

20 MAGGIO 2015

La sentenza n. 70 del 2015: una  
pronuncia non a sorpresa e da  
rispettare integralmente

di **Giulio M. Salerno**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università di Macerata



# La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente\*

**di Giulio M. Salerno**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università di Macerata

La sentenza n. 70 del 2015 della Corte costituzionale che ha censurato il blocco della rivalutazione dei trattamenti pensionistici disposto nel dicembre 2011 dal Governo Monti, ha suscitato commenti contrastanti tra i giuristi. In particolare, c'è chi critica il diverso atteggiamento che la Corte avrebbe mostrato nella sua giurisprudenza: se talora avrebbe dato maggior peso alle esigenze di bilancio, stavolta, si osserva, la Corte non ha preso testualmente in considerazione il parametro rappresentato dall'art. 81 Cost. nella sua rinnovata – e rinforzata – versione risultante dalle modifiche apportate nel 2012, sempre su proposta del Governo Monti, e che pone l'equilibrio del bilancio come canone da rispettare nella determinazione delle decisioni di finanza pubblica dello Stato. Tra l'altro, si afferma che la Corte costituzionale non avrebbe tenuto conto delle conseguenze finanziarie della sua pronuncia di annullamento, sicché si sarebbe giunto, quasi irresponsabilmente, ad una sentenza eccessivamente costosa e produttiva di effetti palesemente contrastanti con gli obblighi assunti in sede europea al fine di contenere la dinamica della spesa pubblica entro i limiti di volta in volta concordati.

Va invece sottolineato che la sentenza non è giunta come un fulmine a ciel sereno, né che tale pronuncia sia stata adottata senza considerare le conseguenze finanziarie. In primo luogo, infatti, la Corte ricorda espressamente che già nel 2010 era stato indirizzato al legislatore un apposito monito (con la sentenza n. 316 del 2010), in cui si ricordavano i precisi limiti di ragionevolezza e di proporzionalità cui devono subordinarsi gli interventi normativi volti a comprimere il potere di acquisto del trattamento pensionistico: questi ultimi, in particolare, non possono vanificare in modo irrimediabile, come già sancito nel 1985, "le aspettative legittimamente nutrite dal

---

\* Il testo ripropone l'intervento tenuto al Seminario a porte chiuse sulla sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015, tenutosi il 15 maggio 2015 a Roma e organizzato da *federalismi.it*.



lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività" (cfr. la sentenza n. 349 del 1985). Questo passaggio, come vedremo, è dirimente anche per comprendere il vincolo del presente giudicato costituzionale: ciò che la Corte ripetutamente considera lesivo del dettato costituzionale è l'intervento legislativo volto a paralizzare il meccanismo perequativo, a rendere cioè definitiva una riduzione quantitativa della garanzia di adeguatezza della prestazione previdenziale che non sia né espressiva di una *ratio* redistributiva del sacrificio imposto, né volta a rimediare a situazioni disomogenee, né collegata a sicuri "margini di resistenza" rispetto al fenomeno inflattivo. Tali condizioni, come noto, vennero invece ritenute sussistenti per l'azzeramento del meccanismo perequativo per i trattamenti superiori a otto volte il minimo (cfr. la legge n. 247 del 2007 e la già ricordata sentenza n. 316 del 2010). Se tali condizioni non sussistono, come nel caso della soppressione dell'adeguamento disposto per tutti i trattamenti superiori a tre volte il minimo nel 2011, è palese che siano state contraddette le indicazioni già fornite dalla Corte al legislatore quali argomentazioni utilizzabili per giustificare un provvedimento in tal senso. Tra l'altro, proprio il riferimento alla non definitività della riduzione dell'adeguamento del trattamento pensionistico, ha impedito alla Corte di applicare al caso in questione quel principio elaborato recentemente dalla stessa Corte nella sentenza n. 10 del 2015 in ordine alla delimitazione degli effetti temporali dell'annullamento a partire dal momento della pubblicazione della sentenza stessa. Infatti, è chiaro che tale delimitazione avrebbe determinato in concreto proprio ciò che nel caso di specie viene sanzionato dalla Corte, cioè la definitiva soppressione dell'adeguamento per il periodo di tempo già disciplinato dalla legge. In altre parole, se la Corte avesse circoscritto il suo intervento, rendendo l'annullamento efficace soltanto *ex nunc*, sarebbe incorsa nello stesso vizio di costituzionalità sulla cui base ha pronunciato la sentenza in esame.

In secondo luogo, si è ha annullata la disposizione legislativa del 2011 proprio perché da quest'ultima non è emersa "la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritto oggetto di bilanciamento" (cfr. il punto n. 10 del Considerato in diritto). In sostanza, la Corte ricorda che se il legislatore vuole delimitare il contenuto legislativo volto a dare attuazione al diritto costituzionale relativo al trattamento pensionistico, può farlo, ma dalla normativa devono emergere le motivazioni che impongono siffatta scelta. E di tali motivazioni la Corte costituzionale può essere chiamata a valutare coerenza e adeguatezza rispetto alla compressione dei diritti in giuoco, in breve la ragionevolezza. La Corte, in questo caso, ha ritenuto che richiamando genericamente la "contingente situazione finanziaria" il legislatore che ha operato in via d'urgenza (cioè il governo) non abbia assolto tale compito in modo sufficiente per consentire



"interventi così fortemente incisivi", e che neppure in sede di conversione in Parlamento sia emersa una documentazione tecnica capace di dimostrare l'entità delle maggiori entrate rispetto al perseguimento dell'obiettivo dell'equilibrio di bilancio (cfr. punto 10 del Considerato in diritto). Tra l'altro, è interessante sul punto il richiamo alla funzione di "puntualizzazione tecnica" che tale documentazione presentata come necessario corredo dell'atto legislativo - tanto più se di iniziativa governativa come nel caso in questione - ormai assume nei confronti dell'art. 81 Cost., che, come noto, indica un parametro costituzionale che deve essere necessariamente concretizzato e contestualizzato con riferimento al quadro finanziario contingente. In altre parole, se il legislatore intende utilizzare il vincolo dell'equilibrio di bilancio per sacrificare altri interessi, principi o diritti costituzionalmente rilevanti, deve nello stesso tempo precisare compiutamente i vincoli di natura finanziaria e a questi ultimi collegare coerentemente gli esiti economici della normativa.

Soprattutto, va respinta la tesi secondo cui, soprattutto dopo la modifica dell'art. 81 Cost, la Corte sia tenuta ad applicare il principio di equilibrio di bilancio come una sorta di super-valore costituzionale, capace cioè di prevalere in modo assoluto, ovvero senza adeguata e ragionevole ponderazione, sui diritti costituzionalmente garantiti allorché questi comportino oneri finanziari che alterano il preesistente quadro di riferimento degli impegni di finanza pubblica collegati ad un determinato obiettivo di bilancio. Ci troveremmo davanti ad un'inaccettabile concezione della Costituzione: ad ogni disposizione posta a garanzia di un determinato contenuto dei diritti individuali e collettivi, corrisponderebbe una sorta di clausola implicita di automatica "degradazione", rappresentata dall'impossibilità di annullare le leggi approvate in violazione della stessa disposizione qualora da ciò derivi un onere finanziario cui il decisore politico sarebbe poi chiamato a porre rimedio per mantenere fermo il rapporto tra spese e entrate pubbliche. Anzi, l'esito paradossale di tale tesi è che quanto più la lesione costituzionale risulti grave, e dunque l'onere finanziario consistente e dunque incisivo sugli obiettivi di bilancio, tanto più la Corte dovrebbe dimostrare prudenza, astenendosi dall'annullare le norme illegittime.

Tra l'altro, la reazione dell'esecutivo alla sentenza della Corte appare improntata da un lato a predisporre meccanismi che per il futuro tengano conto di tali indicazioni, ma, dall'altro lato, è destinata a consentire soltanto una parziale e ridotta applicazione circa i diritti ai trattamenti pensionistici già incisi dalla disposizione legislativa dichiarata illegittima. Secondo quanto dichiarato, si legge che il Governo si appresterebbe a stabilire, con decreto-legge, non solo un rimborso fortemente limitato rispetto a quanto spettante sulla base delle norme da applicarsi a seguito della sentenza, ma anche parametrato al trattamento pensionistico, sino al punto che



nulla spetterebbe qualora quest'ultimo superasse un certo tetto. In tal modo, è evidente, la lesione di un diritto costituzionale, sanzionata ufficialmente ed irrevocabilmente dalla Corte costituzionale a favore di tutti i soggetti che hanno subito gli effetti della prescrizione legislativa dichiarata incostituzionale, potrà essere ripristinata soltanto in modo “graduato” o parziale. Da alcune dichiarazioni degli esponenti del Governo si fa appello al principio di gradualità, che, a ben vedere, è cosa ben diversa. La Corte, infatti, in passato ha più volte consentito ad interventi legislativi volti a frazionare nel tempo la restituzione di quanto dovuto sulla base di sentenze di annullamento di disposizioni limitative di diritti a prestazioni pubbliche, soprattutto se tale restituzione frazionata nel tempo fosse particolarmente consistente per le finanze delle amministrazioni (cfr., ad esempio, la sentenza n. 260 del 1990). In altre parole, la restituzione nello stato di diritto precedente all'intervento incostituzionale del legislatore, può essere graduata dal punto di vista della tempistica, in quanto ciò appare giustificata dal rispetto delle compresenti esigenze di bilancio che impediscono l'immediato ripristino delle condizioni giuridiche rispettose della pronuncia della Corte costituzionale.

Come noto, la sentenza di annullamento determina, salvo eventuali espresse considerazioni della Corte circa gli effetti temporali della pronuncia, il venire meno della disciplina dichiarata illegittima anche nei riguardi dei rapporti giuridici determinatisi sin dal momento dell'entrata in vigore della legge. Dunque, per tutti questi rapporti giuridici dovrà applicarsi la disciplina che era stata derogata in senso restrittivo dalla legge dichiarata incostituzionale. Nessun decreto-legge o comunque nessun atto legislativo o autoritativo può mettere in discussione quanto risultante dalla pronuncia di annullamento, tanto meno agendo sostanzialmente in modo retroattivo. Se così fosse, ci troveremmo di fronte ad un aggiramento del giudicato costituzionale che l'art. 136 Cost. definisce come incondizionatamente definitivo, ovvero ad una vera e propria frode della Costituzione, come già la Corte ebbe a dire a proposito delle leggi adottate per impedire lo svolgimento del *referendum* abrogativo. Ci si potrebbe chiedere se, in sede di emanazione del decreto-legge annunciato, il capo dello Stato, nella sua qualità di supremo garante politico della Costituzione, non possa intervenire a tutela del rispetto del principio di separazione dei poteri, al fine di evitare un pericoloso precedente che metterebbe a serio rischio la stessa tenuta del ruolo della Corte costituzionale nel nostro ordinamento. Forse si potrebbe esplicitare che il predetto rimborso non dovrebbe intendersi come *una tantum*, ma come soltanto come una prima parziale attuazione di quanto risultante dalla pronuncia di annullamento, cui far seguire ulteriori provvedimenti a completamento in coerenza con il mutato quadro delle esigenze pubbliche di carattere finanziario.



Se così non fosse, si tratterebbe di un'ulteriore compressione dei diritti costituzionalmente ingiustificata. Dalla lettura della sentenza emerge, a questo proposito, un aspetto che non va trascurato: le esigenze finanziarie che nel 2011 sono state poste a giustificazione del blocco in questione, sono apparse alla Corte del tutto generiche. Adesso, a quattro anni di distanza, e dopo che l'attuale esecutivo ha proceduto nel frattempo a distribuire vantaggi economici ad un'amplissima parte dei cittadini (con i famosi ottanta euro), come si potrebbe mai giustificare la perdurante presenza di una presunta necessità di ordine finanziario che imporrebbe di disporre un rimborso soltanto parziale del danno subito da un'altra amplissima fascia di cittadini? In breve, non è facile dimostrare la compresente distribuzione di vantaggi posti a carico dell'intera collettività e l'impossibilità di ripristinare il pari godimento dei diritti che sono stati già compressi per presunte ragioni di interesse generale. Se non si restituisce ragionevolezza all'intero sistema delle decisioni politiche che incidono sui diritti individuali a prestazioni pubbliche, anche i prossimi passi del Governo rischiano di essere nuovamente portati al sindacato della Corte.