

LABORATORIO DIRITTI FONDAMENTALI

In collaborazione con l'Osservatorio sul rispetto dei diritti fondamentali
in Europa e la rivista Diritti Umani e Diritto Internazionale

bollettino

L D F

Bollettino n. 17 – Agosto 2015

**La Corte costituzionale, i diritti sociali, l'equilibrio di bilancio.
La sentenza n. 70/2015.**

1. La sentenza n. 70. Il rilievo della perequazione automatica del trattamento pensionistico. 2. La sentenza ha fatto discutere.

1 La sentenza. Il rilievo della perequazione automatica del trattamento pensionistico

La sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015 del 10 Marzo 2015 è tra quelle che hanno avuto una maggiore risonanza mediatica e che sono state tra le più discusse dall'opinione pubblica, non solo tra i giuristi ed i commentatori del sistema politico-istituzionale italiano. Con questa sentenza la Corte ha dichiarato incostituzionale l'art. 24 comma 25 del decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201, convertito nella legge n. 214/2011 (il provvedimento di blocco della indicizzazione delle pensioni oltre tre volte la minima, adottato dal Governo Monti nell'ambito di una manovra straordinaria di consolidamento dei conti pubblici) "nella parte in cui prevede, in considerazione della contingente situazione finanziaria dell'Italia, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici ... esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo sino a tre volte il trattamento minimo INPS nella misura del 100 per cento". Si tratta della prima, importante, decisione con cui la Corte costituzionale confronta con la Costituzione misure di risparmio nella spesa pubblica adottate per il consolidamento dei conti pubblici italiani. Nonostante l'iscrizione della manovra del 2011 nella cornice della complessiva "governance economica" dell'Unione (in particolare dell'eurozona) e nonostante un prevedibile, notevole, impatto sul bilancio dello Stato, la Corte costituzionale ha sancito l'incostituzionalità della norma prima ricordata per violazione degli artt. 3 (principio di uguaglianza), 36 primo comma (sufficienza della retribuzione) e 38 secondo comma (diritto ad un trattamento pensionistico adeguato).

La sentenza della Corte ricostruisce in primo luogo i provvedimenti legislativi che nel corso del tempo hanno portato ad istituzionalizzare il principio dell'adeguamento automatico delle pensioni in relazione all'aumento del costo della vita; successivamente la Corte pone la sua attenzione sui

precedenti di blocco temporaneo di tali meccanismi ed anche su analoghi provvedimenti successivi a quello del 2011, per affermare che “dall’analisi dell’evoluzione normativa in *subiecta materia*, si evince che la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici è uno strumento di natura tecnica, volta a garantire il criterio di adeguatezza di cui all’art. 38 secondo comma Cost. Tale strumento si presta contestualmente a innervare il principio di sufficienza della retribuzione di cui all’art. 36 Cost., principio applicato, per costante giurisprudenza di questa Corte, ai trattamenti di quiescenza intesi quale retribuzione differita“. Il legislatore nell’intervenire in questa materia determinando il *quantum* di tutela di volta in volta necessario deve ispirarsi ai due principi costituzionali, tra loro interconnessi, evitando l’adozione di misure disomogenee ed irragionevoli e una ingiustificabile disparità di trattamento in danno dei destinatari dei trattamenti pensionistici. Aggiunge la Corte che “il rispetto dei parametri costituzionali citati si fa tanto più pressante per il legislatore quanto più si allunga la speranza di vita e con essa l’aspettativa diffusa tra quanti beneficiano di trattamenti pensionistici, a condurre un’esistenza libera e dignitosa, secondo il dettato dell’art. 36 Cost.” La Corte ricorda inoltre alcuni precedenti nei quali aveva già affermato che proporzionalità ed adeguatezza dei trattamenti non devono sussistere solo al momento del pensionamento, ma vanno costantemente assicurate anche nel prosieguo in relazione ai mutamenti intervenuti nel potere d’acquisto della moneta; il legislatore certamente ha un potere discrezionale nell’individuare idonei meccanismi, ma in coerenza con i parametri costituzionali indicati.

Ciò posto la Corte richiama una precedente decisione (n. 316/2010) con la quale era stato ritenuto legittimo il blocco effettuato nella perequazione automatica dei trattamenti pensionistici per il 2008, ma solo per le pensioni eccedenti 8 volte quelle minime e per un solo anno. Nel caso del blocco del 2008 sussisteva una specifica ragione per l’intervento e cioè la necessità di reperire risorse necessario a compensare l’innalzamento repentino a 60 anni dell’età minima per l’accesso alla pensione di anzianità (il cosiddetto scalone); inoltre la misura era limitata alle pensioni obiettivamente di una certa consistenza e per un periodo di un solo anno. Ricorda però la Corte che la sentenza del 2010 aveva avvertito il legislatore che “la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità poiché

risulterebbe incrinata la principale funzione di tutela insita nel meccanismo della perequazione, quella che prevede una difesa modulare delle pensioni". In conclusione la Corte valuta che l'incisione del provvedimento anche su trattamenti previdenziali modesti (1.217 euro netti), la durata di due anni del blocco, l'irreversibilità delle perdite del potere d'acquisto dei pensionati che non vengono più recuperati, inducano a ritenere che si siano valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità con una "irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività". L'interesse dei pensionati, in particolare di quelli con trattamenti modesti, diretto alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite configura un diritto ad una prestazione previdenziale adeguata costituzionalmente fondato che, nel caso esaminato, è stato irragionevolmente sacrificato "nel nome di esigenze finanziarie non illustrate nel dettaglio".

2 2. La sentenza ha fatto discutere.

In realtà si tratta di una sentenza di incostituzionalità "annunciata" dopo quanto indicato dalla Corte costituzionale nel 2010. A distanza di soli 4 anni dal 2007 è stato nuovamente bloccato il meccanismo di perequazione automatica e con effetti più incisivi su pensioni di modesto importo e per un periodo biennale. La sentenza costituisce un precedente che sconsiglia al legislatore il blocco dell'indicizzazione di "tutte le pensioni", in quanto tale meccanismo è uno strumento essenziale per salvaguardare il principio dell'adeguatezza del trattamento pensionistico. Sotto questo profilo la sentenza non appiattisce situazioni diverse, trattando nello stesso modo pensioni di modesto importo e trattamenti molto più favorevoli, ma afferma principi che il legislatore ha il compito di modulare in concreto. Una diversa sentenza, che avesse indicato quali trattamenti di entità maggiore potessero subire il blocco senza confliggere con i principi costituzionali, avrebbe esposto la Corte alla critica di volersi sostituire al legislatore.

Si è criticata la sentenza dal punto di vista delle sue conseguenze economiche sotto un duplice profilo. Da un lato per non avere considerato l'eccezionale gravità della situazione italiana nell'estate del 2011 e dall'altro per non avere mitigato gli effetti di incostituzionalità della norma impedendone i (normali) effetti retroattivi. In una recente sentenza

n.10/2015, con la quale si sono dichiarate incostituzionali le norme sulla cosiddetta *Robin tax*, la Corte aveva proprio di recente spostato per considerazioni legate alla tenuta dei conti pubblici l'efficacia della sentenza al momento della sua pubblicazione affermando che "ciò chiarito in ordine al potere della Corte di regolare gli effetti delle proprie decisioni e ai relativi limiti, deve osservarsi che, nella specie, l'applicazione retroattiva della presente declaratoria di illegittimità costituzionale determinerebbe anzitutto una grave violazione dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 81 Cost. Come questa Corte ha affermato già con la sentenza n. 260 del 1990, tale principio esige una gradualità nell'attuazione dei valori costituzionali che imponga rilevanti oneri a carico del bilancio statale. Ciò vale a fortiori dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ha riaffermato il necessario rispetto dei principi di equilibrio del bilancio e di sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 88 del 2014). L'impatto macroeconomico delle restituzioni dei versamenti tributari connesse alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, e successive modificazioni, determinerebbe, infatti, uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva, anche per non venire meno al rispetto dei parametri cui l'Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.) e, in particolare, delle previsioni annuali e pluriennali indicate nelle leggi di stabilità in cui tale entrata è stata considerata a regime. Pertanto, le conseguenze complessive della rimozione con effetto retroattivo della normativa impugnata finirebbero per richiedere, in un periodo di perdurante crisi economica e finanziaria che pesa sulle fasce più deboli, una irragionevole redistribuzione della ricchezza a vantaggio di quegli operatori economici che possono avere invece beneficiato di una congiuntura favorevole. Si determinerebbe così un irrimediabile pregiudizio delle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost."

La sentenza n. 70/2015 invece osserva che "la disposizione sull'azzeramento del meccanismo perequativo si limita a richiamare genericamente la contingente situazione finanziaria senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui

diritti oggetto di bilanciamento nei cui confronti si effettuano interventi così incisivi. Anche in sede di conversione non è dato riscontrare alcuna documentazione tecnica circa le attese maggiori entrate”.

La sentenza n. 70/2015 si pone in discontinuità rispetto a numerose sentenze in cui il richiamo alle esigenze di bilancio e di equilibrio finanziario era stato del tutto generico. Secondo il nuovo orientamento della giurisprudenza costituzionale, per sacrificare in modo incisivo diritti sociali fondamentali non è sufficiente richiamare le esigenze di bilancio, ma occorre dimostrare la necessità dell'intervento legislativo in rapporto alla gravità della situazione economica. In questa materia –delicatissima, anche per i rapporti istituzionali- la Corte sembra richiedere ora al legislatore un onere di motivazione specifico.

Nella polemica che la sentenza ha suscitato, ciò che è rimasto in ombra nel richiamo all'obbligo costituzionale di equilibrio di bilancio è il fatto che l'art. 81 Cost. (nel nuovo, come nel vecchio testo) impone l'equilibrio complessivo, ma non indica i criteri di priorità nella spesa pubblica. I criteri devono essere tratti dalle norme costituzionali che indicano a Parlamento e Governo i limiti della discrezionalità nell'uso delle risorse disponibili.

