato e futuro*, in *Dir. cost.*, 2024, 2, 20 s.

Va detto, infatti, che nell'ultimo decennio il Giudice delle leggi è stato in più occasioni chiamato a pronunciarsi sulla compatibilità a Costituzione di norme tese a ridurre trattamenti pensionistici in essere in un'ottica di risparmio di spesa pubblica previdenziale. Tali interventi possono essere ricondotti a due tipologie: i cosiddetti "contributi di solidarietà" sui trattamenti superiori a una determinata soglia individuata dal legislatore e le misure di blocco temporaneo del meccanismo di perequazione automatica delle pensioni. Da tali pronunce emerge il tentativo di codificare progressivamente le specifiche condizioni di compatibilità a Costituzione di tali misure, in modo da limitare la discrezionalità del legislatore nel perseguimento del fine – comunque avvertito dalla stessa Corte come doveroso – di riduzione della spesa pubblica previdenziale. Nondimeno, l'estrema flessibilità con la quale lo stesso Giudice delle leggi ha poi interpretato nelle sue pronunce le condizioni così fissate ha finito per rendere assai dubbia l'efficacia di tale sforzo e tuttora incerti i limiti entro i quali la discrezionalità del legislatore nella materia *de qua* può legittimamente esplicarsi.

Ciononostante, risulta di sicuro interesse esaminare alcune direttrici emergenti dalla giurisprudenza costituzionale in materia, anche al fine di verificarne le sorti nelle più recenti pronunce.

3.1. *La destinazione endoprevidenziale delle somme decurtate*

Tra gli argomenti ricorrenti nella giurisprudenza costituzionale cui s'è fatto cenno al paragrafo precedente figura il vincolo della necessaria permanenza entro il circuito previdenziale delle somme decurtate dai trattamenti pensionistici più elevati. Secondo il Giudice delle leggi, infatti, tra le condizioni di legittimità dei prelievi temporanei ed eccezionali a carico di tali trattamenti v'è il loro impiego per far fronte a esigenze interne al sistema previdenziale medesimo. Circostanza, questa, che consentirebbe di escludere anche la fiscalizzazione del prelievo e quindi l'interferenza con (e la violazione del) l'art. 53 Cost.

Il principio è stato chiaramente enunciato nella sentenza 12 giugno 2013, n. 116, con la quale la Corte costituzionale ha ritenuto in contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost. una norma che assoggettava per un triennio i trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie di importo superiore a 90.000 euro lordi annui a un contri-

buto. Tanto, in ragione del fatto che il prelievo effettuato non era volto a finanziare il sistema previdenziale, ma veniva versato dall'INPS – che fungeva da “collettore delle somme trattenute”²⁰ – all'entrata del bilancio dello Stato ed era collegato al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Proprio per tali ragioni il Giudice delle leggi ha riconosciuto la natura tributaria della misura e ha scrutinato la questione in riferimento alla violazione del principio dell'universalità dell'imposizione e all'irragionevolezza della sua deroga, anche in ragione della disparità di trattamento fra cittadini che la norma scrutinata produceva. Non sfugge, infatti, che se v'è una necessità generale di reperire risorse per la stabilizzazione finanziaria non v'è ragione di trattare i redditi dei pensionati diversamente da quelli di tutti gli altri contribuenti.

Sempre in applicazione del principio della necessaria permanenza nel circuito previdenziale delle somme decurtate dai trattamenti pensionistici più elevati, una norma che imponeva un contributo a carico dei trattamenti pensionistici superiori a una determinata soglia ha superato indenne il vaglio di costituzionalità²¹ proprio perché il contributo era trattenuto all'interno delle gestioni previdenziali “*con specifiche finalità solidaristiche endoprevidenziali, anche per quanto attiene ai trattamenti dei soggetti cosiddetti «esodati»*”²².

Va tuttavia osservato che il canone della destinazione endoprevidenziale del prelievo costituisce un reale presidio a tutela della solidarietà interna al sistema pensionistico, da un lato, se il legislatore è tenuto a esplicitare la destinazione degli introiti e, dall'altro, se la verifica della Corte sul rispetto di tale onere sia svolta con particolare rigore. Non sembra però orientata in tal senso la più recente tendenza della Corte, che reputa rispettose di quel canone anche misure che non indichino in termini espliciti e specifici la destinazione delle somme decurtate. Ne è espressione, ad avviso di chi scrive, la sentenza 11 novembre 2020, n. 234, ove il Giudice delle leggi ha ritenuto sufficiente, ai fini del rispetto del vincolo della permanenza nel circuito previdenziale delle somme decurtate, la mera previsione del loro accantonamento in fondi dedicati, istituiti presso l'INPS e gli altri enti previdenziali, pur in

²⁰ Così, P. SANDULLI, *Le «pensioni d'oro» di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo, alla Corte costituzionale italiana e al legislatore*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2013, 4, 685.

²¹ Il riferimento è alla sentenza della Corte costituzionale 20 luglio 2016, n. 173

²² Così nella sent. Corte cost. n. 173/2016, par. 9 del *Considerato in diritto*.

assenza dell'indicazione di una specifica destinazione di utilizzo dei risparmi di spesa.

Da un lato, però, l'accantonamento delle somme presso un fondo appositamente istituito presso gli enti di previdenza non appare in sé garanzia sufficientemente salda di permanenza nel circuito previdenziale, se si considera che a tali enti compete, per esempio, l'erogazione anche di prestazioni assistenziali. Dall'altro, il carattere sommario del controllo svolto dal Giudice delle leggi sul profilo teleologico della misura e, quindi, sulla specifica destinazione endoprevidenziale delle somme decurtate, si traduce irrimediabilmente in una verifica meno puntuale anche del profilo eziologico del prelievo. Va da sé, infatti, che l'irrilevanza della specifica destinazione dei risparmi ottenuti rende pressoché ininfluenti anche le circostanze che abbiano reso necessario l'intervento ablativo sulle pensioni più elevate. In altri termini, se il legislatore non è tenuto a indicare la specifica destinazione delle somme, viene necessariamente meno anche una verifica effettiva sulla ragionevolezza e proporzionalità della misura, intesa come congruità dei mezzi impiegati (e quindi dei sacrifici imposti) rispetto agli obiettivi perseguiti. Il *self-restraint* della Corte nella verifica della specifica destinazione endoprevidenziale, quindi, rischia di condurre a una sistematica prevalenza delle esigenze di risparmio sul diritto a pensione dei soggetti incisi dalla misura, tale da rendere il vincolo della permanenza nel circuito previdenziale *tamquam non esset*.

3.2. L'istruttoria sulle ragioni del prelievo.

Il rischio prospettato poco sopra appare più concreto se si considera che anche la verifica, a opera del Giudice delle leggi, delle circostanze che abbiano reso necessaria l'adozione di interventi a carico dei trattamenti pensionistici più elevati sembra farsi progressivamente meno rigorosa.

Sul punto giova segnalare che tra i vincoli che il legislatore è chiamato a rispettare ogniquale volta introduca misure di temporanea riduzione dei trattamenti pensionistici in corso d'erogazione è emerso pure, nella giurisprudenza costituzionale, l'onere di dimostrare *per tabulas* – e quindi con un'apposita istruttoria – le ragioni che rendono necessarie le misure adottate.

Tale principio è stato alla base della declaratoria di incostituzionalità

pronunciata nella nota sentenza 6 maggio 2015, n. 70²³, ove il Giudice delle leggi ha stigmatizzato in particolare che la norma ivi scrutinata evocasse la “*contingente situazione finanziaria*” senza che dal suo disegno complessivo emergesse “*la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi*”²⁴.

In particolare, in quell’occasione la Corte ha segnalato l’assenza di “*documentazione tecnica circa le attese maggiori entrate, come previsto dall’art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196*”²⁵, norma, questa, che impone che i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo e gli emendamenti di iniziativa governativa “*che comportino conseguenze finanziarie*” siano “*corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell’economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione*”. Il dato è certamente significativo se si considera che qui non si trattava di censurare l’assenza di copertura finanziaria di una misura, ma la mancata individuazione delle attese maggiori entrate, sul presupposto che tale omissione sia sintomatica dell’insussistenza di corrispondenti esigenze di risparmio.

Su tali basi la sent. n. 70/2015 ha ritenuto che il diritto a una prestazione previdenziale adeguata era stato “*irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio*”²⁶. Tanto sul presupposto che la carente illustrazione delle esigenze finanziarie e dei risparmi sia di per sé indice sintomatico dell’irragionevolezza del bilanciamento di volta in volta attuato dal legislatore. Nella successiva sentenza 6 dicembre 2017, n. 250, il Giudice delle leggi ha ribadito espressamente che le relazioni tecniche, illustrative degli interventi legislativi che nella materia previdenziale si prefiggono risparmi di spesa, così come ogni altra documentazione inerente

²³ La dottrina sulla sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale è assai vasta. Senza pretesa d’eshaustività si richiamano qui: A. ANZON, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell’equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in *Giur. cost.*, 2015, 2, 551 ss.; A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista AIC*, 2015, 2; M. CINELLI, *Illegittimo il blocco della indicizzazione delle pensioni: le buone ragioni della Corte* (Corte cost. 30 aprile 2015, n. 70), in *Riv. dir. sic. soc.*, 2015, 2, 441 ss.; I. CIOILLI, *L’equilibrio di bilancio è il convitato di pietra nelle sentenze nn. 10 e 70 del 2015*, in *Quad. cost.*, 2015, 3, 702 ss.; M. D’ONGHIA, *La Consulta ridà linfa all’effettività dei diritti previdenziali: la sent. n. 70/2015 in tema di perequazione automatica*, in *Riv. giur. lav. e prev. soc.*, 2015, 3, 371 ss.

²⁴ Sent. Corte cost., n. 70/2015, par. 10 del *Considerato in diritto*.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

le manovre finanziarie, rappresentano uno strumento per la verifica delle scelte del legislatore²⁷.

La Corte costituzionale, tuttavia, pare orientata a svolgere tale verifica in termini sempre meno rigorosi, ampliando oltremodo il perimetro delle circostanze dalle quali desumere le ragioni che dovrebbero giustificare misure di temporanea riduzione dei trattamenti pensionistici in essere.

Nella già menzionata sent. n. 234/2020, infatti, il Giudice delle leggi ritiene che tali ragioni potrebbero emergere non solo da “*atti parlamentari*”, ma anche – ben più genericamente – dal “*contesto normativo*”. E su tali basi ha reputato che un contributo di solidarietà introdotto con norma del 2018²⁸ potesse rinvenire la propria ragion d’essere nel finanziamento di un istituto introdotto nel 2019²⁹.

La medesima indulgenza nella verifica dell’istruttoria compiuta dal legislatore si rinviene, seppur con diversa declinazione, nella più recente sentenza 19 febbraio 2025, n. 19. In quella sede, il Giudice delle leggi ha ritenuto di poter rinvenire le ragioni di misure di raffreddamento della perequazione introdotte con la legge di bilancio, nel riferimento, nella relazione illustrativa del Governo allegata al disegno di legge di bilancio, allo “*scenario macroeconomico di incertezza che risente delle tensioni geopolitiche e dell’aumento dell’inflazione, dovuto principalmente all’incremento dei prezzi dei prodotti energetici e delle materie prime*” e a una “*impostazione della politica di bilancio [...] diretta a limitare quanto più possibile l’impatto del caro energia sui bilanci delle famiglie, specialmente quelle più fragili*”.

A fronte dei più recenti orientamenti, quindi, anche il vincolo della doverosa indicazione – nella documentazione tecnica allegata all’intervento normativo oggetto di scrutinio – delle specifiche esigenze finanziarie che rendono necessario il sacrificio imposto appare, per il legislatore, sempre meno stringente.

²⁷ V. in particolare il par. 6.5.1. del *Considerato in diritto* della menzionata sent. Corte cost. n. 250/2017.

²⁸ L’art. 1, comma 261, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, oggetto dello scrutinio di costituzionalità nella sent. Corte cost. n. 234/2020.

²⁹ Il pensionamento anticipato in “quota 100”, introdotto in via sperimentale per il triennio 2019-2021 con d.l. 28 gennaio 2019, n. 4.

3.3. *L'eccezionalità delle misure e la grave crisi del sistema previdenziale.*

Un altro tòpos della giurisprudenza costituzionale in materia di contributi “di solidarietà” sui trattamenti pensionistici elevati è ch’essi dovrebbero costituire misure eccezionali utilizzabili esclusivamente per far fronte a situazioni di grave crisi del sistema previdenziale e non per alimentare “a regime” il sistema previdenziale. Anche su tale aspetto, però, si registra un graduale scivolamento della Corte verso posizioni sempre meno rigorose nella verifica dell’eccezionalità della situazione cui la misura intende far fronte.

Il Giudice delle leggi, infatti, ha in più occasioni ricordato che il prelievo, per essere legittimo, deve essere imposto da una situazione di grave crisi del sistema pensionistico ed essere utilizzato come “*misura del tutto eccezionale, nel senso che non può essere ripetitivo e tradursi in un meccanismo di alimentazione del sistema di previdenza*”³⁰ (oltre a dover incidere solo sulle pensioni più elevate e a prevedere aliquote di prelievo rispettose del principio di proporzionalità).

È evidente, tuttavia, che il nesso tra prelievo straordinario e crisi del sistema pensionistico si atteggia diversamente a seconda del perimetro della nozione di “crisi” che si assuma a riferimento.

Nella sent. n. 173/2016, per esempio, la Corte discorre di una “grave crisi” del sistema pensionistico, “*indotta da vari fattori*”, espressamente qualificati “*endogeni ed esogeni*” e tra loro interconnessi, quali: “*crisi economica internazionale, impatto sulla economia nazionale, disoccupazione, mancata alimentazione della previdenza, riforme strutturali del sistema pensionistico*”. Lo scenario evocato dalla Corte – complice anche l’ampiezza dei richiamati fattori – appare però tutt’altro che eccezionale e transeunte. Sia la crisi economica internazionale (e il conseguente impatto sull’economia interna), sia la disoccupazione e la conseguente difficoltà di alimentare un sistema fondato sulla ripartizione – che “vive” della contribuzione versata dai lavoratori in attività – sono concause non occasionali della crisi del sistema pensionistico. Di conseguenza, risulta assai arduo comprendere in che termini una crisi del sistema pensionistico possa costituire una condizione di legittimità realmente qualificante nella verifica di compatibilità a Costituzione di contributi di solidarietà eccezionali. Il rischio, quindi, è che il richiamo alla “grave” crisi del sistema pensionistico finisca per diventare una sorta

³⁰ Così nella sent. Corte cost., n. 173/2016.

di clausola di stile, buona per tutte le occasioni in cui il legislatore dovesse decidere di ricorrere alla contribuzione di solidarietà – non più qualificabile come straordinaria ed eccezionale, a quel punto – sui trattamenti pensionistici superiori a una determinata soglia.

E sembra essere proprio questo l'approdo cui l'orientamento della Corte conduce, se si considera che nella già citata sent. n. 234/2020 la Corte non evoca più – come accadeva nel 2016 – la “grave crisi” del sistema pensionistico quale condizione di legittimità della misura ablativa, ma fa riferimento a mere “*esigenze di riequilibrio e sostenibilità del sistema previdenziale*”.

Inoltre, nel richiamare l'elencazione dei fattori esogeni ed endogeni che, in reciproca combinazione, possono giustificare l'imposizione di prelievi di solidarietà, il Giudice delle leggi asserisce che a tale elenco “*potrebbe essere aggiunta oggi un'emergenza sanitaria di vaste dimensioni, che, incidendo pesantemente sul quadro macroeconomico, abbatte i flussi contributivi e accentua gli squilibri sistemici*”.

Il significato di tale affermazione non è di agevole determinazione. Da un lato, infatti, essa suona come una sorta di legittimazione *ex post* della misura in quella sede scrutinata, introdotta a fine 2018, quando l'emergenza sanitaria era ancora di là da venire. Dall'altro lato, le parole della Corte potrebbero leggersi come una legittimazione *ex ante* di misure incidenti sui trattamenti pensionistici elevati che – ove adottate a seguito e in ragione degli effetti economici della pandemia – avrebbero così potuto contare già sul *favor* espresso tra le righe dalla Corte costituzionale. E in quest'ottica non stupisce che nella sua successiva sent. n. 19/2025, scrutinando una norma introdotta nel 2022 che imponeva il blocco temporaneo della perequazione, la Corte abbia ritenuto la misura immune dai vizi censurati dal remittente anche perché tesa a far fronte alle “*difficoltà sociali cagionate da una forte e imprevedibile spinta inflazionistica causata da tensioni geopolitiche*” nell'ambito di un “*contesto economico generale ancora caratterizzato dalla necessità di uscire dalla grave crisi economica determinata dalla pandemia da COVID-19*”.

Come si vede, dunque, anche il requisito dell'eccezionalità delle misure a carico dei trattamenti pensionistici in godimento mostra segni di graduale allentamento, atteso che la stessa giurisprudenza costituzionale pare talora sovrapporre il piano dell'“ordinario” (e, quindi, dei problemi strutturali del sistema previdenziale) a quello dello “straordinario” (la pandemia, per esempio), rendendo sempre più evanescente, di fatto, il confine

tra le misure compatibili con il disegno costituzionale e quelle con esso inconciliabili.

4. *Quali prospettive?*

Dalla rapida rassegna sin qui svolta emerge, almeno per quanto concerne le misure di temporanea riduzione dei trattamenti pensionistici elevati, un Giudice delle leggi sempre più incline a riconoscere a tali interventi una funzione di redistribuzione delle risorse (scarse) a disposizione, cui ricorrere anche per far fronte ai problemi strutturali che affliggono il sistema previdenziale. Non di rado, infatti, la Corte costituzionale evoca in proposito la nozione di equità intergenerazionale o connette lo scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità del sacrificio imposto ai titolari di trattamenti pensionistici elevati, calcolati con il sistema retributivo, ai vantaggi che da tale sistema – ritenuto l'origine di tutti i mali – deriverebbero³¹.

Non è questa la sede per indagare le ragioni alla base del minor rigore del Giudice delle leggi nella verifica del rispetto delle condizioni fissate dalla sua stessa giurisprudenza. Qui, però, interessa appuntare l'attenzione su una delle conseguenze di tale tendenza.

A sommosso avviso di chi scrive, infatti, tale indulgenza della Corte nei confronti del legislatore contribuisce, seppur indirettamente, a confortare l'illusione che una riforma previdenziale “di sistema” sia ancora evitabile. Tale indulgenza, in altri termini, finisce per ingenerare l'idea che con l'imposizione di contributi *una tantum* a carico dei trattamenti pensionistici più elevati possa farsi fronte a problemi come la sostenibilità della gestione a ripartizione a fronte della crisi demografica, il progressivo invecchiamento della popolazione, l'erosione della base produttiva o finanche la crisi economica internazionale. Tali esigenze, infatti, sono state ritenute dalla stessa Corte – come visto ai paragrafi precedenti – presupposti complessivamente idonei a giustificare misure di temporanea riduzione dei trattamenti in questione.

Come è noto, però, a fronte di problematiche complesse e radicate

³¹ Il punto è ribadito anche nella sentenza 9 luglio 2025, n. 94, ove la Corte costituzionale specifica che il sistema contributivo è invece connotato da una “*tendenziale corrispettività tra provvista finanziaria (il cosiddetto montante) e misura del trattamento previdenziale liquidato*”.

come quelle menzionate poco sopra, attinenti all'assetto del mercato del lavoro e alla disciplina dei rapporti di lavoro, oltre che specificamente al sistema previdenziale, la via percorribile è solo quella delle grandi riforme "di sistema". A un legislatore già assai restìo a intraprendere questa via, la giurisprudenza della Corte qui esaminata rischia di offrire dunque un alibi per ulteriormente temporeggiare, laddove un auspicabile orientamento più rigoroso nella verifica delle condizioni fissate dalla stessa giurisprudenza costituzionale potrebbe favorire la ricerca, in sede legislativa, di soluzioni adeguate al calibro dei problemi sul tappeto.

Abstract

Il presente contributo esamina il rapporto tra tutela previdenziale, sostenibilità finanziaria e giurisprudenza costituzionale. Muovendo dalla constatazione di un sistema previdenziale strutturalmente esposto a fattori di squilibrio di carattere sia demografico che economico, si rileva come la Corte costituzionale abbia tentato di progressivamente definire i limiti di legittimità dei contributi straordinari sulle pensioni elevate e delle misure di contenimento della spesa previdenziale, richiedendone carattere temporaneo, finalità endoprevidenziali e adeguata giustificazione finanziaria. Tuttavia, l'esame della giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni mostra una crescente "sensibilità" verso le esigenze di sostenibilità del sistema e, al contempo, una certa attenuazione del rigore nel controllo sul rispetto dei limiti ch'essa stessa aveva fissato. Ciò rischia però di avallare la consolidata tendenza del legislatore a intervenire nella materia *de qua* con misure straordinarie ed episodiche, anziché varando riforme strutturali del sistema previdenziale.

Pensions, Public Resources, and the Constitutional Court

The paper examines the relationship between social security protection, financial sustainability and constitutional case law. Starting from the observation that the social security system is structurally exposed to factors of imbalance of both a demographic and economic nature, it is noted that the Constitutional Court has sought to progressively define the limits of the legitimacy of extraordinary contributions on high pensions and of measures to contain social security expenditure, requiring them to be temporary in nature, to serve internal social security purposes and to be adequately justified on financial grounds. However, an examination of constitutional case law in recent years reveals a growing 'sensitivity' towards the system's sustainability requirements and, at the same time, a certain relaxation of the rigour in monitoring compliance with the limits the Constitutional Court had established. This risks, however, endorsing the legislature's tendency to intervene in this area with extraordinary and *ad hoc* measures, rather than implementing structural reforms of the social security system.