

# **Maurizio Cinelli**

**Le «pensioni d'oro» e la Corte Costituzionale.  
Alcune riflessioni sulla sentenza n. 234/2020.**

**Conversazioni sul lavoro dedicate  
a Giuseppe Pera dai suoi allievi**

**Virus, stato di eccezione e scelte tragiche.**

**Le politiche del lavoro, economiche e sociali e la  
tutela dei diritti fondamentali nei tempi incerti  
dell'emergenza sanitaria e della crisi.**

**La costruzione di un nuovo diritto del lavoro.**

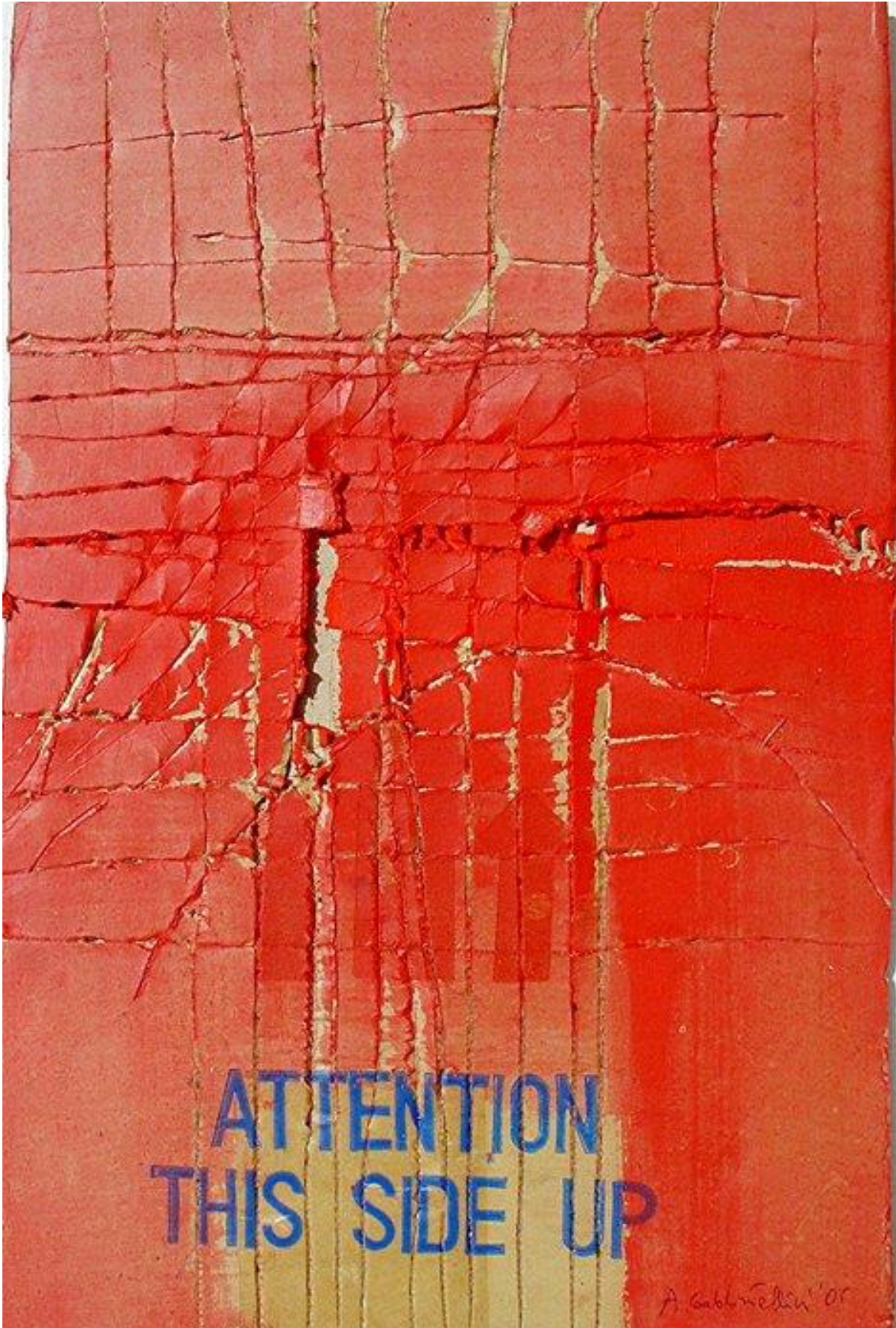
**Conversazioni sul lavoro a distanza**

**da agosto 2020 a marzo 2021**

*promosse e coordinate da Vincenzo Antonio Poso*

*Gruppo delle Conversazioni sul lavoro del Convento di San Cerbone*





Andrea Gabriellini, *This side up*, 2006 ( Cartoni Graffiati)

# Maurizio Cinelli

## Le «pensioni d'oro» e la Corte Costituzionale. Alcune riflessioni sulla sentenza n. 234/2020.

\* aggiornato all'11 marzo 2021

\*\* Questo scritto è destinato al numero speciale di «*Diritto e lavoro nelle Marche*», dedicato a Leonardo Carbone in occasione del suo ottantesimo compleanno.

1. La previdenza sociale suole essere apprezzata come un laboratorio nel quale si perfeziona, in occasione dei giudizi di costituzionalità, il canone della ragionevolezza<sup>1</sup>.

Detto canone, per il suo radicarsi (secondo quanto tradizionalmente si sostiene) nel principio di eguaglianza sostanziale, in tale particolare settore dell'ordinamento giuridico ben si presta a gestire, se applicato «con sistema», il difficile equilibrio tra potere del legislatore di intervenire, anche regressivamente, sui diritti sociali, da un lato, e tutela della «effettività» di quegli stessi diritti, da un altro lato: il che si verifica, ovviamente, soprattutto quando incombono problemi di spesa nel settore delle pensioni.

Anche per questo, la giurisprudenza costituzionale, ben consapevole della «relatività» del concetto, è da tempo alla ricerca, specialmente in detto settore, di punti di ancoraggio, di criteri di perimetrazione, di un nucleo di elementi stabili e riconoscibili che facciano della «ragionevolezza» un parametro di stabile affidabilità e di sostanziale valenza sistematica.

---

<sup>1</sup> Così, espressamente, S. SCIARRA, *Prove di solidarietà in alcune sentenze della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Problematiche attuali della previdenza sociale* (Atti del Corso di alta formazione della Fondazione Giuseppe Pera, svoltosi a Lucca dal 3 maggio al 29 giugno 2018), Torino, 2020, p. 9, alla p. 13.

L'obiettivo difficoltà di portare a compimento siffatta operazione di natura definitiva vale anche a dar conto del perché dei tentativi che, allo scopo, fanno leva sulla casistica, posto che è questa a consentire di individuare con immediatezza, e, per così dire, in via empirica, quanto possa essere utile allo scopo: e ciò in termini di «variabili», ma anche di «costanti».

Ed è essenzialmente di tale natura l'approccio alle impegnative problematiche inerenti al principio di ragionevolezza e al canone che di esso è espressione, che qui ci si prefigge. Una riflessione che prende spunto dall'osservazione della più recente giurisprudenza costituzionale e, in particolare, dell'ultima pronuncia in materia di pensioni, in funzione di quanto possa ricavarsi al proposito in termini di implicazioni, connotati e criteri di impiego del canone di ragionevolezza.

Ci si riferisce alla sentenza che può considerarsi rappresentativa dello «stato dell'arte» nell'impiego di tale canone nel settore pensionistico, quando sul tappeto si pongano problemi di spesa: la sentenza n. 234/2020, ben nota per aver legittimato i tagli sulle c.d. «pensioni d'oro», disposti dalla legge di bilancio per il 2019.

Pretesto per tale analisi – e, insieme, filo conduttore dello svolgimento di essa – è un aspetto particolare e ben definito della disciplina scrutinata da quella sentenza: la situazione relativa agli effetti e alle implicazioni dell'intervento di raffreddamento della rivalutazione automatica delle pensioni, per quanto riguarda il periodo successivo alla scadenza del termine di operatività della specifica norma impositiva; una situazione che, anche per i tratti elementari e ben definiti che presenta, più di possibili altre appare prestarsi allo scopo.

In effetti ben si presta allo scopo già lo specifico oggetto del quale la sentenza si è dovuta occupare: i prelievi di solidarietà sulle pensioni di importo elevato, di cui all'art. 1, commi 260-268, della legge n. 145/2018, recante il «bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021»<sup>2</sup>. In quanto diretti ad obiettivo ben definito – quale è quello

---

<sup>2</sup> Ritenuti legittimi dalla Corte, salvo per quanto riguarda la durata dell'obbligazione contributiva di solidarietà, per la parte eccedente il triennio (v. *infra*).

che li ancora in maniera molto chiara alla soddisfazione delle esigenze di reperimento di risorse finanziarie, evidenziate dalla suddetta legge di bilancio –, detti prelievi di solidarietà presentano caratteristiche che, per la loro linearità, contribuiscono a semplificare l'analisi e, insieme, renderne più agevolmente percepibili i risultati.

Per altro verso, la sentenza n. 234 si distingue da altre del periodo innanzitutto perché è sentenza che esplicitamente si richiama al filone, per così dire, «rigorista», enucleabile dalla giurisprudenza degli ultimi lustri (per poi, in realtà, trascenderla, come si vedrà); perché, inoltre, articola il proprio giudizio di ragionevolezza in una prospettiva, per così dire, allargata; infine e soprattutto, perché, in riferimento allo specifico aspetto suindicato di quanto oggetto del suo scrutinio, la sentenza si è contenuta in maniera alquanto singolare: ha tralasciato (forse, dandone per scontata la non rilevanza, o forse per non averne del tutto avvertito il rilievo) di valutare l'effetto di progressivo impoverimento che il trattamento pensionistico inciso continua a subire anche oltre la scadenza del termine di operatività della norma di depotenziamento della perequazione automatica: effetto comunemente definito «di trascinamento»<sup>3</sup>.

Per altro verso, però, la pluralità di registri argomentativi che (come si vedrà) la sentenza ha impiegato nel motivare, da vari fronti, la propria decisione, fanno sì che, proprio per tale particolare aspetto ha lasciato in sospeso, possa legittimarsi una determinata soluzione, piuttosto che un'altra, a seconda che si privilegi uno, piuttosto che un altro, dei suddetti registri argomentativi utilizzati per dare «sostanza» al canone della ragionevolezza.

Un esito «perplesso», se vogliamo, per quanto riguarda il merito dello specifico aspetto (tutto sommato marginale). La circostanza, però, ben si presta – ed è questa la ragione della presente scelta – ad alcune riflessioni innanzitutto sulla «relatività» del canone di ragionevolezza e delle problematiche che ciò comporta; ma, per riflesso, è circostanza che induce anche a interrogarsi soprattutto in merito ai

---

<sup>3</sup> Un aspetto, invero, sul quale aveva già richiamato l'attenzione, in particolare, la sentenza n. 70/2015 (v. *infra*).

presidi che possano valere a rafforzare il livello di attendibilità di quel canone e le possibilità di un suo impiego in chiave sistematica, di presidi e criteri atti ad evitare che anche l'espressione di quel tanto di discrezionale che inerisce al canone di ragionevolezza non conduca ad oltrepassare il crinale che segna la linea di confine tra potere giudiziale e potere normativo.

2. Quanto alle caratteristiche dell'operazione di prelievo di risorse in questione – l'imposizione di contributi di solidarietà<sup>4</sup>, da un lato, e il temporaneo depotenziamento (o, più radicalmente, il blocco) della dinamica perequativa, dall'altro lato –, va ricordato, innanzitutto, come tali tecniche, seppur diversamente strutturate (e, nella concreta attuazione, variamente modulate a seconda della consistenza dei trattamenti pensionistici incisi), ben si prestino, entrambe, a conseguire l'obiettivo (agevolmente e in tempi rapidi) di ben predeterminabili ritorni economici, e, quindi, a soddisfare l'esigenza di contenere, ridurre, o redistribuire la spesa pensionistica a seconda della situazione del momento.

E, tuttavia, si tratta di strumentazione che, implicando il coinvolgimento, in maniera più o meno permanente o incisiva, di interessi primari, costituzionalmente garantiti, è ragionevolmente utilizzabile solo per periodi di breve durata e, soprattutto, con «moderazione»: nel senso che è la stessa logica del bilanciamento ad escludere che la *corvée*, per tal via imposta ai destinatari, possa travalicare i confini della tollerabilità<sup>5</sup>.

La «moderazione» – cui si accompagna *naturaliter* la «temporaneità» – è, dunque, vincolo inespresso, ma essenziale, cui il legislatore è idealmente assoggettato quando assuma l'iniziativa in questione. Di fatto, un vero e proprio «precepto» (anche se non agevole da tradurre in indicazioni operative concrete): con quanto

---

<sup>4</sup> La contribuzione di solidarietà si inquadra, in via generale, nelle politiche di stampo genericamente redistributivo; ma essa, tuttavia, può essere anche destinata specificamente a fini perequativi, o a vantaggio di regimi previdenziali sfavoriti, o a favore della tutela previdenziale delle generazioni future: cfr., ad esempio, Corte cost. n. 187/1975, n. 427/1990, n. 421/1995, n. 248/1997, n. 178/2000, n. 173/2016.

<sup>5</sup> Basti ricordare che, in via di principio, l'esigenza di prelievo alla quale quella strumentazione è funzionale va contemperata con la garanzia di adeguatezza delle prestazioni previdenziali e che, in particolare, la perequazione automatica è strumento diretto ad assicurare «effettività» a quella garanzia (v. *infra*); a tal proposito, numerose sono le pronunce della Corte costituzionale: per tutte, vedansi le sentenze n. 497/1988; n. 156/1991; n. 337/1992; n. 30/2014; n. 70/2015.

ne può conseguire, quando si tratti di giudicare in merito alla effettività della relativa osservanza.

Comunque sia, «temporaneità» e «moderazione» sono da considerare connotati (in questo caso scontati), che, nella specifico ambito che qui si considera, non possono che «condizionare» il canone di ragionevolezza: nel senso che non potrà ritenersi «ragionevole» quella misura di prelievo che non presenti almeno tali minimali caratteristiche.

**3.** La valutazione della rispondenza della misura concretamente adottata ai suddetti connotati, tuttavia, non è così semplice come potrebbe apparire.

Dal punto di vista fattuale va considerato che incertezze nel valutare se, in casi del genere di quelli che qui si considerano, il requisito della «moderazione» sia stato rispettato, possono derivare dal fatto che, in generale, il grado di onerosità delle singole componenti la *corvée* non corrisponde alla sola entità del prelievo indicato (espressamente o *per relationem*) dalla relativa norma impositiva. Detta onerosità, in realtà, è la risultante, nei fatti, dell'interazione tra il prelievo e altri fattori o circostanze, che, seppur in maniera meno trasparente, parimenti incidono, però, direttamente o indirettamente, sul *quantum* della falcidia imposta al trattamento pensionistico.

Una situazione, quella suaccennata, che, come è intuitivo, indebolisce lo specifico «ancoraggio» del canone della ragionevolezza ai connotati suindicati: ed è comunque situazione che presenta aspetti e implicazioni, anche inaspettati, con i quali non ci può non confrontare.

Il primo dei fattori che, aggiungendosi al prelievo «dichiarato» (normalmente in via indiretta) dalla norma, concorre a determinare l'onerosità effettiva dei suddetti prelievi di solidarietà sulle pensioni elevate, è rappresentato da un effetto «non dichiarato»: quella fattuale ingravescenza della onerosità «ufficiale», che, di massima, consegue alla reiterazione nel tempo (come è ormai prassi corrente)

della specifica misura, e che ulteriormente si accresce in maniera esponenziale in presenza di reiterazioni plurime, specie se ravvicinate<sup>6</sup>.

Eventualità di siffatto genere non sono meramente teoriche. Che il fenomeno delle reiterazioni delle misure in riferimento negli ultimi lustri abbia assunto una particolare evidenza e consistenza è attestato (per limitarsi al periodo più recente) dai ben quattro interventi impositivi di contribuzione di solidarietà, di durata pluriennale, attivati dal legislatore dall'anno 2000 ad oggi<sup>7</sup>, e dai ben sei interventi di blocco o raffreddamento della perequazione automatica (anch'essi di durata ultrannuale), adottati nello stesso periodo<sup>8</sup>.

All'atto pratico, detto fenomeno, oltre alla suaccennata ingravescenza dell'onere, può determinare l'aggravante di una diversificazione del sacrificio complessivo, tra appartenenti alla stessa collettività dei percettori di pensioni elevate; diversificazione che dipende da una circostanza del tutto casuale, seppur legata alla reiterazione della misura stessa: la concentrazione, in via di fatto, dei relativi effetti su alcuni trattamenti piuttosto che su altri, a seconda della data di decorrenza del singolo trattamento rispetto al periodo di maggior concentrazione della sequenza degli interventi impositivi.

Per altro verso, il grado reale di afflittività dell'intervento dipende, sì, dai fattori testé indicati; ma dipende anche dal diverso combinarsi, nel periodo dato, delle diverse misure, e, dunque, dal prevalere dell'imposizione di contributi di solida-

---

<sup>6</sup> È il rischio già segnalato con forza dalla sentenza n. 316/2000, la quale, chiamata a sindacare una disposizione di blocco – a sua volta già preceduta, poco tempo prima, da altra misura dello stesso genere –, ha dichiarato che, ove contingenti esigenze di contenimento della spesa lo richiedano, il legislatore, nell'esercizio delle sue discrezionali prerogative, può legittimamente considerare non già «consumata» da un suo precedente, analogo intervento l'adozione di misure di blocco della perequazione: a patto che quel legislatore non dimentichi che «la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbe il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità, poiché risulterebbe incrinata la principale finalità di tutela, insita nel meccanismo della perequazione» stessa.

<sup>7</sup> Si tratta delle imposizioni di contributi di solidarietà operati in sequenza dall'art. 3, legge n. 488/1989, dall'art. 3, comma 102, legge n. 350/2003, dall'art. 18, comma 22 *bis*, d.l. n. 98/2011, dall'art. 1, comma 486, legge n. 477/2013 e, da ultimo dall'art. 1, comma 61, legge n. 146/2018.

<sup>8</sup> In materia di interventi sulla perequazione automatica dei trattamenti pensionistici si sono susseguiti l'art. 34, comma 1, legge n. 448/1998; l'art. 69, comma 1, legge n. 388/2000, l'art. 24, comma 25, d.l. n. 201/2011 (poi dichiarato incostituzionale da Corte cost. n. 70/2015), l'art. 1, comma 483, legge n. 147/2013, il d.l. n. 65/2015 e, da ultimo (ma su questo si tornerà più avanti), l'art. 1, comma 260, legge n. 145/2018.



rietà, piuttosto che delle iniziative di penalizzazione della dinamica perequativa, o viceversa. E, infatti, sebbene entrambe le suindicate tecniche operino come strumenti di temporanea falciatura del trattamento pensionistico, i rispettivi effetti non seguono la medesima dinamica.

Il contributo di solidarietà, in effetti, è, nella sostanza, un prelievo «secco» di somma predeterminata (o predeterminabile) dall'importo del trattamento pensionistico. Pertanto, concluso il periodo di «traversia», il trattamento pensionistico inciso riassume, a tutti gli effetti, l'originaria entità, e lascia intatte, quindi, le aspettative *de futuro* dei soggetti interessati in merito al *quantum* di risorse sul quale continuare a fare affidamento: esso, quindi, consente loro di riprendere il programma di vita a suo tempo elaborato.

Non altrettanto vale (e, comunque, non vale negli stessi termini), quando si tratti di intervento sulla perequazione (o rivalutazione) automatica. La misura di contenimento o di blocco della perequazione automatica, infatti, per tutto il periodo di durata fissato dalla norma, incide, deprimendola, sulla dinamica incrementale dell'importo nominale del trattamento destinatario della misura. Concluso detto periodo, l'automatismo riprende, sì, il suo normale corso, ma lo riprende – e qui si manifesta l'aspetto specifico sul quale va richiamata l'attenzione –, assumendo come riferimento (secondo quello che è l'attuale indirizzo, pressoché monolitico, della prassi corrente) non già l'importo del trattamento pensionistico originario, bensì il minor importo risultante dalla esclusione dell'incremento da perequazione automatica, che, *medio tempore*, si sarebbe prodotto in difetto della misura impositiva in questione: in sintesi, un prelievo «temporaneo» nella configurazione giuridica, quale prospettata dalla norma, ma, nei fatti, un prelievo strisciante e progressivo, i cui effetti sono destinati a dilatarsi indefinitamente e da accrescersi nel tempo<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Naturalmente non può escludersi in via generale che il legislatore possa utilizzare il depotenziamento della perequazione automatica delle pensioni come strumento di supporto di iniziative perequative del sistema pensionistico; è chiaro, peraltro, che l'iniziativa di tal genere non potrebbe che collocarsi all'interno di uno specifico, riconoscibile disegno.

Facilmente intuibile è quanto possa comportare, in termini di onerosità aggiuntiva, il suddetto effetto di protrazione e accrescimento nel tempo della falcidia, e della sua ingravescenza correlata alla lunghezza dell'intervallo di tempo intercorrente tra l'uno e l'altro intervento della stessa specie.

Di meno immediata percezione può risultare, invece, il fatto che tale particolare dinamica della specifica misura – *rectius*, ultrattività di fatto di parte dei relativi effetti – in sé non implica soltanto un detrimento economico aggiuntivo, ma, a ben considerare, coinvolge la stessa giustificazione giuridica di quell'ulteriore onere. Una giustificazione, invero, dubitabile già per il fatto «formale» che la protrazione della falcidia travalichi tacitamente il termine finale di operatività della norma impositiva; ma travalichi, anche (per la naturale correlazione tra le due situazioni) il periodo al quale dovrebbe corrispondere, per logica coerenza (e il caso in riferimento può considerarsi emblematico anche sotto tale profilo), l'esigenza che legittima la misura impositiva stessa, di cui alla norma sottoposta a scrutinio.

L'effetto finale di tale situazione è la alterazione dei termini del rapporto tra l'importo concretamente risultante del trattamento pensionistico e quello originariamente atteso sulla base delle risalenti «promesse» della legge, e dunque oggetto del legittimo affidamento del pensionato, così come dato di riferimento dei suoi programmi di vita.

In termini monetari, tale situazione determina oneri di non particolare entità, specie in un periodo di basso tasso inflazionistico come l'attuale; anzi, normalmente, il sacrificio imposto dalla contribuzione di solidarietà può rivelarsi nettamente più consistente in valori nominali. E, tuttavia, la surrettizia, dissimulata imposizione dell'onere aggiuntivo in questione – a fronte dell'assenza di qualsiasi esplicita indicazione della norma – induce a interrogarsi su questioni di principio attinenti, prima ancora che alla «effettività» della rete di protezione dei diritti sociali in sé, all'«area» all'interno della quale deve intendersi che il decisore politico si preoccupi di detta «effettività».

4. La Corte costituzionale, con la suddetta sentenza n. 234, ha dichiarato non in contrasto con i principi della Carta fondamentale detto ennesimo intervento di prelievo sulle pensioni, perseguito dalla legge n. 145/2018, attraverso, appunto, il raffreddamento della perequazione automatica e l'imposizione di contributi di solidarietà (nell'insieme, il c.d. «taglio»), imposti ai trattamenti pensionistici superiori a euro 100.000 annui: le c.d. «pensioni d'oro».

Nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate nelle numerose cause instaurate da una vasta platea di pubblici dipendenti in quiescenza, la suddetta sentenza ha ribadito un dato già noto: cioè, che il legislatore può «raffreddare» la rivalutazione automatica delle pensioni di elevato importo e imporre a carico delle stesse un prelievo di solidarietà; affermazione alla quale la stessa ha accompagnato un *caveat* che, però, per essere sempre più spesso richiamato, appare confondersi con una clausola di stile: l'osservanza dei principi costituzionali di ragionevolezza e proporzionalità, anche in ordine alla durata della misura.

Nella specie, la misura limitativa della rivalutazione automatica, finalizzata al perseguimento di obiettivi interni al sistema previdenziale aventi un orizzonte triennale (la sentenza evoca il finanziamento delle pensioni a «quota 100») viene ritenuta rispettosa di tali principi, in quanto garantisce comunque un – seppur parziale, ma non simbolico – recupero dell'inflazione anche alle pensioni di maggiore consistenza; e quello stesso orizzonte triennale (puntualizza la sentenza) legittima anche il contributo di solidarietà.

Un riferimento temporale, il suddetto, per l'occasione giudicato determinante, se è vero che proprio per difetto di tale congruenza con l'orizzonte triennale, la sentenza n. 234 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della specifica norma scrutinata (l'art. 1, comma 261, della legge n. 145/2018), nella parte in cui questa ha stabilito la riduzione dei trattamenti pensionistici ivi indicati «per la durata di cinque anni», anziché «per la durata di tre anni».

L'impostazione logica della sentenza, pertanto, sembrerebbe chiara. Data per scontata la «temporaneità» e verificata, da un lato, la «moderazione»<sup>10</sup> (cioè, la tollerabilità) del sacrificio imposto ai precettori di pensioni elevate e, da un altro lato, la «coerenza» logica<sup>11</sup> della misura afflittiva di prelievo con l'orizzonte triennale dell'intervento legislativo in questione, la disciplina sia del contenimento della rivalutazione automatica, sia della contribuzione di solidarietà sono state riconosciute non confliggenti con i dettami costituzionali, proprio per il fatto di essere contenute nell'ambito temporale suddetto.

5. Tale impostazione concettuale, in sé considerata, appare ineccepibile; e inoppugnabile appare il fatto che la «coerenza» tra quanto concretamente dispone la singola norma assoggettata a scrutinio e la *ratio*, o il *telos*, dell'intervento legislativo (ove, beninteso, non sia esso stesso a giustificare l'esigenza di scrutinio di legittimità) che quella norma contiene, debba essere riconosciuta come connotato che soddisfa (almeno sotto tale profilo) il canone di ragionevolezza<sup>12</sup>.

D'altra parte, è da intendere che sia proprio a un profilo di detta qualità della «coerenza» che la giurisprudenza costituzionale si riferisce, quando richiede che dell'obiettivo perseguito dal legislatore con la disposizione *de qua* vi sia evidenza contabile<sup>13</sup>, o che, in difetto di tale evidenza, si proceda tramite l'ausilio di accertamenti istruttori.

Tuttavia, la situazione che si protrae anche dopo la scadenza del termine finale imposto alla misura di depotenziamento impressa alla perequazione automatica delle pensioni – il menzionato «effetto di trascinamento» della falciatura – appare

---

<sup>10</sup> La «moderazione» è un imperativo imprescindibile, quando si tratti di prelievi di solidarietà; concetto che include anche quello di «proporzionalità», che si alimenta della valutazione in fatto, non soltanto in una questione di metodo interpretativo.

<sup>11</sup> La «coerenza» è istanza destinata a rilevare sia a livello di tecnica del ragionamento, cioè dal lato del giudice, quale soggetto agente nel giudizio di costituzionalità, ma anche sul fronte dell'oggetto del giudizio (cioè, per ciò che riguarda il rapporto tra la norma scrutinata e l'obiettivo perseguito dal testo normativo che la contiene).

<sup>12</sup> Cfr., in proposito, specificamente in materia pensionistica, Corte cost. n. 12/2018.

<sup>13</sup> Si vedano, tra le più risalenti Corte cost. (ord.) n. 158/1972, e, tra le più recenti, Corte cost. n. 70/2015, n. 250/2017, n. 20/2018.

porsi in una posizione, per così dire, «eccentrica» rispetto al quadro testé delineato.

A dire il vero, la sentenza in esame non ha ignorato detta particolare situazione, anzi di essa dà espressamente atto, nel riconoscere che detto trascinamento «rende sostanzialmente definitiva anche una perdita temporanea del potere di acquisto del trattamento di pensione, atteso che le successive rivalutazioni saranno (...) calcolate non sul valore reale originario, bensì sull'ultimo importo nominale, che dal mancato adeguamento è già stato intaccato»<sup>14</sup>.

E, tuttavia, non risulta che tale osservazione abbia influito in qualche modo sulla sentenza (o sulla motivazione stessa); ma neppure che detta situazione possa (con sicurezza) ritenersi implicitamente coinvolta dal giudizio espresso.

A ben considerare, infatti, preso atto di tale surrettizio riprodursi dell'effetto economicamente sfavorevole anche oltre quell'orizzonte triennale (da essa così valorizzato, e giustamente), la Corte, a rigore, non avrebbe potuto evitare di pronunciarsi in proposito, trattandosi di aspetto facente parte (seppure non in maniera esplicita) del contenuto della norma scrutinata: o dichiarando la non «coerenza» con quell'orizzonte temporale triennale, del quale si è detto (e, dunque, disconoscendo la legittimità di quell'effetto di trascinamento); o, in caso contrario, riconoscendo l'eccezione, e, quindi, con la necessità di specifica motivazione in merito (magari richiamando al proposito quell'esigenza perequativa del sistema pensionistico, alla quale, eppure, in altra parte della motivazione, come appresso si dirà, essa ha fatto fin troppo generoso riferimento).

---

<sup>14</sup> V. sentenza *sub* punto 15.2.4, secondo cpv.; ma anche *sub* punto 14.4.2, quinto cpv. Vengono sostanzialmente ripresi i rilievi già formulati dalla sentenza n. 70/2015, la quale, in particolare, ha sottolineato che l'intervento sulla perequazione automatica (blocco o raffreddamento che sia) penalizza soprattutto i pensionati meno anziani (stante il carattere ingravescente di quell'intervento), e produce comunque effetti sproporzionati (perché di penosità maggiore in termini relativi, per le pensioni più basse); rilievi ai quali si potrebbe aggiungere che la reiterazione di quell'intervento determina anche una progressione geometrica nella falcidia, in misura tanto più estesa e seria, quanto più la reiterazione è ravvicinata e frequente. A detta sentenza si deve anche una «sottolineatura», che, in realtà, rappresenta un aggiuntivo e importante tassello nel processo di specificazione del canone della ragionevolezza, e che, nella specie, ha condotto alla censura della norma sottoposta a scrutinio: e, cioè, la stigmatizzazione del fatto che il criterio di bilanciamento dei contrapposti interessi di rango costituzionale di fatto sia rimasto privo di evidenza, la norma avendo adottato la specifica misura di prelievo «nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio»; criterio poi ribadito dalle sentenze n. 250/2017 e n. 20/2018.

Di fatto, però, in sentenza non risulta ravvisabile alcun elemento che possa far ritenere che il «silenzio» osservato in proposito sia da intendere come espressione tacita di «assenso» al trascinamento, né di tacita convalida di quella falcidia che perdura anche oltre l'arco temporale triennale.

Sembra dunque giustificato concludere che la Corte, pur avendo percepito la singolarità dell'aspetto in questione, non abbia ritenuto, poi, di dare seguito a quanto rilevato, preferendo restare in posizione, per così dire, agnostica o di attesa<sup>15</sup>.

**6.** Ciò puntualizzato, va però osservato come, da un punto di vista prettamente ermeneutico, non risulti ravvisabile alcuna ragione, né tecnica, né di principio, che possa far ritenere che l'effetto di trascinamento in questione abbia carattere «necessitato», riferibile a qualsiasi intervento di temporaneo depotenziamento della perequazione automatica delle pensioni.

Né è dato ravvisare alcuna regola o principio che, in casi come quello in esame, induca a ritenere che la normale discrezionalità del legislatore venga meno, e che ad esso sia dunque preclusa la possibilità di limitare (ove ne ravvisi l'opportunità) la falcidia derivante dall'intervento di contenimento della perequazione automatica al solo periodo edittale fissato, e in questo esaurirsi<sup>16</sup>.

Anzi, a ben considerare, è proprio la regola inversa a quella che attualmente è data per scontata, a risultare la più razionale. Ove non sia comprovata o comprovabile la ricorrenza di elementi condizionanti o ostativi, il legislatore non può che restare del tutto libero di scegliere. E, allora, per tornare al caso di specie, atteso che la misura di raffreddamento della perequazione si inquadra in un'operazione di recupero della spesa sociale, riferita a un ben definito e delimitato arco temporale, un basilare criterio di coerenza logica conduce ad assumere che il contesto

---

<sup>15</sup> In definitiva, quanto allo specifico proposito osservato dalla sentenza n. 234 può essere inteso come un *obiter dictum*.

<sup>16</sup> Che è, poi, quella stessa situazione che vale per il prelievo tramite contribuzione di solidarietà, che, scaduto il termine, resta immune da qualsiasi diretta o indiretta forma di ultrattività.

esprima una implicita volontà di escludere qualsiasi ulteriore effetto di analogo genere, una volta concluso quell'arco temporale.

È ben vero che «appartiene alla discrezionalità del legislatore di stabilire nel concreto le variazioni perequative dell'ammontare delle prestazioni»<sup>17</sup>. E, tuttavia, è proprio questo il punto: è necessaria una specifica volontà del legislatore, il quale, nel fissare la misura di contenimento o di blocco della perequazione automatica e la sua durata, esprima in maniera inequivoca la volontà a che quella misura sia caratterizzata dalla forma di ultrattività in questione.

Non può sfuggire, d'altra parte, che, nell'ipotesi in cui dovesse ravvisarsi un caso di effettiva dubbio sulla reale volontà del legislatore in merito, nel procedere allo scioglimento del nodo interpretativo non si potrebbe evitare di tener conto dell'esigenza (intrinseca ad ogni giudizio che comporti il bilanciamento dei valori contrapposti) del fatto che lo scrutinio venga effettuato, non solo con la massima prudenza e in modo di contenere il più possibile i sacrifici, ma comunque tenendo in debito conto la funzione della perequazione automatica<sup>18</sup>. Una funzione delicata, quella sulla perequazione automatica, posta a presidio della «effettività» di quella garanzia di adeguatezza della prestazione sociale, che è al cuore dell'art. 38 Cost., e, dunque, già solo per questo meritevole, in casi dubbi, del *favor* interpretativo.

7. Se, alla stregua di quanto sopra, si può concludere che la specifica questione di fatto si è sottratta all'interesse della Corte, la medesima (con le relative implicazioni) è stata, viceversa, pienamente colta da una delle varie sentenze di merito con le quali si stanno progressivamente definendo (al momento in cui si stanno scrivendo le presenti pagine) le numerose cause, che una vasta platea di pensionati (essenzialmente, *ex* dipendenti pubblici), destinatari della decurtazione

---

<sup>17</sup> Così la sentenza n. 234, *sub* punto 15.2, quinto cpv.

<sup>18</sup> La perequazione automatica delle prestazioni pensionistiche (risalente all'art. 10, legge n. 903/1965) è meccanismo funzionale alla conservazione del valore reale delle prestazioni economiche di durata e non: meccanismo diretto, quindi a garantire l'«effettività» al diritto di prestazione «adeguata» proclamato dall'art. 38, comma 2, Cost.: per un significativo antecedente, cfr. Corte cost. n. 47/1988, mentre tra le più recenti, si possono considerare Corte cost. n. 70/2015 e n. 250/2017.

del trattamento in godimento, ha promosso, nella speranza di ottenere la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni di prelievo in questione.

Si tratta, precisamente, della sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale Umbria 21 dicembre 2020, n. 87<sup>19</sup> la quale, nel professarsi attuativa della sentenza della Corte costituzionale suddetta, di fatto ha estratto da quella sentenza – proprio in riferimento al particolare effetto di trascinamento che qui si considera –, una soluzione che, per essere del tutto controcorrente, potrebbe destare perplessità, ma della serietà del cui impianto logico non parrebbe giustificato dubitare.

Infatti, preso atto che la sentenza *de qua* ha ritenuto la legittimità dell'imposizione del contributo di solidarietà sulle pensioni di importo elevato, soltanto per il periodo interessato dalla proiezione del bilancio di previsione dello Stato per il triennio 2019-2021 – e, va sottolineato, per le stesse esigenze espresse in quel fondamentale documento economico finanziario<sup>20</sup> –, e considerato, altresì, che a quel medesimo triennio si riferisce anche l'altra disposizione scrutinata, è parso a quella Corte di merito del tutto coerente assumere che anche la norma di raffreddamento della perequazione automatica (parte dello stesso blocco di norme e, palesemente, dello stesso disegno legislativo) debba ritenersi idealmente parametrata al medesimo periodo triennale: dunque, parificata, anche negli effetti (o, meglio, nella integrale cessazione degli effetti, una volta scaduto il termine di operatività della norma impositiva), alla contribuzione di solidarietà<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> La sentenza può essere letta in <https://banchedati.corteconti.it/documentDetail/UMBRIA/SENTENZA/87/2020>.

<sup>20</sup> La sentenza n. 234, *sub* punto 18.11, per giustificare (secondo cpv.) la durata triennale (anziché quinquennale) del contributo di solidarietà così si esprime: «tale durata non solo risulta esorbitante rispetto all'orizzonte triennale del bilancio di previsione (...), ma costituisce anche un indice di irragionevolezza per sproporzione, poiché riguarda una misura che persegue le sue finalità proprio nell'arco del triennio»; e, a conforto dell'assunto, essa ricorda (terzo cpv.) «che la proiezione triennale della manovra di finanza pubblica ha costituito un parametro di accertamento dell'illegittimità costituzionale della proroga del “blocco” della contrattazione collettiva del pubblico impiego, in base alla riscontrata peculiarità con la dinamica triennale delle tornate contrattuali (sentenza n. 178 del 2015)».

<sup>21</sup> *Sub* punto 15.4.3 la sentenza puntualizza «che il raffreddamento della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici di elevato importo è stato disposto con una finalità di concorso agli oneri di finanziamento di un più agevole pensionamento anticipato, considerato funzionale al ricambio generazionale dei lavoratori attivi», dove il riferimento è esplicitamente all'esigenza di finanziamento della pensione a quota 100, cioè ad una realtà limitata all'arco temporale 2019/2021. Del tutto coerente, dunque, ritenere che l'immunità da ulteriori effetti economicamente depressivi può realizzarsi esclusivamente a condizione



Del tutto conseguente, pertanto, è il fatto che detta sentenza abbia dichiarato che, decorso il periodo fissato dalla norma per il prelievo di solidarietà, «il trattamento pensionistico spettante (...) dovrà essere ricalcolato come se non fosse intervenuta alcuna falciatura dipendente dall'applicazione del contributo di solidarietà, ma anche dal blocco della rivalutazione»: così disconoscendo, appunto, nello specifico caso, che l'«effetto di trascinamento» in riferimento possa ritenersi incluso nella misura di depotenziamento della perequazione automatica delle pensioni.

Se è vero che il principio di ragionevolezza si sostiene su un concetto «relativo» – la ragionevolezza, appunto –, che di fatto può essere considerato un contenitore che ha bisogno di «sostanza», lo specifico «nutrimento» necessario per farlo operare non può che essere estratto dalle caratteristiche del caso concreto.

Ebbene, la sentenza della Corte dei conti correttamente riconosce che, nella specie, l'oggetto di valutazione, per poter rispondere al canone della ragionevolezza, debba soddisfare oltre i requisiti di «temporaneità» e «moderazione», anche quello della «coerenza» tra la *ratio* dell'intervento legislativo (della cui legittimità costituzionale non è questione) e la norma alla quale è stato affidato il compito di soddisfare quell'esigenza.

Si può affermare che la sentenza n. 234 abbia fatto riferimento allo stesso concetto (e da tale punto di vista può considerarsi sintomatico che la suindicata sentenza di merito in essa puntualmente si riconosca, nell'esprimere detta valutazione). La differenza, però, è che la Corte dei conti dell'Umbria riferisce quell'esigenza di «coerenza» anche ad aspetto sul quale la Corte costituzionale ha sorvolato; ma sta anche, e soprattutto, nel fatto che, come subito si vedrà, la Corte costituzionale ha argomentato la propria decisione, prendendo spunto anche da altri parametri di valutazione: di fatto, aprendo, così, prospettive diverse, non più collimanti con quella conclusione.

---

che anche la perequazione automatica del trattamento pensionistico, al termine del periodo di operatività fissato dalla norma, non determini ulteriori falciature di alcuna specie (neppure nella forma, strisciante e poco appariscente, ma reale, del «trascinamento» in questione), ma riprenda il suo corso, con effetto, per così dire, *ex tunc*.

8. In effetti, nonostante che possa assumersi che l'interpretazione somministrata dalla sentenza della Corte dei conti dell'Umbria è caratterizzata da linearità e coerenza, quell'interpretazione può essere agevolmente rovesciata – ed è proprio tale aspetto a rappresentare snodo di riferimento del presente ragionamento – , se agli ingredienti che propriamente danno sostanza al canone della ragionevolezza se ne aggiungano altri, astrattamente validi, ma non altrettanto legati (o legati nei termini di cui sopra) al criterio della «coerenza».

Il fatto è che all'impostazione «selettiva» del principio di ragionevolezza, al quale la suindicata sentenza della Corte dei conti si è informata, corrisponde, per converso, una lettura «allargata» da parte della Corte costituzionale di quel medesimo principio.

Precisamente, la «lettura» di quel principio, che la sentenza n. 234 mostra di aver accolto, è resa «sensibile» anche alle istanze generali del sistema previdenziale, dunque, non necessariamente (o strettamente) legate alla *ratio* della specifica iniziativa assunta per l'occasione dal legislatore.

E, infatti, il vaglio di costituzionalità che essa ha portato sulla norma sottoposta a scrutinio si è concretamente svolto non soltanto in riferimento all'(occasionale) esigenza di ripianamento del bilancio previdenziale, ma anche in riferimento alle esigenze perequative generali dell'intero sistema pensionistico<sup>22</sup>, da un lato, e, da

---

<sup>22</sup> Vari sono, al proposito, i passaggi significativi della sentenza n. 234/2020: «in termini generali, la verifica di ragionevolezza e proporzionalità di un contributo imposto ai titolari delle pensioni più elevate non può essere avulsa dalla considerazione dei gravi problemi strutturali che affliggono il sistema previdenziale italiano, la cui sostenibilità è tuttora affidata, in un'ottica di solidarietà, a una gestione a ripartizione, particolarmente esposta alla negatività dell'andamento demografico» (così *sub* punto 18.8); «le condizioni del sistema previdenziale idonee a giustificare un prelievo di solidarietà possono essere determinate da vari fattori, “endogeni ed esogeni”, il più delle volte tra loro intrecciati, quali “crisi economica internazionale, impatto sull'economia nazionale, disoccupazione, mancata alimentazione della previdenza, riforme strutturali del sistema pensionistico” elenco cui potrebbe essere aggiunta oggi l'emergenza sanitaria di vaste dimensioni, che, incidendo pesantemente sul quadro macroeconomico, abbatte i flussi contributivi e accentua gli squilibri sistemici» (così *sub* punto 18.3, prendendo esplicito spunto dalla sentenza n. 173/2016, sulla quale v. *infra*); «occorre chiarire che le condizioni di necessità, sostenibilità, proporzionalità e temporaneità (ulteriori rispetto alla già esaminata condizione della destinazione endoprevidenziale del prelievo), cui la sentenza stessa subordina la legittimità dei contributi straordinari sulle pensioni di elevato importo, devono essere intese come criteri di giudizio da applicare alla luce delle circostanze concrete e delle reciproche interazioni, nell'ambito di una valutazione complessiva dominata dalle ragioni di necessità, più o meno stringenti, indotte dalle esigenze di riequilibrio e sostenibilità del sistema previdenziale» (così *sub* punto 18.2).

un altro lato, alla solidarietà nei confronti delle generazioni future (che suole, ormai, essere un richiamo pressoché ricorrente – lo si deve sottolineare –, quando si tratti di giustificare interventi finalizzati a provvedimenti di riduzione della spesa pensionistica corrente).

**9.** In effetti, nell’imbastire l’operazione di scrutinio delle norme di legge sottoposte al suo esame in tale prospettiva allargata, la sentenza n. 234 si preoccupa, innanzitutto, di esplicitare la propria scelta a favore dell’adozione di criteri di rigore e coerenza (quali acquisiti e catalogati nella più recente giurisprudenza costituzionale)<sup>23</sup>.

La sentenza esplicitamente si richiama, infatti, a quella giurisprudenza che, in presenza di situazioni caratterizzate (come quella in riferimento) dall’esigenza di contenimento della spesa sociale, invitano a procedere allo scrutinio di legittimità delle norme interessate, verificando, in particolare: che la misura di solidarietà incida sui trattamenti di maggior importo, stanti i «maggiori margini di resistenza delle pensioni di importo più alto, rispetto agli effetti dell’inflazione»; che «le esigenze finanziarie sottese all’intervento di limitazione della rivalutazione siano illustrate in dettaglio»<sup>24</sup>; che la situazione finanziaria del periodo di operatività delle misure di prelievo fissate dalle norme oggetto di scrutinio siano apprezzabili sulla scorta di dati oggettivi<sup>25</sup>. E stretto e reiterato è, in particolare, il richiamo che essa fa alla sentenza n. 173/2016, nota per aver proceduto a «catalogare» le condizioni giustificative di quella particolare forma di prelievo sulle pensioni elevate, che è la contribuzione di solidarietà. Previa la configurazione di un sostanziale requisito di ammissibilità di detta contribuzione, rappresentato dalla destinazione endoprevidenziale delle risorse da prelevare<sup>26</sup>, la sentenza puntualizza

---

<sup>23</sup> Si tratta segnatamente delle sentenze n. 316/2010, n. 70 e 178/2015, n. 173/2016 e n. 250/2017 (alle quali potrebbe aggiungersi la n. 7/2016), ricordate anche dalla sentenza costituzionale in esame.

<sup>24</sup> Così la sentenza *sub* punto 15.2.2, secondo cpv., e punto 15.2.3, primo cpv.

<sup>25</sup> Così la sentenza n. 234 *sub* punto 18.11, primo cpv., in ciò allineandosi ad elaborazioni concettuali e operative di recente trattazione.

<sup>26</sup> Precisamente, per usare le parole di quella sentenza, ai fini «di sostegno previdenziale ai più deboli, anche in un’ottica di mutualità intergenerazionale»; dove è evidente l’adesione alla logica della corrispondenza tra vincolo di prelievo e criteri di impiego delle risorse. In tal senso la condizione di utilizzo delle

che il contributo di solidarietà, perché sia anche legittimo, deve rispondere ad alcuni ben precisi requisiti: deve essere giustificato da una situazione di crisi grave del complessivo sistema previdenziale; deve essere misura di carattere eccezionale e, dunque, non ripetitiva, né rappresentativa di un mero criterio di alimentazione del sistema previdenziale; deve incidere solo sulle pensioni più elevate, ma anche in tal caso il sacrificio deve essere contenuto in limiti di sostenibilità, non superare livelli apprezzabili, rispettare criteri di proporzionalità<sup>27</sup>.

Tale stretto riferimento a quel precedente può essere inteso anche come «segno» dell'intendimento della sentenza n. 234 di accreditare la sua appartenenza al filone rigorista. Nello stigmatizzare, però, come la catalogazione operata dalla sentenza n. 173 non possa ritenersi esaustiva, precisando che può essere giustificato far riferimento, allo scopo, anche ad altri (non meglio specificati) «elementi rilevanti», essa, in realtà, mostra di voler seguire una propria strada.

Tale impostazione, però, ha delle implicazioni che appaiono porsi in controtendenza, e sulle quali, dunque, sarà necessario soffermarsi brevemente.

Al momento, riguardo alla situazione qui assunta come elemento di riferimento dell'analisi empirica intrapresa, va subito sottolineato come quella stessa impostazione ponga in diversa luce anche i criteri di apprezzamento degli effetti del raffreddamento della perequazione automatica, anche in relazione al particolare aspetto che qui si considera.

E, in effetti, se si prende a riferimento, quale metro di giudizio (come ha fatto la sentenza n. 234), l'esigenza di perequazione pensionistica che investe il vigente sistema, la presenza degli effetti depressivi dell'importo pensionistico, determinati dall'intervento sulla rivalutazione automatica, può considerarsi risponden-

---

risorse raccolte per finalità endoprevidenziali può considerarsi un vincolo (che potrebbe essere definito anche un «limite esterno»), dal cui rispetto dipende la stessa legittimità costituzionale delle norme impositive del prelievo in questione stesso. Il che, se vogliamo, può anche essere apprezzato come un aspetto di quella «coerenza», alla quale si è già più volte fatto riferimento: il vincolo (che fa il paio con l'altro «limite esterno») della corrispondenza (verificabile) tra esigenza (legittima) rappresentata dal legislatore a giustificazione dell'intervento normativo, e implicazioni della misura concretamente adottata nell'ambito di quell'intervento.

<sup>27</sup> In sostanza, quelle caratteristiche di «moderazione», «temporaneità», «proporzionalità», alle quali si è già fatto riferimento, e che si potrebbero definire, per contrapposto ai «limiti esterni», di cui sopra, come «limiti interni» alla misura stessa di prelievo.

te a quella logica perequativa. E, anzi, in tale prospettiva, potrebbe essere giustificato apprezzare lo stesso termine «raffreddamento», utilizzato da detta sentenza, come evocativo di una inespressa, ma ben individuabile volontà: la volontà rivolta non soltanto ad esigenze di occasionale prelievo suddetto, ma anche e comunque al processo di riconduzione nell'alveo della perequazione pensionistica (sia pure per quanto riguarda lo specifico aspetto, oggetto di osservazione, in forma, per così dire, strisciante) quelle pensioni che il calcolo retributivo ha (secondo la visione della sentenza n. 234) eccessivamente privilegiato.

Naturalmente, non interessa qui approfondire la questione di quale possa effettivamente essere l'interpretazione corretta da riferire al caso pratico in esame; e neppure interessa sottolineare l'aporia che, a ben considerare, si pone rispetto a quanto incontestatamente vale per il contributo di solidarietà, i cui effetti pacificamente si esauriscono, senza strascichi ulteriori, nel periodo triennale di vigenza della norma ad esso relativa<sup>28</sup>.

Quel che interessa è piuttosto evidenziare un dato in sé scontato, ma che appare opportuno non sottovalutare. E, cioè, il fatto che proprio il caso qui in riferimento sia suscettibile di essere risolto in maniera diametralmente opposta, a seconda di come il canone della ragionevolezza venga concretamente modulato, considerati i criteri assunti al proposito da quella sentenza. Una osservazione scontata, se vogliamo, ma alla quale non può non accompagnarsi lo sconcerto nel constatare quanto possano essere radicali le diversificazioni tra le soluzioni che quel canone (se improntato a criteri che concretamente lo espongano a oscillazioni di siffatta ampiezza) può contemporaneamente e indifferentemente legittimare. Ma anche una situazione che, per reazione, induce a rafforzare la convinzione sulla necessità di coltivare l'impegno diretto ad enucleare quei criteri definitivi (o di «parametri»

---

<sup>28</sup> Una aporia, invero, ben difficilmente giustificabile, se si prende come criterio la finalità perequativa, specie se si considera il ben maggiore potenziale perequativo che potrebbe avere l'applicazione di quel medesimo criterio di trascinarsi alla falciatura conseguente al contributo di solidarietà.

trazione») che possano garantire un gradiente elevato di stabilità e affidabilità a quel fondamentale canone<sup>29</sup>.

**10.** Considerando più da vicino il ragionamento seguito dalla sentenza n. 234, può cogliersi, innanzitutto, la preoccupazione di essa per le dinamiche perequative del sistema pensionistico, manifesta già nella prima parte della motivazione. Essa valorizza, innanzitutto (appunto, in una prospettiva perequativa), la destinazione dei risparmi conseguenti all'intervento normativo di contenimento della perequazione automatica, al sostegno finanziario della nuova forma di pensionamento anticipato: la «pensione a quota 100» (a quel momento soltanto preannunciata, e, poi, effettivamente, introdotta dall'art. 14, d.l. n. 4/2019, convertito in l. n. 26/2019)<sup>30</sup>. Il fatto che «il raffreddamento della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici di elevato importo è stato disposto con una finalità di concorso agli oneri di finanziamento di un più agevole pensionamento anticipato, considerato funzionale al ricambio generazionale dei lavoratori attivi», è valido (cioè, ragionevole e proporzionato) elemento giustificativo della «sostenibilità della modifica perequativa imposta alle pensioni di elevato importo», puntualizzata al proposito, la sentenza<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> In altre parole, è da ritenere che l'impiego concorrente di più registri argomentativi (caratteristica particolarmente evidente nella sentenza n. 234, e che in qualche modo la segnala nel panorama della più recente giurisprudenza costituzionale in materia pensionistica), indirettamente evidenzia, nel contempo, l'esigenza di una «perimetrazione» del canone: e, quindi, di individuare i tratti che possano considerarsi propriamente caratterizzanti del principio di ragionevolezza in questione; in altre parole, si tratta di individuare condizioni e criteri che possano assicurare a quel principio quella concretezza, affidabilità e valenza sistematica, essenziali perché esso possa svolgere al meglio il suo ruolo di strumento garante degli equilibri.

<sup>30</sup> Invero è singolare che, per giustificare in chiave perequativa il prelievo in questione, la Corte abbia preso a riferimento proprio una situazione fortemente sperequativa (e, infatti, ampiamente criticata, e non solo in ambito nazionale), quale è la disciplina della «pensione a quota 100»: pensione anticipata di carattere sperimentale, sì, ma le cui conseguenze destabilizzanti sul piano finanziario sono destinate a protrarsi ben oltre il triennio di riferimento.

<sup>31</sup> V. punto 15.4.3, quarto e quinto cpv.; al proposito, la sentenza fa esplicito richiamo al precedente rappresentato dalla sentenza n. 316/2010 (già più volte ricordata), che ha escluso la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici di importo superiore di otto volte il minimo pensionistico: tanto alla scopo di finanziare l'abolizione dello scalone pensionistico (cioè il processo di brusco innalzamento del requisito anagrafico di accesso alle pensioni di anzianità), quale concorso solidaristico al finanziamento di un riassetto progressivo delle pensioni di anzianità, quale misura di riequilibrio del sistema a costo invariato.

Se detto riscontro testuale può in qualche modo giustificare la specifica argomentazione, l'enfaticizzazione alla finalità equilibratrice del sistema pensionistico nel suo insieme – che si fa ancor più netta e decisa nella parte in cui la sentenza si occupa del contributo di solidarietà – suona alquanto inadeguata. D'altra parte, il peso attribuito a tale finalità accentua la divaricazione rispetto all'impostazione già considerata, anzi, alimenta l'impressione che la sentenza sia sostanzialmente divisa in due parti, di fatto eterogenee quanto ad impostazione (se non addirittura, per alcuni aspetti, in contraddizione tra di loro).

E, invero, dopo aver stigmatizzato i «vantaggi maturati dai pensionati soggetti al sistema retributivo rispetto a quelli soggetti al sistema contributivo», e insistendo in detta impostazione, la sentenza individua nel contributo di solidarietà lo strumento funzionale alla suddetta perequazione. E tale esito concretamente viene raggiunto, a suo dire, nel momento in cui tale contributo viene posto, come nella specie, a carico delle sole pensioni calcolate, in tutto o in parte, sulla base del criterio retributivo, lasciando indenni, invece, le pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo<sup>32</sup>; per usare le parole della Corte, la ragionevolezza (e, dunque, la legittimità costituzionale) della disposizione di legge scrutinata va ravvisata nel fatto che essa «intende definire il parametro del prelievo di solidarietà, in rapporto alla tendenziale vantaggiosità per il pensionato del metodo retributivo di liquidazione, nella sua forma pura, ma anche in quella mista, *favor* determinato anche dalla non operatività del massimale contributivo»: il tutto in funzione, appunto, di una «finalità di riequilibrio» e nella prospettiva di una «maggiore equità del sistema previdenziale»<sup>33</sup>.

**11.** Tale impostazione può considerarsi rispondente, di per sé, ad un ambito di applicazione, per così dire, «classico» del canone di ragionevolezza (o, se si pre-

---

<sup>32</sup> Così punto 17.2.

<sup>33</sup> Così punto 18.9; la sentenza richiama a conforto, per un verso, il precedente di cui all'ordinanza n. 22/2003 che ha scrutinato l'art. 37, l. n. 488/1999, e, per altro verso, il documento «Aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica a dicembre 2018». Del tutto manifesto, e, anzi, ostentato, è il disfavore nei confronti del sistema retributivo di calcolo delle pensioni; una visione critica, che, attualmente, risulta ampiamente condivisa.

ferisce, di un giudizio di uguaglianza di tipo tradizionale), posto che «di fatto», le pensioni poste a raffronto – quelle determinate sulla base del criterio di calcolo retributivo e quelle determinate sulla base del criterio di calcolo contributivo – sono inequivocabilmente portatrici, in via di principio, di un diverso grado di redditività, a vantaggio delle prime. Quell'impostazione, tuttavia, a ben considerare, assume una diversa connotazione, nel momento stesso in cui viene attribuita rilevanza ai fini del giudizio, all'esigenza generale di perequazione del sistema pensionistico nazionale: cioè, ad un *quid pluris* rispetto a quanto appare realmente rappresentativo del *proprium* dello specifico intervento normativo in riferimento<sup>34</sup>.

E, in effetti, il riferimento ad aggiuntivi, ulteriori criteri o parametri di giudizio – *in primis*, quello, appunto, della perequazione del sistema pensionistico appare – almeno nel contesto di intervento legislativo calibrato sulla spesa per le pensioni (quale è quello al quale sono circoscritte le presenti osservazioni) – ultroneo e improprio: piuttosto che alla finalità che il legislatore ha perseguito nella specifica occasione, viene attribuito rilievo a una finalità che, seppur apprezzabile, esprime un disegno diverso: un disegno che potrà pur appartenere al legislatore, ma non lo è al presente. Ultroneo, in secondo luogo, anche perché, di fatto, superfluo, il (tendenziale) maggior livello di trattamenti pensionistici basati sul calcolo retributivo, essendo già di per sé elemento sufficiente a giustificare la scelta impositiva in questione.

Più in generale, e con altre parole, si potrebbe affermare che un canone di ragionevolezza non imbrigliato dal criterio della «coerenza», comporti (almeno nel settore che qui si considera) un alto tasso di rischio: quello di un «non ragionevole» sconfinamento al di là degli ambiti propri della giurisdizione, e, dunque, di indebite interferenze con quanto riservato alla discrezionalità del legislatore<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Va da sé che tale rilievo critico nei confronti di tale impostazione accolta dalla sentenza n. 234 può giustificarsi solo a patto che possa ritenersi attendibile una lettura del canone di ragionevolezza che comprenda, tra i valori di riferimento, quello della «coerenza» nei termini già precisati.

<sup>35</sup> D'altra parte, la legittimazione delle differenziazioni di trattamento, quanto ai prelievi di solidarietà in questione, da parte della sentenza, non in ragione dell'importo delle pensioni, bensì in relazione al siste-



**12.** Il peso argomentativo che la sentenza in riferimento assegna – non già alla «coerenza», nei termini fin qui indicati, ma – alla finalità di perequazione generale del settore pensionistico appare essere ancor più evidente nella parte in cui essa direttamente affronta la spinosa questione della (indiscriminata) reiterazione delle misure di prelievo imposte a fini solidaristici sui trattamenti pensionistici in corso.

A fronte dei rilievi che, a tale proposito, le ordinanze di remissione hanno formulato, sia «in ragione del succedersi di ripetuti prelievi nei due trascorsi decenni» tramite contribuzione di solidarietà, sia «in ragione del fatto che il raffreddamento della perequazione automatica, “oggetto di censura” è solo l’ultimo di una serie di interventi limitativi» di detta perequazione (così, testualmente, dette ordinanze), la sentenza n. 234 obietta «che ogni intervento deve essere scrutinato nella sua singolarità, in relazione al quadro storico, in cui si inserisce»; ed anzi ritiene di dover sottolineare come proprio «il ripetersi delle misure faccia emergere l’esistenza di una debolezza sistemica difficilmente governabile per gli interventi necessariamente temporanei»<sup>36</sup>.

Fornita tale risposta di ordine, si potrebbe dire, metodologico ai rilievi dei giudici remittenti (ma che, in realtà, è risposta rivelatrice, ancora una volta, dell’opzione a favore di un criterio di valutazione impostato su di un registro forse troppo «ampio»), la sentenza afferma che, in via di principio, «non può ipotizzarsi, di per sé, una sorta di “consumazione” del potere legislativo, dovuta all’effettuazione di uno o più interventi riduttivi della rivalutazione automatica delle pensioni; il nuovo ulteriore intervento è comunque legittimo, ove risulti “conforme” ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, sulla base di un giudizio non limitato al solo aspetto della reiterazione, bensì inclusivo di tutti gli elementi rilevanti». «Elementi rilevanti» tra i quali la Corte esplicita-

---

ma in base al quale la pensione stessa è stata, in tutto, o in parte, calcolata, può esporsi ad essere giudicato frutto di una semplificazione troppo drastica, per poter risultare plausibile: una semplificazione non consona a un sistema, notoriamente assai complesso e variegato, com’è l’attuale sistema pensionistico nazionale.

<sup>36</sup> Così punto 18.12, ma, analogamente, per la perequazione, punto 15.4.3.

mente include, nel caso di specie, anche le sperequazioni esistenti nel sistema pensionistico<sup>37</sup>.

Si tratta di impostazione che, per quanto suggestiva e ispirata ad una lettura proiettata nella direzione della massima valorizzazione del canone di ragionevolezza, di questo, però, nonostante quanto potrebbe apparire, non favorisce il relativo rafforzamento, né la possibilità di inquadramento sistematico.

In un contesto nel quale l'esigenza di parametri sicuri a garanzia dell'effettività dei diritti sociali e, insieme, della affidabilità degli orientamenti giurisprudenziali destinati a formare il cosiddetto «diritto costituzionale vivente» è particolarmente forte, si potrebbe, pertanto, affermare che quell'impostazione possa, nei fatti, porsi in «controtendenza» rispetto a quanto quell'esigenza prospetti.

Per l'indeterminatezza qualitativa e quantitativa dei fattori potenzialmente suscettibili di incidere sul giudizio finale, proprio di quella concezione – indeterminatezza alimentata dalla astratta capacità del canone di ragionevolezza di inglobare (in difetto di criteri adeguati di contenimento) qualsiasi «argomento» (che è quanto implicito nel già ricordato richiamo, da parte della sentenza, ad «elementi rilevanti», non meglio specificati o specificabili) – e, correlativamente, per l'assenza di qualsiasi, anche indiretta, allusione a valori o situazioni cui possa riconoscersi capacità di «resistenza» a interventi normativi regressivi, si può assumere che, nei fatti, sia sotteso a tale impostazione il serio rischio di una sostanziale, irrimediabile «relativizzazione» dello stesso canone di ragionevolezza.

Un rischio, quest'ultimo, l'esposizione al quale non appare di certo premiare gli sforzi nei quali il giudice delle leggi da tempo risulta impegnato: quello diretto a trovare soluzioni che rendano possibile «perimetrare», per così dire, il principio del quale quel canone è espressione: nella consapevolezza che è proprio un'attenta, adeguata opera di definizione e delimitazione di caratteristiche e con-

---

<sup>37</sup> È quanto si evince dal punto 15.4.3 e dal punto 17.2.

fini che può condurre a quell'obiettivo di impiego sistematico e di (più) sicura affidabilità di quel principio<sup>38</sup>, già più volte richiamato.

**13.** Risulta collocato nella medesima prospettiva, a ben considerare, anche l'ulteriore argomento sul quale la sentenza fa leva: quello della solidarietà intergenerazionale, che varrebbe a fondare la legittimità costituzionale delle norme scrutinate, proprio in quanto norme che si fanno carico di detta esigenza solidaristica<sup>39</sup>.

Assume la sentenza che, nella specie, l'impegno solidaristico – e con esso la destinazione endoprevidenziale delle risorse finanziarie raccolte – trova riscontro nella prevista istituzione (art. 1, c. 256, l. n. 145/2018) tanto del «Fondo per la revisione del sistema pensionistico attraverso l'introduzione di ulteriori forme di pensionamento anticipato e di misure per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani», quanto del «Fondo risparmi sui trattamenti pensionistici di importo elevato»<sup>40</sup>: il primo, a sostegno del finanziamento della «pensione a quota 100», a sua volta destinata (come la sentenza sottolinea) a favorire il ricambio intergenerazionale<sup>41</sup>, il secondo, a garanzia della specifica destinazione dei prelievi in questione al circuito previdenziale<sup>42</sup>, e, dunque, implicitamente, anche a vantaggio delle future generazioni.

Anche in riferimento a tale aspetto, però, si può assumere che abbiano motivo di proporsi le stesse perplessità di cui sopra. Anche qui, infatti, si rende evidente quanto le implicazioni della concezione «estesa» della ragionevolezza siano lon-

---

<sup>38</sup> Senza considerare, inoltre e soprattutto, che non può escludersi che tra gli «elementi rilevanti», nel senso «esteso» ritenuto dalla sentenza in esame, possano finire per essere coinvolti «elementi» il cui elastico apprezzamento ponga a rischio la stessa garanzia che la Costituzione riconosce ai diritti sociali; come quando venga in discussione il bilanciamento tra la garanzia di adeguatezza delle prestazioni oggetto dei diritti sociali e il principio di equilibrio di bilancio di cui all'art. 81.

<sup>39</sup> Oggetto di «costante richiamo della difesa dell'INPS»: richiamo che la sentenza, *sub* punto 10, terzo cpv., dichiara pertinente, ma, in realtà, ormai divenuto quasi una clausola di stile; e comunque, nella specie, richiamo, a quanto risulta, sostanzialmente apodittico.

<sup>40</sup> Per la precisione, un distinto Fondo per ciascuno degli enti previdenziali interessati: v. punto 16.2.

<sup>41</sup> Punto 15.4.3.

<sup>42</sup> Cfr. punti 16.2, 16.3 e 16.4. Va ricordato che detta legge prevede anche un terzo tipo di Fondo: il «Fondo per il reddito di cittadinanza».

tane da quella linea rigorosa (o «selettiva»), accolta dalla Corte in alcune pronunce del più recente corso della sua giurisprudenza.

D'altra parte, volendo considerare, seppur velocemente, il merito della questione, non sembra di poter affermare che l'argomentazione sia del tutto stringente.

Innanzitutto, nonostante quanto diversamente si sostiene in sentenza, dalla disciplina innovativa non si ricavano dati o riferimenti concreti, realmente significativa della effettiva destinazione endoprevidenziale dei prelievi effettuati sulle pensioni elevate<sup>43</sup>; allo stato, risulta piuttosto una destinazione delle risorse raccolte alla copertura delle spese generali. In secondo luogo, è da escludere che, anche ove fossero ravvisabili accantonamenti specificamente e fattivamente destinati, il materiale impiego delle risorse risparmiate a favore delle pensioni delle generazioni future possa essere credibilmente garantito in alcun modo<sup>44</sup>. E, d'altra parte, non potrebbe che essere così, stanti (in estrema sintesi), il difetto di strumenti specifici di controllo della effettiva destinazione finale delle risorse finanziarie così raccolte; il difetto di rimedi atti a garantire la giustiziabilità nei confronti di eventuali infrazioni a detta destinazione; infine e comunque, le tante variabili (comprese quelle demografiche), destinate a segnare il lungo periodo proprio delle dinamiche pensionistiche, così come a rendere fortemente improbabili gli scenari oggi prefigurabili<sup>45</sup>.

Va dato atto che la questione è complessa e sfaccettata. Per affrontarla adeguatamente, si richiederebbe, dunque, una ben più approfondita discussione del tema, rispetto ai presenti, pochi accenni.

---

<sup>43</sup> La sentenza, invero, ritiene sufficiente garanzia l'accantonamento presso l'ente previdenziale; dichiara, infatti (punto 16.2., terzo cpv.) che «sebbene queste disposizioni non indichino una specifica destinazione di utilizzo di risparmio di risorse, l'accantonamento delle somme in fondi dedicati, appositamente istituiti presso gli enti di previdenza, ne garantisce il necessario mantenimento all'interno del circuito previdenziale». Non si può non obiettare, però, come la suindicata circostanza sia del tutto inidonea ad escludere che in prosieguo le risorse accantonate possano essere destinate al bilancio dello Stato o utilizzate dagli enti per coprire le proprie spese di gestione.

<sup>44</sup> In altre parole, la legittimità del prelievo è subordinata alla garanzia che vi sia coerenza dei canali che collegano l'ambito di provenienza del gettito con la sua destinazione.

<sup>45</sup> Basti considerare, ad esempio, il fatto che nel medio periodo è destinato a ridursi progressivamente, fino a scomparire, quel «maggior costo», rappresentato dalle pensioni retributive; risparmi di risorse, d'altra parte, potrebbero realizzarsi nel medio periodo attraverso adeguati, organici interventi di razionalizzazione dell'assistenza.

E, tuttavia, pur nella consapevolezza che l'argomento rientra nella categoria di quelli la cui complessità reclama analisi di particolare impegno e, comunque, di genere diverso dalla presente, non si può evitare di accennare, almeno, a quanto di equivoco e, in definitiva, di insincero, ruoti, in generale, intorno allo specifico argomento.

Basti già considerare quanto sia non solo ingiusto, ma, a ben vedere, sostanzialmente immorale anche solo prospettare che il destino pensionistico delle generazioni future debba dipendere dall'impoverimento degli attuali pensionati. Quello del pensionamento è, nella vita di ciascuno, soltanto uno degli appuntamenti con il proprio, personale destino (e non certo uno dei primi della serie): destino personale, che già nelle precedenti tappe deve poter consentire agli interessati sostanziali forme di realizzazione della personalità. Ed è destino, d'altra parte, quello pensionistico, che in nessun caso potrebbe essere garantito, se mancasse l'attuazione, ben prima della cruciale fase della vita che a quello si riferisce, di quanto necessario ad assicurare adeguati livelli di occupazione (con quanto ne consegue in termini di drastica riduzione della disoccupazione giovanile), supportati da adeguati trattamenti retributivi.

Per dirla drasticamente: l'esigenza di preoccuparsi fin d'ora – in mancanza, allo stato, di concrete possibilità di dare «effettività» a quanto oggi possa progettarsi *de futuro* – del destino pensionistico delle nuove generazioni si può considerare aspetto che solo marginalmente ha a che fare con la specifica questione<sup>46</sup>; piuttosto, sarebbe più giusto esplicitare una circostanza che, solitamente, tende a essere lasciata in ombra: e, cioè, che la discussione dell'argomento generalmente sottintende, in realtà, il diverso, ma ben preciso obiettivo di accreditare indirettamente la realizzazione, a breve-medio termine, di una politica sostanzialmente (e ulteriormente) recessiva in materia di pensioni. Mentre il vero problema – ed è problema non certo semplice da risolvere, ma ha, quanto meno, il pregio di essere «vero» – risulta essere quello di dare e garantire al sistema previdenziale nazio-

---

<sup>46</sup> Si potrebbe aggiungere che non va considerato alla stessa stregua di un bene ambientale, quanto meno perché nella specie non si tratta di garantire la conservazione di un bene non rinnovabile.

nale (attraverso una congrua operazione ingegneristica) una configurazione adatta alle nuove dinamiche e alle nuove realtà, ma anche capace di modellarsi in relazione alla loro stessa mutevolezza.

**14.** Non rientra nell'economia della presente riflessione analizzare in dettaglio la sentenza n. 234. Una sentenza, d'altra parte, la cui complessità – ne va dato atto – inevitabilmente risente delle particolari caratteristiche della materia trattata: una realtà oggettivamente difficile, sfaccettata e, per più versi, contraddittoria, non agevolmente riconducibile a sistema.

E, tuttavia, prima di concludere, appare corretto chiedersi se, almeno per quanto concerne l'aspetto qui di maggior interesse, detta sentenza possa essere propriamente ricondotta al filone delle sentenze impegnate nel processo di elaborazione di criteri definitivi del principio di ragionevolezza, atti a svilupparne le potenzialità di sistema.

In un periodo in cui il pubblico dibattito sui problemi della spesa sociale è particolarmente acceso, anche in ragione sia dell'alto valore simbolico assunto dalle iniquità del vigente sistema pensionistico, sia e comunque dell'esigenza di garantire gli equilibri di bilancio, il canone della ragionevolezza tende ad assumere un ruolo sempre più cruciale: quello di strumento da utilizzare in chiave sistematica e secondo criteri omogenei, affinché il sindacato di legittimità costituzionale possa assicurare costantemente quel grado di «penetrazione» dei valori costituzionali, che solo una adeguata e puntuale «predefinizione», per quanto possibile, dei criteri di valutazione – tra i quali, soprattutto, quelli di trasparenza, coerenza, moderazione e equilibrio – può garantire.

Il canone di ragionevolezza non può non essere sensibile, è scontato, ai valori con i quali di volta in volta si trovi a doversi confrontare. Ma non può essere neppure indiscriminatamente disponibile a tutte le istanze, anche se, in ipotesi, queste siano pienamente meritevoli. L'individuazione di criteri di selezione di elementi e criteri che valgano, definendo il perimetro, a conferire maggiore affidabilità e potenzialità al canone stesso, appare essere obiettivo fondamentale.

Ebbene, per ritornare allo specifico oggetto della presente analisi, si può affermare che il *dictum* della sentenza n. 234/2020 della Corte costituzionale abbia il suo punto di forza nell'argomento più elementare e diretto di tutta la sua complessa motivazione: la ragionevolezza della misura adottata dal legislatore, valutata essenzialmente in relazione alla sua «coerenza»<sup>47</sup> con la dichiarata (e documentata) esigenza di reperire risorse finanziarie da destinare al sistema previdenziale in situazione critica, espressione genuina del testo legislativo che quella norma contiene.

Non altrettanto sembrerebbe giustificato affermare in riferimento agli ulteriori registri argomentativi. Registri che evocano valori in sé di indubbio rilievo, e da perseguire e proteggere, ma che, calati nella fattispecie, non risultano di particolare pregnanza. E così non potrebbe non essere, dato che il confronto si pone con una misura legislativa che trova la sua *ratio*, come più volte sottolineato, esclusivamente nell'esigenza di recupero di risorse finanziarie, e con misura che, in realtà, per limiti strutturali – ma anche, per così dire, quantitativi (e ciò vale, *in primis*, per l'intervento sulla rivalutazione automatica, cui qui si fa specifico riferimento) – non possono che considerarsi inidonee (o ben poco idonee) allo scopo perequativo<sup>48</sup>; e tanto più se, come inequivocabilmente nel caso di specie, si tratta di misure adottate al di fuori di un qualsiasi disegno legislativo caratterizzato da tale specifica finalità.

---

<sup>47</sup> Come si è già accennato, moderazione, temporaneità, coerenza, destinazione endoprevidenziale, sono gli obiettivi in funzione dei quali (almeno quando si tratti di problemi di spesa o di sentenze che costano) quel canone appare destinato a operare in una prospettiva che presuppone il riscontro documentale o idonea istruttoria o quant'altro valga ad attestare la effettiva congruenza tra esigenze rappresentate dal legislatore e potenzialità della misura concretamente assunta.

<sup>48</sup> Diversa valutazione, ovviamente, dovrebbe esprimersi, se il ricorso a tali misure facesse parte, in ipotesi, di uno specifico e riconoscibile disegno legislativo, programmaticamente finalizzato al suddetto scopo perequativo; così, ad esempio, una eventuale disciplina innovativa dell'istituto della perequazione automatica delle pensioni, che, come espressione, appunto, di detto disegno, fosse finalizzata, attraverso opportuni accorgimenti, ad attenuare progressivamente le divaricazioni di trattamento. In effetti, netto è, in generale, lo scarto tra impegno di progettualità e di tecnica normativa, che, in sé, impone un programma di perequazione pensionistica, in una situazione così articolata, stratificata, segnata dai mutamenti di politiche e obiettivi, com'è attualmente quella del vigente sistema pensionistico nazionale, da un lato, e, dall'altro lato, il carattere del tutto contingente, settoriale e prettamente finanziario, dell'obiettivo del quale le norme sottoposte a scrutinio (così come del contesto normativo al quale esse appartengono), risultano essere espressione. Ben diversi avrebbero dovuto essere, come è intuibile, il contesto normativo e i dati economico-finanziari da assumere a riferimento, se veramente lo scrutinio avesse dovuto seguire la logica della perequazione del sistema.

Al proposito, è da ritenere che il giudizio di costituzionalità, nel quale ci si avvalga di criteri argomentativi riferiti a valori o interessi, ai quali le disposizioni esposte a scrutinio non possano considerarsi propriamente indirizzate – tanto se ciò avvenga in ragione del contesto nel quale le relative norme sono inserite, quanto se ciò avvenga in ragione di specifica formulazione e oggettiva destinazione – può esporsi ad alcuni non irrilevanti rischi.

Del rischio della (eccessiva) «relativizzazione» del canone di ragionevolezza, si è già detto. Altrettanto serio, se non ancor di più, è il rischio di una confusione di ruoli, quale quella che, attraverso una enfaticizzazione della discrezionalità nell'apprezzamento della «ragionevolezza» (o del catalogo degli «elementi rilevanti», astrattamente utilizzabili per dare sostanza al concetto) potrebbe rendere possibili casi di sostanziale accollo (che potrebbero tradursi anche in casi di condizionamento) del programma di protezione sociale tracciato dalla Costituzione in capo alla giurisdizione, anziché, come è proprio, al potere legislativo<sup>49</sup>.

Sicuramente nei territori dei diritti sociali la dialettica e le tensioni tra giurisdizione e potere politico hanno motivo per essere più accesi che in altri. Sempre più spesso la giurisprudenza costituzionale ha occasione per essere avvertita dai settori più esposti del corpo sociale come l'ultimo baluardo nei confronti di una diffusa, crescente insofferenza culturale e politica rispetto al ruolo di valori assolutamente centrali nel nostro ordinamento costituzionale, quali, sopra tutti, la solidarietà e l'eguaglianza.

Che gli ambiti di competenza, rispettivamente, della giurisdizione e della politica reclamino di essere riconosciuti nella loro autonomia e assolutamente rispettati è dato certo. Ebbene, se (per restare all'aspetto specifico) la «ragionevolezza» è canone destinato in via di principio al vaglio dell'oggetto sottoposto a scrutinio di costituzionalità, non possono non misurarsi con esso anche le stesse modalità di esercizio dello scrutinio esercitato dal giudice delle leggi.

Una «ragionevolezza» nell'esercizio della funzione giurisdizionale, dunque, che dia conto di sé nella motivazione della sentenza; ma che si ponga anche come

---

<sup>49</sup> Una preoccupazione della quale ad esempio si è fatta carico, da ultimo, Corte cost. n. 152/2020.



presidio avverso tentazioni di «sconfinamento» da parte del giudice costituzionale nell'area nella quale è doveroso che il legislatore conservi, nel bene e nel male, l'esclusività dell'accesso.