

## PREFAZIONE

Non sono frequenti le occasioni per un confronto critico, e ad ampio raggio, sulle molte problematiche che – in ragione sia della intrinseca complessità della materia, sia della frequenza delle relative, più o meno intense, modificazioni – investono il diritto della previdenza sociale nel suo complesso.

Anzi, si può affermare che si tratta di occasioni rare, come ben sa soprattutto chi, per ragioni professionali, si interessa allo specifico settore dell'ordinamento.

È tutt'altro che infrequente, infatti, che, alle ordinarie difficoltà che pone il confronto con un materiale normativo assai spesso ermetico, si aggiunga, per l'operatore, quella di dover fare i conti con inaspettati, più o meno estemporanei innesti o innovazioni. Il che sovente finisce per rendere disagiata la stessa ordinaria operazione eseguita del referente normativo, e incrementare ulteriormente le occasioni di contenzioso giudiziario. Da tale punto di vista, si può affermare che il Corso di alta formazione, promosso, nell'ambito delle proprie finalità istituzionali dalla Fondazione intitolata a Giuseppe Pera, e svoltosi a cavallo tra primavera ed estate 2018, abbia rappresentato un evento culturale addirittura prezioso.

L'iniziativa ha consentito, infatti, che questioni controverse e aspetti cruciali, coinvolgenti praticamente l'intero arco del sistema previdenziale – per l'occasione organicamente selezionati e raccolti (una nota di aggiornamento fino agli eventi più recenti figura, come "Postfazione", in chiusura di volume) –, venissero analizzati e discussi, di fronte alla selezionata platea dei professionisti partecipanti al Corso, dai più valenti studiosi e specialisti delle varie categorie professionali: magistrati del lavoro, avvocati giuslavoristi, docenti universitari di diritto del lavoro e della previdenza sociale, consulenti del lavoro.

L'aver deciso di raccogliere nel presente volume i contributi destinati a quel Corso – molti (per l'occasione della stampa, e dove se ne presentava la necessità) accuratamente rielaborati e aggiornati – rappresenta un ulteriore punto di merito tanto per Fondazione che ha promosso l'iniziativa, quanto per la Banca del Monte di Lucca che quell'iniziativa ha sostenuto finanziariamente; la pubblicazione consente che lo sforzo compiuto in quell'occasione per il buon esito del Corso, possa, da oggi, tornare a vantaggio di una platea altrettanto interessata, ma ben più vasta.

D'altra parte, quell'iniziativa può risultare tanto più apprezzabile, se letta alla luce della particolare fase critica che gli assetti della previdenza sociale stanno attraversando.

Naturalmente non è in questa occasione che si può affrontare il discorso su di un tema così importante, delicato, ricco di implicazioni di varia natura, quale è quello

delle ragioni e delle prospettive evolutive del sistema di protezione sociale in un paese attraversato da forti tensioni, come attualmente è il nostro. Non può non cogliersi, tuttavia, come l'instabilità stessa della materia sia imputabile a una pluralità di fattori, il cui concorso parrebbe addirittura preconizzare la prossimità di rivolgimenti, anche drastici.

Innanzitutto, non può sfuggire come la centralità del modello assicurativo si sia sensibilmente indebolita rispetto a un passato neppure troppo lontano. A causa della diffusione del fenomeno della discontinuità lavorativa, che sempre più ampiamente caratterizza l'attuale mercato del lavoro, una quantità progressivamente crescente di lavoratori dipendenti attualmente incontra particolari difficoltà a maturare (tempestivamente) i requisiti di anzianità assicurativa e contributiva, ai quali la legge subordina l'intervento protettivo. Si tratta di lavoratori che, pertanto, restano esposti al rischio di un più o meno lungo differimento oltre l'età edittale della maturazione delle condizioni per l'accesso al trattamento pensionistico di spettanza, se non addirittura al rischio di non potervi accedere del tutto.

A fronte di tale drammatica situazione non si può non avvertire l'urgenza dell'assunzione da parte del legislatore di un compito non facile: introdurre strumenti e misure che possano in qualche modo supplire a tali perniciosi effetti del declino dell'assicurazione sociale, garantendo l'"effettività" della tutela.

Per altro verso – e l'aspetto, evidentemente, si collega a quello appena indicato –, lo storico accentramento nella mano pubblica della gestione di buona parte degli istituti di protezione sociale sempre più spesso risulta insidiata da concorrenti iniziative promananti dal circuito privato. Emblematici i casi degli ammortizzatori sociali (nel raffronto con i fondi bilaterali di solidarietà), o del c.d. *welfare* aziendale. Ma altrettanto potrebbe dirsi per il settore pensionistico pubblico, interessato da analoghi coinvolgimenti, quanto meno a partire da quando strutturalmente gli si è affiancata la previdenza complementare.

La realtà è che, in una società "esigente" come quella in cui viviamo, l'iniziativa del "privato" tende inevitabilmente ad occupare gli spazi lasciati vuoti dalla mano pubblica, o a soddisfare bisogni emergenti o comunque avvertiti come "nuovi"; ma è stimolata anche dall'esigenza di supplire a lacune, carenze e difetti (effettivi o supposti) della gestione pubblica.

E, ancora, in una società nella quale la distribuzione equa delle risorse si fa ogni giorno più difficile, lo stesso esercizio della solidarietà sempre più frequentemente appare cedere alle logiche dello scambio. È quanto lascia intendere, se non altro, la proliferazione dei meccanismi di condizionalità, penetrati in profondità, ormai, nel tessuto stesso del sistema, territori dell'assistenza sociale compresi (emblematico, anche per pervasività e rigore, può essere considerato quanto al proposito il legislatore ha disposto nel disciplinare reddito e pensione di cittadinanza).

In generale, si può affermare che i meccanismi della condizionalità fungano oggi da efficaci espedienti per il contenimento della spesa. Nel contempo, peraltro, quei meccanismi evocano, appunto, anche l'idea dello scambio.

E, in effetti, quei meccanismi condizionano, in concreto, l'erogazione della prestazione alla possibilità di un "ritorno" di utilità per la collettività; il ritorno che, nella

specie, si configura attraverso l'imposizione di oneri di comportamento a ciascun singolo fruitore della prestazione sociale interessata. Esempio, tra i tanti, è il caso dell'esposizione del cassaintegrato all'obbligazione di svolgere, a richiesta, nel periodo in cui il proprio rapporto di lavoro resta sospeso, attività di pubblica utilità presso pubbliche amministrazioni ubicate nel territorio di residenza.

Vero è che, in generale, la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili spinge il legislatore previdenziale – esposto, bisogna ricordarlo, anche alla occhiuta attenzione delle istituzioni comunitarie – a utilizzare ogni valido espediente atto a contenere o ridurre la spesa sociale: e ciò, anche al costo di incidere sul livello delle stesse tutele garantite dalla norma fondamentale (come talvolta è dato riscontrare). Una scelta operativa, dunque, quella della condizionalità, che presenta il vantaggio di perseguire lo scopo di risparmio attraverso la via più agevolmente praticabile; specie se la si confronta con la scelta viceversa focalizzata (anziché, appunto, sul contenimento della spesa, anche a costo dell'erosione delle tutele) sulla dinamica delle entrate.

In effetti, un intervento razionalizzatore relativo alla gestione finanziaria della materia previdenziale, attuato, in ipotesi, assumendo come obiettivo primario la ristrutturazione-rimodulazione della composizione delle fonti di finanziamento del sistema previdenziale, parrebbe soluzione di indubbia meritevolezza.

E, tuttavia, pur prospettandosi come la via più corretta e potenzialmente più rispettosa dell'integrità delle tutele, tale potenziale alternativa razionalizzatrice presuppone, al fondo, un compito aggiuntivo, che rivela subito le ragioni per le quali quell'alternativa sia, di fatto, di ardua praticabilità. Si tratterebbe, infatti, non solo di acquisire il necessario consenso sociale, ma soprattutto di vincere le resistenze ad assumere quell'efficace, effettiva lotta all'evasione fiscale, della quale da troppo tempo si discute con scarso convincimento.

Un quadro, quello appena tratteggiato, che, già dalle poche linee enunciate, lascia ben intuire le ragioni dell'inquietudine che attraversa oggi la regolamentazione dell'ordinamento previdenziale, fino a coinvolgere lo stesso sistema di *welfare* nel suo complesso. Un quadro evocativo di equilibri precari tra forze dialetticamente contrapposte; equilibri il cui eventuale venir meno verosimilmente potrebbe dar luogo ad un movimento suscettibile di travolgere definitivamente schemi e modelli risalenti.

Ebbene, le analisi raccolte nel presente volume possono essere apprezzate anche sotto tale profilo: e, cioè, per aver fatto il punto sullo stato attuale di problematiche inerenti a una realtà normativa delicatissima e in precario equilibrio, cruciale per le sorti stesse del Paese; in sostanza, una preziosa ricostruzione dell'attuale realtà previdenziale, analizzata attraverso le sue principali problematiche, e, soprattutto, effettuata in prossimità di quello che più di un sintomo sembra indicare come *limes* che ci separa da potenziali, profondi rivolgimenti.

Maurizio Cinelli



# **RAGIONEVOLEZZA E MATERIA PREVIDENZIALE, NELLE SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE REDATTE DAL GIUDICE SILVANA SCIARRA <sup>1</sup>**

di *Emanuele Rossi*\*

1. Ringrazio per l'invito ad assistere alla lezione della prof.ssa Silvana Sciarra, e vorrei rivolgerle un breve indirizzo di saluto anche a nome della Scuola superiore Sant'Anna. L'occasione è gradita anche per richiamare a tutti l'importanza del contributo che la prof.ssa Sciarra ha offerto alla giurisprudenza costituzionale in poco più di tre anni di presenza nell'alto collegio: e vorrei farlo mettendone a fuoco un aspetto in particolare, ovvero come le decisioni di cui Ella è stata relattrice prima e redattrice poi hanno contribuito a plasmare il canone di ragionevolezza applicato all'ambito del diritto del lavoro o, per meglio dire, a plasmare il diritto del lavoro – e quello previdenziale in specie – alla luce del canone di ragionevolezza.

Non vi è bisogno di ricordare come il suddetto principio, in termini generali, abbia una portata semantica ed applicativa assai ampia, che si snoda tra i confini di un'applicazione “minima” ad una prospettiva più di sistema. Nel primo senso, possiamo ricordare come esso costituisca un criterio di applicazione del principio d'eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost., il quale deve interpretarsi, come costantemente affermato dalla Corte, “non soltanto nel senso che esso imponga alla legge ordinaria di non operare discriminazioni fra i cittadini ai quali si rivolge il suo comando, ma anche nell'altro che essa possa e debba imporre un trattamento differenziato a situazioni oggettivamente e non arbitrariamente diverse” (così, ad esempio, sentenza n. 87/1962): tale giudizio relativo alla parità – ovvero alla differenza – da riconoscere alle situazioni poste a raffronto spetta al legislatore, ma “nei limiti del rispetto della ragionevolezza” (così, per prima, la sentenza n. 81/1963). Tale impostazione si è mantenuta ferma nel corso del tempo: una delle decisioni più recenti ha così potuto ribadire che “La discrezionalità legislativa (...) deve essere esercitata sempre nei limiti del rispetto del principio di ragionevolezza e in modo tale da non determinare ingiustificabili sperequazioni di trattamento tra fattispecie omogenee” (sentenza n. 112/2018).

---

<sup>1</sup> Indirizzo di saluto in occasione della *Lecio magistralis* della Prof.ssa Silvana Sciarra sul tema “*La solidarietà e il sistema previdenziale*”, Fondazione Giuseppe Pera, Lucca, 3 maggio 2018.

\* Scuola superiore Sant'Anna, Pisa.

All'estremo, possiamo dire che la ragionevolezza è assurta a parametro di valutazione della stessa coerenza sistemica dell'ordinamento, quale strumento per assicurare che l'applicazione della legge avvenga secondo criteri congrui in relazione al suo impianto assiologico (L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005).

Si comprende pertanto il senso delle affermazioni contenute in alcune decisioni, relative a questioni in materia lavoristica e previdenziale, redatte dalla prof.ssa Sciarra, nelle quali si legge che il canone di ragionevolezza “*rappresenta il cardine intorno a cui devono ruotare le scelte del legislatore nella materia pensionistica e assurge, per questa sua centralità, a principio di sistema*” (così la sentenza n. 250/2017): principio ribadito nella sentenza n. 20/2018, ove si precisa che proprio in quanto «principio di sistema», quello di ragionevolezza è “*chiamato a orientare le scelte del legislatore in materia previdenziale*”.

Può pertanto risultare utile verificare le conseguenze applicative di tale “principio di sistema” nei differenti casi che si sono posti all'attenzione della Corte costituzionale in questi ultimi due anni e nei quali, come detto, la prof.ssa Sciarra è stata relatrice.

2. Volendo tentare una classificazione, possiamo dire che una delle principali declinazioni del canone di ragionevolezza, anche da punto di vista storico, riguarda il divieto, posto al legislatore, di operare *sperequazioni arbitrarie*.

Nella sentenza n. 39/2018 era stata posta una questione di costituzionalità da parte della Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia, giudice unico delle pensioni, in relazione all'art. 124, comma 1, d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (riguardante il trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), nella parte in cui detta disposizione disciplina la posizione assicurativa costituita «nell'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale» a favore del dipendente civile o del militare che «cessi dal servizio senza aver acquistato il diritto a pensione per mancanza della necessaria anzianità di servizio»: secondo la Corte dei conti, la disposizione determinerebbe un'arbitraria disparità di trattamento a danno dei militari che cessino dal servizio senza avere conseguito il diritto alla pensione e ciò sarebbe contrario al principio di eguaglianza, interpretato alla luce del canone di ragionevolezza, in quanto sarebbe arbitraria ogni distinzione fondata su un elemento estraneo alla *ratio* dell'aumento convenzionale dell'anzianità di servizio (in sostanza, secondo il giudice *a quo*, a parità di servizio speciale prestato dovrebbe risultare identico il trattamento previdenziale).

La Corte, nella decisione redatta dalla Giudice Sciarra, respinge tale impostazione, ritenendo in via generale che la comparazione non possa essere operata su singoli aspetti ma debba al contrario svolgersi con riguardo alla *ratio* ispiratrice della disciplina: in tale contesto, la denunciata disposizione “risponde alla finalità di incentivare chi continua a mettere a frutto la professionalità acquisita a beneficio dell'amministrazione, senza sacrificare in misura sproporzionata i diritti di chi non abbia raggiunto l'anzianità utile a ottenere la pensione”. Pertanto, “collocata in un orizzonte sistematico di più ampio respiro, la disciplina censurata non determina sperequazioni arbi-

trarie, ma rispecchia un bilanciamento tra contrapposti interessi, che tiene conto della diversità delle situazioni comparate e non travalica i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità”.

Al di là del caso di specie, che qui non è certamente il caso di analizzare, merita di essere sottolineato come quel giudizio “triangolare” che è tipico dell’esame sulla ragionevolezza della disposizione censurata venga, con la richiamata motivazione, ampliato con riguardo alla *ratio* della disciplina, ed alla collocazione del portato normativo specifico “in un orizzonte sistematico di più ampio respiro”.

Un’applicazione più “classica” del principio di non sperequazione possiamo rinvenirla in un’altra pronuncia della Corte, anch’essa opera della redazione della Giudice Sciarra.

Nella sentenza n. 20/2018 era stata sollevata una questione di legittimità costituzionale relativa all’art. 6 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214: disposizione che era finalizzata a salvaguardare la pensione privilegiata ordinaria per i soli appartenenti ai comparti sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico. Secondo il giudice remittente, detta previsione si sarebbe posta in contrasto con il principio di eguaglianza, interpretato mediante il canone di ragionevolezza, in quanto avrebbe costituito un’irragionevole disparità di trattamento in relazione alla generalità dei dipendenti pubblici che, pur «in presenza della stessa infermità», non possono più accedere a tale beneficio.

Si tratta, dunque, di un giudizio di eguaglianza di tipo “tradizionale”, ove il *tertium comparationis* è costituito dalla generalità dei dipendenti pubblici: la Corte motiva la propria decisione di infondatezza in considerazione della specialità del regime apprestato dal legislatore relativamente alla “peculiarità dei comparti difesa, sicurezza, vigili del fuoco e soccorso pubblico, individuati secondo caratteristiche ragionevolmente omogenee”, anche in ragione del “più elevato livello di rischio ordinariamente connesso al servizio svolto nei comparti indicati e, per altro verso, alla mancanza di una specifica tutela assicurativa contro gli infortuni per le infermità contratte dai dipendenti di tali settori”. Per tali ragioni, dunque, “le situazioni poste a raffronto non si prestano a una valutazione comparativa, che imponga l’estensione della disciplina derogatoria a tutti i dipendenti pubblici”.

Pur inscrivendosi tale pronuncia, come detto, nell’ambito di un’applicazione “classica” del canone di ragionevolezza, tuttavia deve essere sottolineato come la comparazione tra i termini posti a raffronto dal giudice *a quo* venga operata dalla Corte sia in relazione ad elementi che possiamo considerare “di fatto” (la peculiarità dei comparti indicati) che anche con riguardo ad aspetti carattere ordinamentale e in specie normativo (la mancanza di una specifica tutela assicurativa contro gli infortuni per le infermità per i soggetti destinatari della disposizione censurata).

3. Un secondo ambito di applicazione del canone di ragionevolezza riguarda quella che possiamo definire la necessaria *coerenza logica tra il provvedimento normativo e la ratio che lo giustifica*.

Può essere utile, anche in questo caso, partire da una questione posta all’attenzione del giudice delle leggi. Nella sentenza n. 12/2018 la Corte è stata chiamata a giudicare

della legittimità costituzionale di una norma di interpretazione autentica, contenuta nell'art. 18 comma 10, d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111: la disposizione interpretata autenticamente è quella contenuta nell'art. 3 comma 2, d.lgs. 20 novembre 1990, n. 357. Tralasciando la materia specifica su cui tale disposizione interveniva, è sufficiente – ai fini della presente analisi – segnalare come la Corte censuri l'intervento legislativo ritenendo che esso, pur configurandosi come un'interpretazione autentica, è invece rivolto “a determinare l'esito della controversia in corso tra il Fondo pensioni per il personale della ex Cassa di risparmio di Torino – Banca CRT spa e l'INPS, in senso favorevole a tale ente pubblico previdenziale”. A tale conclusione la Corte giunge sulla base di alcuni elementi sintomatici: in primo luogo, la tempistica dell'intervento legislativo di dichiarata interpretazione autentica (“nonostante il problema interpretativo dell'art. 3 comma 2, d.lgs. n. 357/1990 fosse insorto immediatamente dopo la sua entrata in vigore, il denunciato art. 18 comma 10, d.l. n. 98/2011 è stato adottato dal Governo a distanza di quasi ventuno anni dalla stessa”, proprio nel momento in cui “pendeva il ricorso per cassazione proposto dall'INPS nel 2010 avverso la sentenza con la quale la Corte d'appello di Torino aveva confermato la decisione di primo grado di condanna dell'Istituto, sulla base dell'unico menzionato precedente di legittimità”). L'altro elemento sintomatico è tratto dalla Corte dalla Relazione tecnica al disegno di legge di conversione in legge del d.l. n. 98/2011, ove si afferma che scopo della disposizione era “di evitare che, a causa del contenzioso in atto, si determinasse una maggiore spesa per l'ente previdenziale nella misura esattamente corrispondente alla predetta somma, non considerata negli andamenti di finanza pubblica a normativa vigente”.

Pertanto, ritiene la Corte che la disposizione sia incostituzionale: e ciò non bensì in relazione all'art. 3 Cost. (profilo che viene dichiarato assorbito), quanto invece in riferimento agli artt. 24, primo comma, 102 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU, poiché la falsa (o perlomeno scorretta) attribuzione di natura interpretativa ad una disposizione che invece ha lo scopo di interferire su vicende giudiziarie in corso integra “la lesione dei principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale nonché delle disposizioni che assicurano a tutti l'effettiva tutela giurisdizionale dei propri diritti”. Al di là del mancato riferimento all'art. 3 Cost., è evidente che siamo di fronte ad un'applicazione del canone di ragionevolezza che impedisce di attribuire valore di interpretazione autentica (al fine di far conseguire effetti retroattivi) a disposizioni che tali non sono, e ciò a garanzia sia del principio di certezza del diritto che di quello di legittimo affidamento dei cittadini, quali principi di “civiltà giuridica”: così che il controllo del canone di ragionevolezza, come è stato detto, mira proprio “ad indagare l'aderenza della norma interpretante alla norma interpretata, di modo da individuare l'eventuale innovatività” (I. RIVERA, *La legge di interpretazione autentica tra Costituzione e Cedu*, dossier del Servizio studi della Corte costituzionale, maggio 2015).

4. Diverso da quelli sin qui indicati è l'utilizzo del controllo di ragionevolezza al fine di valutare il bilanciamento di valori ed interessi operato dal legislatore.

Nella sentenza n. 259/2017, opera anch'essa della redazione di Silvana Sciarra, si

muove dalla considerazione che la determinazione della base retributiva utile ai fini del trattamento di quiescenza è rimessa alle scelte discrezionali del legislatore, chiamato a compiere «una congrua valutazione che contemperi le esigenze di vita dei lavoratori, che ne sono beneficiari, e le disponibilità finanziarie» (...), senza valicare il limite della «garanzia delle esigenze minime di protezione della persona». Vengono pertanto in considerazione l'art. 38 Cost., il quale prescrive di salvaguardare la proporzione fra trattamento previdenziale e quantità e qualità del lavoro svolto e la sufficienza del trattamento ad assicurare le esigenze di vita del lavoratore pensionato, nonché l'art. 36 Cost., che “costituisce parametro di tali esigenze di vita, determinate «secondo valutazioni generali ed oggettive», che tutelino non solo «i bisogni elementari e vitali», ma anche le esigenze «relative al tenore di vita conseguito dallo stesso lavoratore in rapporto al reddito ed alla posizione sociale raggiunta in seno alla categoria di appartenenza per effetto dell'attività lavorativa svolta»”. Pertanto, prosegue la Corte, “la garanzia dell'art. 38 Cost. è connessa anche all'art. 36 Cost., ma non in modo indefettibile e strettamente proporzionale”, in quanto “il rapporto di corrispondenza tra pensioni e retribuzioni, pur tendenziale e imperfetto, deve essere preservato mediante meccanismi di raccordo, atti a scongiurare il rischio di un «irragionevole scostamento», sintomatico dell'inadeguatezza del trattamento previdenziale corrisposto”.

In tale sistema, che deve contemperare dunque esigenze diverse e interessi costituzionalmente rilevanti, è compito del legislatore operare un “ragionevole bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti nell'attuazione graduale di quei principi, compresi quelli connessi alla concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa”: un bilanciamento che tuttavia deve essere rispettoso (a sua volta, si potrebbe dire) dei “criteri di proporzionalità e adeguatezza con riferimento alla disciplina complessiva del trattamento pensionistico”. A ribadire ciò, e a richiamare quell'esigenza già sopra indicata, la Corte conclude la propria motivazione ricordando che la valutazione di proporzionalità e di adeguatezza richiede e non può prescindere da “una valutazione globale e complessiva, che non si esaurisca nella parziale considerazione delle singole componenti”.

Ragionevolezza, dunque, significa anche operare un bilanciamento “su diversi livelli”: da un lato, un bilanciamento spettante al legislatore e “controllato” dalla Corte costituzionale; in secondo luogo, un bilanciamento che ha riguardo alle singole componenti delle previsioni normative ed uno che prende in considerazione la complessità degli interessi costituzionali coinvolti.

5. Ma in che relazione deve collocarsi il canone di ragionevolezza con altri principi costituzionali, ed in particolare con il principio di solidarietà sancito nell'art. 2 Cost. e di cui alla lezione che ci accingiamo ad ascoltare? Una risposta a tale domanda può trarsi dalle celebri sentenze n. 70/2015 e n. 250/2017, opera entrambe della redazione della prof.ssa Sciarra.

La questione di costituzionalità sottoposta all'attenzione della Corte riguardava le disposizioni relative alla rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, istituto che ha come scopo, secondo quanto ricostruito dalla precedente giurisprudenza della

Corte, “di assicurare il rispetto nel tempo dei principi di adeguatezza e di proporzionalità dei trattamenti di quiescenza”. Nella motivazione della pronuncia detti trattamenti sono inquadrati e “ancorati” al principio di solidarietà, che si ritiene “sotteso” all’art. 38 Cost., “coordinato col principio di razionalità-equità (art. 3 Cost.), tenuto conto del contenimento della spesa e chiarendo che deve essere comunque salvaguardata la garanzia di un reddito che non comprima le esigenze di vita cui era precedentemente commisurata la prestazione previdenziale”. E ciò in quanto, precisa la sentenza del 2015, l’adeguatezza del trattamento pensionistico, garantita dall’art. 38, secondo comma, Cost., deve intendersi “quale espressione certa, anche se non esplicita, del principio di solidarietà di cui all’art. 2 Cost. e al contempo attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all’art. 3, secondo comma, Cost.”.

È questo il terreno, secondo la Corte, su cui deve esercitarsi “la discrezionalità del legislatore, bilanciando, secondo criteri non irragionevoli”, da un lato “l’interesse dei pensionati a preservare il potere di acquisto dei propri trattamenti previdenziali”, e, dall’altro, “le esigenze finanziarie e di equilibrio di bilancio dello Stato”: in questo bilanciamento, precisa ancora una volta la Corte, il legislatore non può “eludere il limite della ragionevolezza”.

Come ben noto, la Corte ha valutato diversamente, nelle circostanze di cui alle sentenze richiamate, l’esito dell’opera di bilanciamento operata dal legislatore: nella sentenza n. 70/2015 essa ha ritenuto che il diritto a una prestazione previdenziale adeguata fosse irragionevolmente sacrificato dal legislatore in nome di “esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio”; mentre nella successiva sentenza n. 250/2017 ha valutato che nella nuova disciplina, adottata in conseguenza della precedente pronuncia, emergessero “con evidenza le esigenze finanziarie di cui il legislatore ha tenuto conto nell’esercizio della sua discrezionalità”, e che pertanto “nell’attuazione dei principi di adeguatezza e di proporzionalità dei trattamenti pensionistici tali esigenze sono preservate attraverso un sacrificio parziale e temporaneo dell’interesse dei pensionati a tutelare il potere di acquisto dei propri trattamenti”.

Non interessano in questa sede le conclusioni cui la Corte è giunta nelle due sentenze qui ricordate: ciò che invece preme rilevare è il rapporto che si ritiene sussistente tra un principio fondamentale (quello di solidarietà, a sua volta “ancorato” al principio di eguaglianza sostanziale) e le esigenze finanziarie e di equilibrio di bilancio. Se la prima decisione poteva far sembrare che la Corte avvalorasse “un ordine gerarchico di valori sbilanciato a tutto vantaggio dei diritti previdenziali” (come ha scritto A. Morrone, *Ragionevolezza a rovescio: l’ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*), viceversa la seconda fa chiaramente intendere che anche le esigenze finanziarie e di equilibrio dei conti pubblici possono bilanciare un principio fondamentale come quello di solidarietà, in quanto esse sono a loro volta strumentali al perseguimento di altri valori costituzionalmente meritevoli.

6. Da quanto appena detto, emerge l’importanza che – secondo la giurisprudenza costituzionale – deve essere attribuita alla *motivazione*, (anche) in relazione al bilanciamento operato dal legislatore e quindi ai fini della valutazione del rispetto del canone di ragionevolezza. Trattandosi di intervento legislativo è evidente che per “mo-

tivazione” non può intendersi quella propria dei provvedimenti giurisdizionali, ma che essa deve essere ricostruita sulla base di una serie di elementi “collaterali” al provvedimento legislativo. Così, infatti, la appena richiamata sentenza n. 250/2017 – dopo aver ribadito che gli interventi legislativi che si prefiggono risparmi di spesa “devono essere *accuratamente motivati*” – specifica che ciò significa che dette previsioni devono essere “sostenute da valutazioni della situazione finanziaria basate su dati oggettivi”, e che a tal fine “le relazioni tecniche, illustrative degli interventi legislativi che nella materia previdenziale si prefiggono risparmi di spesa, così come ogni altra documentazione inerente le manovre finanziarie, *rappresentano uno strumento per la verifica delle scelte del legislatore*” (corsivi aggiunti).

In altra circostanza, determinante è risultato il riferimento ai lavori preparatori della legge impugnata: così nella sentenza n. 82/2018 la Corte è stata chiamata a giudicare della legittimità costituzionale di una legge regionale veneta che, in una disposizione, aveva stabilito che i dirigenti e i dipendenti di una Agenzia regionale, ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza, “mantengono l’iscrizione all’INPS Gestione Dipendenti Pubblici – ex Gestione INPDAP – ex Cassa Pensioni Dipendenti Enti Locali”. La Corte ricostruisce la *ratio* della disposizione mediante i lavori preparatori, e in particolare la Relazione unificata sui progetti di legge, dai quali deduce che la misura legislativa è stata adottata al fine di “evitare l’attrazione dell’Agenzia ad un inquadramento in regime previdenziale e di quiescenza di tipo privatistico da parte dell’INPS, con correlato aumento del carico contributivo”, deducendo da ciò come tale disciplina “incide palesemente ed esclusivamente sulla materia della «previdenza sociale» di cui alla lettera o) del secondo comma dell’art. 117 Cost., materia che è preclusa al legislatore regionale”, dichiarandone di conseguenza l’incostituzionalità.

Risulta confermato, da questi ultimi riferimenti, un assunto che sempre si è sottolineato, ovvero come la motivazione assolva – anche, ma non solo, nelle sentenze costituzionali – al compito di consentire alla comunità tutta di verificare l’“etica del discorso”, fondata sull’uso di argomentazioni razionali verificabili: e ciò anche al fine di evitare, per mezzo del bilanciamento, il pericolo della “tirannia dei valori”, “sempre incombente, per la naturale tendenza di ogni valore a scacciare gli altri, per affermarsi in modo assoluto nella prassi” (G. SILVESTRI, *Relazione di sintesi*, in A. RUGGERI (cur.), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, 568-569).

Proprio per questo, il ruolo della motivazione è essenziale per la concreta operatività del canone di ragionevolezza e per consentire a quest’ultimo di assolvere alla sua funzione di «principio di sistema»: ed è grazie alla giurisprudenza costituzionale, ed al contributo in essa della prof.ssa Sciarra, che quel principio ha informato – come si è cercato di dimostrare – anche la materia previdenziale.



## PROVE DI SOLIDARIETÀ IN ALCUNE SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

di *Silvana Sciarra*\*

Il mio intervento deve, innanzi tutto, essere contestualizzato all'interno di un corso di formazione dedicato alla previdenza sociale fra crisi e sviluppo. Questa occasione formativa è in sé originale e molto positiva. Il tono delle mie riflessioni è dunque dialogante, tanto da permettermi di indulgere in qualche considerazione autobiografica, per poi tentare di allacciare i fili che tengono insieme i temi della solidarietà con la coscienza comune.

Per chi, come me, è approdata alla Corte costituzionale dopo un lungo percorso accademico nel diritto del lavoro e nel diritto sociale europeo, non è facile filtrare un bagaglio disciplinare che ha conformato un metodo di lavoro e animato alcune passioni. Questo filtro – ho subito compreso entrando in camera di consiglio – è essenziale perché consente di imparare, più di quanto non si faccia nei circoli accademici, a osservare gli orientamenti del collegio e ascoltare, per tendere il più possibile a trovare mediazioni e costruire il consenso, lasciando da parte ogni forma di personalismo.

Per questo molto spesso mi è tornata in mente una frase di Guido Calabresi, anch'egli professore approdato al “mestiere di giudice”, che raccomanda di resistere alle tentazioni della “vanità” e di scrivere nelle sentenze “ciò che è giusto”, non ciò che trascina verso l'eleganza formale<sup>1</sup>. L'ascolto e la condivisione dei punti di vista nelle varie fasi che contraddistinguono la deliberazione e che, nell'esperienza della Corte costituzionale italiana, conducono alla lettura ad alta voce del testo finale delle sentenze in Camera di consiglio, comportano flessibilità e duttilità. Per un accademico la ricerca di un nuovo stile di scrittura è un apprendimento non facile, ma certamente molto istruttivo.

Un'altra virtù da praticare consiste nell'accettare che non sempre le mediazioni che conducono al testo finale di una sentenza divengono visibili e comprensibili all'esterno nella loro complessità. La ponderazione delle parole e perfino della punteggiatura è una pratica costante della camera di consiglio, che talvolta induce il giudice estensore della sentenza a cambiare il suo stile originario. Su queste complesse

---

\* Giudice della Corte costituzionale.

<sup>1</sup> G. CALABRESI, *Il mestiere di giudice. Pensieri di un accademico americano*, Bologna, 2014, p. 31.

mediazioni semantiche, che sono innanzi tutto comprensioni tecniche per raggiungere una decisione condivisa, la dottrina deve proficuamente esercitarsi, aprendo dibattiti serrati, da cui il relatore si estrania, lasciando da parte gli strumenti della critica e talvolta della contrapposizione che anima il dibattito scientifico.

Si può citare, a mo' di esempio e per restare nell'ambito della materia previdenziale, il dibattito aperto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015<sup>2</sup>, che ha avuto, come è noto, un seguito nel d.l. n. 65/2015 e poi nella sentenza della Corte costituzionale n. 250/2017<sup>3</sup>.

La purezza e la severa coerenza dei giudizi espressi dai commentatori consentono di spingere in avanti le riflessioni del relatore e più in generale del collegio. La Corte si propone, sia pure con alcuni temperamenti, di non discostarsi dal *petitum* del giudice rimettente e dai parametri evocati, il che comporta, nell'immediatezza della decisione da assumere, una forte tensione argomentativa, oltre che emotiva. I commenti della dottrina servono dunque a preparare il terreno per un nuovo ripensamento e costituiscono un arricchimento per il collegio.

Si prenda, ad esempio, la posizione di chi ha affermato che la Corte ha formulato "un giudizio assai tollerante verso la transitoria rimodulazione al ribasso della quantificazione delle prestazioni pensionistiche decisa dal Governo" e ha parlato, con riferimento alla sentenza n. 250/2017, di commutazione della precedente sentenza (la sentenza n. 70/2015), con cui la Corte aveva dichiarato l'incostituzionalità della disposizione che privava della perequazione automatica i pensionati i cui trattamenti si collocavano nelle fasce successive a tre volte il trattamento minimo INPS, con effetti particolarmente incisivi sulle pensioni più modeste<sup>4</sup>.

In questo caso, per certi versi paradigmatico, il dialogo inter-istituzionale cui la Corte ha contribuito nell'indurre il legislatore a ripristinare posizioni soggettive lese, si è risolto in una rapida risposta, che ha dato luogo a una nuova modulazione della perequazione nei limiti delle risorse disponibili. Le indicazioni rivolte dalla Corte al legislatore sono state raccolte e tradotte rapidamente in scelte operative, pur caratterizzate da ampi margini di discrezionalità.

Piuttosto che procedere a una 'messa in mora' del Parlamento, con la tecnica della doppia pronuncia – quella che chiede al legislatore di ripristinare una gradualità nel godimento dei diritti sociali, annunciando una successiva dichiarazione di incostituzionalità<sup>5</sup> – la Corte ha scelto la strada di una pronuncia di accoglimento, che stigmatizza l'inerzia del legislatore dopo il monito allo stesso rivolto con la sentenza n. 316/2010.

Si noti che, sempre a proposito della stessa vicenda, il cerchio di un confronto al-

---

<sup>2</sup> Corte cost. 30 aprile 2015, n. 70.

<sup>3</sup> Corte cost., 1° dicembre 2017.

<sup>4</sup> A. GUAZZAROTTI, *Giustizia costituzionale o regime economico: fluidificare o resistere?*, in *Lav. dir.*, 2018, 1, p. 60.

<sup>5</sup> Opportunamente ricordata da M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016, p. 14, a proposito del controllo sugli effetti temporali delle sentenze che la Corte potrebbe in taluni casi accentuare.

trettanto impegnativo con la Corte di Strasburgo si è chiuso con una pronuncia di irricevibilità dei ricorsi presentati dai pensionati la cui perequazione automatica è calcolata oltre sei volte il trattamento minimo INPS<sup>6</sup>. La modulazione suggerita dalla Corte costituzionale e tradotta dal legislatore in nuove percentuali di perequazione, in applicazione della sentenza n. 70/2015, è apparsa ragionevole alla Corte EDU, la cui giurisprudenza era stata opportunamente richiamata nelle motivazioni della sentenza.

I temi che si collocano sullo sfondo di questo confronto fra Corte costituzionale e Parlamento, seguito poi da un altrettanto efficace confronto con la Corte di Strasburgo, consente di guardare con obiettività a questo frammento della così detta giurisprudenza costituzionale della crisi e, nello stesso tempo, di tenere conto di quanto su questi aspetti siano sollecitate la sensibilità sociale e l'opinione pubblica.

Negli anni più difficili della crisi economica e finanziaria si sono avuti numerosi interventi di corti costituzionali di Stati Membri dell'Unione Europea, chiamate a pronunciarsi in materie disparate, tutte riconducibili alle misure di austerità adottate dai parlamenti nazionali, in risposta a varie sollecitazioni provenienti dalle istituzioni europee<sup>7</sup>. I temi portati all'attenzione delle Corti sono stati i più vari. Dalle politiche salariali, che hanno comportato riduzione o blocco delle retribuzioni nel settore pubblico, si è passati al contenimento della spesa per le pensioni, cui sovente è stata affiancata la drammatica ricognizione delle scarse risorse disponibili per contrastare la povertà e la mancanza di misure per contrastare la sempre più marcata divaricazione fra ricchi e poveri. Si è anche affrontato il tema assai controverso della solidarietà intergenerazionale, a fronte di una crescente disoccupazione giovanile.

Anche alla luce delle contraddizioni che le politiche di austerità hanno mostrato, Luigi Ferrajoli ha auspicato un "costituzionalismo allargato ai beni fondamentali", categoria che dovrebbe accostarsi a quella dei diritti fondamentali e che dovrebbe favorire lo sviluppo di "carte internazionali dei beni fondamentali"<sup>8</sup>.

La giurisprudenza delle corti costituzionali in materia previdenziale, in Italia come in altri paesi europei, si è occupata in anni recenti di diritti dei singoli che, in vari modi, sono stati intaccati dalle misure di austerità, con effetti su ampie categorie di consociati. Fonti europee anomale si sono intersecate in modi talvolta inusitati con il diritto primario dell'UE e con le leggi nazionali<sup>9</sup>, circostanza quest'ultima che ha reso ancora più vigile lo sguardo delle corti costituzionali.

Il ripristino delle situazioni lese non è sempre un'operazione facile, poiché può comportare costi elevati e, quel che più conta, può invadere la sfera di discrezionalità del legislatore. Le corti devono dunque ricordare a se stesse di non oltrepassare il confine che le separa dalla politica e che proprio per questo le limita in qualunque operazione che possa avere come effetto la redistribuzione delle risorse. A esse non spetta

---

<sup>6</sup> Corte EDU, 19 luglio 2018, *Aielli e altri c. Italia e Arboit e altri c. Italia*.

<sup>7</sup> Ho affrontato questi temi in S. SCIARRA, *Solidarity and Conflict. European social law in crisis*, CUP 2018.

<sup>8</sup> L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, Bari, 2018, *passim* e pp. 24 ss. in particolare.

<sup>9</sup> M. CREMONA, C. KILPATRICK (a cura di), *EU Legal Acts. Challenges and transformations*, Oxford 2018.

segnalare l'assenza di politiche di contrasto alla povertà, se sono chiamate a pronunciarsi sui diritti dei pensionati titolari di un trattamento molto basso, né possono le corti bilanciare i diritti degli anziani con un carente sostegno all'occupazione dei giovani.

Negli interstizi della giurisprudenza costituzionale che si propone di fare emergere, passo dopo passo, le molte configurazioni della solidarietà, sembra delinearsi, talvolta in termini inusitati, quello che agli albori della Corte costituzionale, fu definito "ostruzionismo della maggioranza"<sup>10</sup>. L'urgenza di rispondere a bisogni pressanti dei cittadini può trovare ostacoli nei processi decisionali, condizionati da altre emergenze che impediscono di avviare grandi operazioni di razionalizzazione del sistema. Tanto più necessario appare l'intervento equilibrato del giudice delle leggi, attento a bilanciare i contrapposti interessi.

Il difficile dosaggio che le Corti costituzionali devono sempre operare fra "politica e giurisdizione", parlando "alla sfera politica con il linguaggio dei giudici"<sup>11</sup> si avverte in modo esponenziale quando si cammina sul terreno dei diritti sociali, terreno per definizione conteso, divenuto ancor più tale durante la crisi. Nella Costituzione italiana la natura "convenzionale" dei diritti sociali si colora di una valenza peculiare, per la centralità assegnata al lavoro<sup>12</sup>. Per questa forte connotazione della carta fondamentale, piuttosto che essere un terreno conteso, quello dei diritti sociali diviene un terreno di crescita, in cui si rafforza una cultura giuridica protesa ben oltre il positivismo, pronta ad attingere alla ricchezza della produzione normativa. L'obiettivo – come è stato scritto – è "condizionare e quindi contenere, orientandoli, gli sviluppi contraddittori della produzione del diritto, generati dall'eterogeneità e dalla occasionalità delle pressioni sociali che su di esso si scaricano". Fine ultimo di una tale operazione è il "ristabilimento di una nozione di diritto più profonda di quella alla quale il positivismo legislativo l'ha ridotta"<sup>13</sup>.

Nel passaggio in cui la sovranità della legge è "sostituita dalla fundamentalità della costituzione"<sup>14</sup> si amplia la cognizione dei valori intorno a cui nasce e si consolida il consenso sociale e si assegna alla Corte costituzionale il governo di una costituzione conflittuale, proprio perché pluralista.

È ormai una constatazione diffusa quella secondo cui la giurisprudenza della crisi ha riportato al centro dei valori da tutelare la solidarietà e ha costretto gli interpreti a declinarla in modo talvolta originale, per ripristinare l'equilibrio di "pari dignità sociale" di cui parla l'art. 3 primo comma, adottando i criteri della ragionevolezza e della proporzionalità nei giudizi sull'eguaglianza. C'è traccia di questa tensione nella

---

<sup>10</sup> P. CALAMANDREI, *L'ostruzionismo di maggioranza*, in *Il Ponte*, 9, 1953, pp. 129 ss., anche in ID., *Scritti e discorsi politici* (a cura di N. Bobbio), Firenze 1966, vol. 1, pp. 546 ss.

<sup>11</sup> Questo, tra I tanti, il messaggio formulato da E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, Bologna, 1999, in particolare p. 31.

<sup>12</sup> M.S. GIANNINI, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 1949, p. 9, ora anche in ID., *Scritti*, III, Milano, 2003, pp. 107 ss.

<sup>13</sup> G. ZAGREBELSKY, *Diritto allo specchio*, Torino, 2018, p. 141.

<sup>14</sup> G. ZAGREBELSKY, *op. loc. cit.*, p. 143.

dottrina che si occupa di previdenza sociale e che ripercorre con prospettiva diacronica il cammino delle riforme<sup>15</sup>, e in quella che si sofferma sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale<sup>16</sup>. Di particolare interesse è anche il confronto che la dottrina ha intrattenuto con i magistrati contabili<sup>17</sup>, confronto che si interseca con un dibattito risalente – ma non per questo meno avvincente – sull'apporto da fornire alla Corte costituzionale nell'istruttoria che precede le sentenze così dette di spesa<sup>18</sup>.

Tutto ciò conferma che, già prima della crisi, il metodo del contemperamento delle tutele e il ricorso a un equilibrato uso delle risorse appartiene agli studiosi della previdenza sociale e ad ampi strati della magistratura. Oltre che terreno di studio, quello della previdenza sociale è un laboratorio in cui si perfeziona il canone della ragionevolezza, affiancato a quello dell'eguaglianza. Non cessano, a questo proposito, di essere convincenti alcuni passaggi di una nota sentenza della Corte costituzionale redatta da Vassalli: “Il parametro della eguaglianza, infatti, non esprime la concettualizzazione di una categoria astratta, staticamente elaborata in funzione di un valore immanente dal quale l'ordinamento non può prescindere, ma definisce l'essenza di un giudizio di relazione che, come tale, assume un risalto necessariamente dinamico” [...] “Il giudizio di eguaglianza, pertanto, [...] è in sé un giudizio di ragionevolezza, vale a dire un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la ‘causa’ normativa che la deve assistere”<sup>19</sup>.

Proverò ora, dopo questo breve incipit, a indicare alcune decisioni che in questi anni mi hanno fatto riflettere e mi hanno consentito di dialogare con il collegio, alla ricerca di soluzioni condivise.

Credo che non pecchi di autoreferenzialità un giudice-professore che racconta l'esperienza, carica di emozioni, vissuta nel redigere la sua prima sentenza. Mi è capitato spesso di pensare al caso di cui mi sono occupata in quella prima impresa, quello di un medico che, a seguito della pronuncia della Corte costituzionale, si è visto riconoscere il diritto a una pensione privilegiata, dopo aver contratto una patologia a lunga latenza derivante da causa di servizio.

La Corte ha ritenuto che il riconoscimento di questo diritto in capo a un singolo fosse una manifestazione dello stato solidale, poiché si trattava di fornire una “sorta di

---

<sup>15</sup>S. GIUBBONI, *Struttura ed evoluzione del sistema previdenziale italiano: note di ricerca*, in G. CANAVESI, E. ALES, *Il sistema previdenziale italiano Principi, struttura ed evoluzione, Atti dei Seminari Maceratesi di studi previdenziali, Macerata 18-19 luglio 2016*, Torino, 2017, pp. 75 ss.

<sup>16</sup>M. D'ONGHIA, *Sicurezza sociale ed effettività dei diritti tra eguaglianza e solidarietà, nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in AA., *Per i sessanta anni della Corte Costituzionale*, Milano, 2017.

<sup>17</sup>M. CINELLI, *La Corte costituzionale e le pensioni*, in *Atti del Seminario di aggiornamento presso la Corte costituzionale dedicato ai magistrati contabili*, Roma, Palazzo della Consulta 16-17 marzo 2017.

<sup>18</sup>S. SCAGLIARINI, *La relazione tecnico-finanziaria delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, *Giur. Cost.*, 2016, C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità*, Milano, 2015, Una ricognizione completa del quadro normativo e in particolare del ricorso che la Corte costituzionale ha operato all'art. 17 della legge n. 196/2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica) si trova ora in A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, pp. 16 ss.

<sup>19</sup>Corte cost. 28 marzo 1996, n. 89, *Considerato in diritto*, punto 3.

riparazione conseguente al danno subito”. L’eguaglianza e la solidarietà in questo caso si sono sostanziate nel trattare il medico in modo non difforme dai dipendenti civili e militari dello Stato così da poter riconoscere il diritto alla pensione privilegiata “dal momento della manifestazione della malattia”<sup>20</sup>.

Un altro esempio di ricorso a una nozione ampia di solidarietà si rinviene nella sentenza in cui la Corte ha respinto le censure di illegittimità costituzionale sollevate nei confronti di alcune disposizioni della legge della Regione Puglia 23 marzo 2015, n. 12 (Promozione della cultura della legalità, della memoria e dell’impegno), che estendevano alle così dette vittime del dovere alcune misure di sostegno all’occupazione.

Il principio solidaristico che si enuclea dall’art. 2 consente di ampliare il ricorso alla chiamata diretta nelle assunzioni, senza invadere la competenza dello Stato in materia di ordinamento civile, poiché si tratta di un’attuazione particolareggiata della legislazione statale, che ne riflette la *ratio*. Una interpretazione sistematica del d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469<sup>21</sup> “che demandava alle Regioni la titolarità di funzioni e compiti relativi al collocamento e alle politiche attive del lavoro, «nell’ambito di un ruolo generale di indirizzo, promozione e coordinamento dello Stato»” (art. 1), guida la Corte in questo percorso argomentativo<sup>22</sup>.

La legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili), che disciplina il collocamento obbligatorio di soggetti svantaggiati, demanda alle Regioni il compito di attuare la chiamata diretta, nei limiti della legge statale. La Corte si sofferma su questo punto per richiamare un principio di solidarietà verso soggetti ritenuti meritevoli di particolare tutela, tale da non ledere la regola generale dell’accesso alla pubblica amministrazione tramite concorso presso enti, agenzie «istituiti o comunque dipendenti o controllati dalla Regione Puglia», alle «società di capitale dalla stessa interamente partecipate» e alle «aziende e unità sanitarie locali»<sup>23</sup>.

Nella sentenza n. 191/2015 un altro richiamo alla solidarietà consente di leggere alcune disposizioni riguardanti le pensioni indirette di guerra.

La Corte deve in questo caso prendere atto di una peculiare disparità di trattamento fra la madre separata e la madre vedova del figlio deceduto. Solo per la madre separata si pone la condizione del mancato risarcimento degli alimenti da parte del marito, dato questo che rivela una “non più accettabile concezione dei rapporti patrimoniali tra i coniugi, da ritenersi superata nel costume e nella coscienza sociale diffusa”<sup>24</sup>.

È utile porre l’accento sul riferimento che la Corte frequentemente opera ai costumi sociali quando la materia previdenziale si intreccia con la mutata configurazione della famiglia. Si può citare, a questo riguardo, la sentenza n. 174/2016, in cui si

<sup>20</sup> Corte cost. 25 febbraio 2015, n. 43, *Considerato in diritto*, punto 4.

<sup>21</sup> D.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469 (Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell’art. 1, legge 15 marzo 1997, n. 59).

<sup>22</sup> Corte cost. 14 luglio 2016, n. 175, *Considerato in diritto* punto 4.2.

<sup>23</sup> Sentenza n. 175/2016, *Considerato in diritto*, punto 1.1.3.

<sup>24</sup> Corte cost. 24 settembre 2015, n. 191, *Considerato in diritto*, punto 3.3.

dichiara incostituzionale la norma che attribuisce rilievo all'età del coniuge pensionato (70 anni) e alla differenza di età fra i coniugi (superiore a venti anni), se non vi sono figli minori, studenti o inabili, per graduare la pensione di reversibilità. La Corte ritiene la norma "incoerente con il fondamento solidaristico della pensione di reversibilità"<sup>25</sup>.

Si deve inoltre guardare a una complementare – e ugualmente rilevante – dimensione della solidarietà che emerge dalla giurisprudenza della Corte. Il riferimento è alla sentenza n. 166/2017 in tema di così dette "pensioni svizzere", tema su cui si svolge un ampio confronto con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Si tratta di valutare, dopo il trasferimento in Italia dei titolari dei rispettivi trattamenti pensionistici, l'entità delle decurtazioni subite a fronte della contribuzione maturata in Svizzera. Nella sentenza, *Stefanetti e altri c. Italia*<sup>26</sup> la Corte EDU sostiene che tali decurtazioni "hanno inciso sullo stile di vita dei ricorrenti e ne hanno ostacolato il godimento in modo sostanziale"<sup>27</sup>. La Corte costituzionale, nel soffermarsi sull'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione, in dialogo con Strasburgo, si propone di individuare la soglia sotto la quale la riduzione – stabilita dalle norme censurate inserite nella legge finanziaria per il 2007 – possa ritenersi in contrasto con gli artt. 3 e 38 della Costituzione.

L'individuazione della soglia e dei limiti non superabili di tale riducibilità, come pure l'individuazione dei rimedi per "salvaguardare il nucleo essenziale del diritto leso"<sup>28</sup> spettano alla discrezionalità del legislatore, cui la Corte rivolge un monito, affermando che "non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa"<sup>29</sup>. Si noti che nella precedente sentenza n. 172/2008 la Corte aveva usato l'espressione "razionalità complessiva del sistema previdenziale"<sup>30</sup> per impedire possibili alterazioni della disponibilità economica solo a vantaggio di alcuni, così attuando un bilanciamento fra solidarietà e vincoli imposti dall'art. 81 quarto comma della Costituzione.

Tale nozione è stata ripresa nella sentenza n. 264/2012<sup>31</sup> e successivamente evocata nella sentenza n. 173/2016<sup>32</sup>, che fa riferimento a una crisi contingente e grave per giustificare il contributo di solidarietà su pensioni più elevate, ritenendo sostenibile un tale limitato sacrificio.

Voglio ora accennare brevemente al tema della solidarietà intergenerazionale, consapevole del fatto che esso meriterebbe una ben più ampia trattazione. Il riferimento è alla sentenza n. 133/2016<sup>33</sup>.

---

<sup>25</sup> Corte cost. 14 luglio 2016, n. 174, *Considerato in diritto*, punto 4.3.

<sup>26</sup> Corte EDU 15 aprile 2014, *Stefanetti e altri c. Italia*.

<sup>27</sup> Corte cost. 12 luglio 2017, n. 166, *Considerato in diritto*, punto 4.1.

<sup>28</sup> Sentenza n. 166/2017, *Considerato in diritto*, punto 7.

<sup>29</sup> Sentenza n. 166/2017, *Considerato in diritto*, punto 8.

<sup>30</sup> Corte cost. 23 maggio 2008, n. 172, *Considerato in diritto*, punto 2.

<sup>31</sup> Corte cost. 28 novembre 2012, n. 264, *Considerato in diritto*, punto 5.3.

<sup>32</sup> Corte cost. 13 luglio 2016, n. 173/2016, *Considerato in diritto*, punto 11.1.

<sup>33</sup> Corte cost. 10 giugno 2016, n. 133.