

20 MAGGIO 2015

La sentenza n. 70/2015 della Corte  
costituzionale

di Gabriella Palmieri Sandulli  
Avvocato dello Stato



# La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale\*

**di Gabriella Palmieri Sandulli**

Avvocato dello Stato

Per svolgere il mio intervento prendo spunto dalle difese svolte all'udienza del 12 maggio 2015 innanzi alla Corte Costituzionale con riferimento a una questione di legittimità costituzionale per molti versi analoga a quella oggetto della sentenza n. 70/15 della Corte Costituzionale.

Nel recentissimo caso al quale faccio, quindi, riferimento alla questione sollevata dalla Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana, Giudice Unico delle Pensioni, con ordinanza n. 263/13, emessa in data 13 maggio 2013, depositata il 7 agosto 2013, con riferimento all'art. 18, commi 6, 7 e 8, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni con la legge 15 luglio 2011, n. 111, contenente le “*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*”, con riferimento agli articoli 2, 3 e 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

In estrema sintesi, la questione riguardava il riconoscimento del diritto ai ratei di indennità integrativa speciale (indennità di natura previdenziale che viene corrisposta dalla gestione pensionistica ex INPDAP in aggiunta alla pensione) maturati successivamente al collocamento anticipato a riposo, per cui le variazioni dell'indennità integrativa speciale sono attribuite per l'intero importo al raggiungimento dell'età per il pensionamento di vecchiaia.

Ho preso, infatti, spunto, dalla riflessione svolta dal Prof. Sergio Bartole nel corso del suo intervento al Seminario di questa mattina alla Corte Costituzionale, con riguardo alla sentenza n. 70/15, nella parte in cui ha affermato che tale pronuncia non ha considerato la precedente sentenza n. 264/12, in tema di c.d. pensioni svizzere, o, più precisamente, sul tema (della richiesta) di riliquidazione della maturata pensione di anzianità sulla base della retribuzione effettivamente percepita durante il periodo di lavoro in Svizzera, in luogo di quella, inferiore,

---

\* 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*.

figurativamente rideterminata dall'Istituto previdenziale in rapporto alle aliquote contributive svizzere, più basse di quelle italiane, con riferimento all'articolo 1, comma 777, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007).

In sintesi, a parte i profili di inammissibilità/infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate e anche con riferimento alla recente sentenza n. 70/15, profili che, peraltro, si intersecano fra loro, non assumendo, perciò, rilevanza solo nel rispettivo ambito, essendo strettamente connessi dal punto di vista logico-giuridico, i due aspetti che vanno considerati sono essenzialmente due e attengono a) ai concetti identificativi e descrittivi degli istituti pensionistici sottoposti al vaglio della Corte Costituzionale e b) alle risorse disponibili.

Questi due aspetti rappresentano una sorta di filo conduttore di tutta la giurisprudenza costituzionale in materia e si collegano, in qualche misura, agli effetti delle pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo – CEDU, in una chiave di lettura coerente con l'orientamento giurisprudenziale della Corte Costituzionale in argomento, iniziato con le sentenze n. 348 e n. 349/2007, felicemente ribattezzate in dottrina “gemelle cresciute”, ribadito con la sentenza n. 93/2010, anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona con la sentenza n. 130/10 e confermato con le sentenze n. 80/2011 e n. 113/2011, che le norme CEDU, nel significato loro attribuito dalla Corte EDU, integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, comma 1, della Costituzione, nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali. La Corte Costituzionale non può sindacare l'interpretazione della CEDU data dalla Corte di Strasburgo, ma può verificare se la norma della Convenzione, come interpretata dalla Corte EDU, che si colloca pur sempre a un livello sub-costituzionale, si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione; solo in tal caso, la norma convenzionale non sarebbe idonea integrare il predetto parametro costituzionale.

Sul tema (anche della retroattività delle norme che regolano la materia) va ricordata la recentissima sentenza n. 49/15, per definire i “controlimiti” e il margine di apprezzamento rimesso al Giudice nazionale.

Come già osservato a proposito della questione relativa al c.d. contributo di solidarietà, ritenuto costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 116/13, vanno considerate le caratteristiche del nostro sistema previdenziale, in particolare, di quelle dei regimi pensionistici, per effetto delle quali i trattamenti pensionistici non sono finanziati con i contributi che erano stati versati da chi li sta percependo, ma sono finanziati con i contributi versati dai lavoratori che stanno lavorando.



La questione va affrontata e risolta nella sua prospettiva sua propria, cioè, nella prospettiva previdenziale (v. sentenza n. 156/14).

La generica solidarietà prevista dall'art. 3, comma 2, della Costituzione diventa, infatti, più concreta nei rapporti tra lavoratori e pensionati nell'ottica dell'art. 38 (e non dell'art. 36) della Costituzione. La gestione dei trattamenti pensionistici realizza, quindi, non solo la generale solidarietà che coinvolge tutti i cittadini, ma anche e soprattutto una solidarietà fra gli stessi lavoratori e una solidarietà intergenerazionale.

Quanto al profilo delle risorse disponibili, la Corte Costituzionale aveva, testualmente, “riaffermato” (v., infatti, l'ordinanza n. 250/01), nella sentenza n. 316/10, che nella sentenza n. 70/15, viene richiamata per constatare che il “monito” con essa indirizzato al legislatore “non è stato dunque ascoltato”, che “la garanzia costituzionale della adeguatezza e della proporzionalità del trattamento pensionistico, cui lo strumento della perequazione automatica è certamente finalizzato, incontra il limite delle risorse disponibili. A tale limite il Governo e il Parlamento devono uniformare la legislazione di spesa, con particolare rigore a presidio degli equilibri del sistema previdenziale”.

In altre parole, salvaguardare l'equilibrato andamento del bilancio anche nell'ottica di assicurare in futuro le prestazioni pensionistiche a tutti gli aventi diritto.

Un ultimo punto da esaminare riguarda il mantenimento degli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Com'è stato ricordato nel corso della causa, conclusasi con la sentenza n. 70/15, con la nota lettera del 5 agosto 2011 a doppia firma, Presidente uscente Jean Claude Trichet, Presidente entrante Mario Draghi, la BCE, in particolare, al punto 2. a affermava che il Governo aveva l'esigenza di assumere misure immediate e decise per assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche e che era possibile intervenire ulteriormente nel sistema pensionistico.

Va ricordato che il Patto di Stabilità Interno (PSI) è strettamente connesso alla politica economica dell'Unione europea e ne costituisce l'espressione più significativa, perché nasce dall'esigenza di far convergere le economie degli Stati membri della UE verso specifici parametri, comuni a tutti, e condivisi a livello europeo nell'ambito del Patto di stabilità e crescita e specificamente nel Trattato di Maastricht (Indebitamento netto della Pubblica Amministrazione/P.I.L. inferiore al 3% e rapporto Debito pubblico delle Pubbliche Amministrazioni/P.I.L. convergente verso il 60%). L'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione costituisce, quindi, il parametro principale da tenere sotto controllo, ai fini del rispetto dei criteri di convergenza e la causa di formazione dello stock di debito. L'indebitamento



netto è definito come il saldo fra entrate e spese finali, al netto delle operazioni finanziarie (riscossione e concessioni crediti, partecipazioni e conferimenti, anticipazioni), desunte dal conto economico della Pubblica Amministrazione, predisposto dall'ISTAT.

Il Patto di Stabilità e Crescita ha fissato, dunque, i confini, in termini di programmazione, risultati e azioni di risanamento all'interno dei quali i singoli Paesi membri possono adottare misure autonome. Nel corso degli anni, ciascun Paese membro dell'Unione Europea ha implementato internamente il Patto di Stabilità e Crescita, seguendo criteri e regole proprie, in accordo con la normativa interna inerente la gestione delle relazioni fiscali fra i vari livelli di governo.

La definizione delle regole del patto di stabilità interno avviene, infatti, durante la predisposizione ed approvazione della manovra di finanza pubblica; momento nel quale si analizzano le previsioni sull'andamento della finanza pubblica e si decide sia l'entità delle misure correttive da porre in atto per l'anno successivo, sia la tipologia delle misure stesse.

Va, conclusivamente, ricordato che la materia relativa al Patto di stabilità, poiché stabilisce obiettivi e modi di intervento nell'ambito della finanza pubblica, espressione della competenza legislativa dello Stato, rientra nella previsione dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 119 della Costituzione in tema di coordinamento della finanza pubblica.