

La sentenza della Corte sulla rivalutazione delle pensioni: un'attuazione a rime (non) obbligate?

Autore: **Antonio D'Aloia**

13 maggio 2015

Sono ancora incerti i numeri della correzione ai conti pubblici che è imposta dalla sentenza n. 70 del 2015, con cui la Corte Costituzionale ha accolto la questione di legittimità costituzionale del comma 25 dell'art. 24, decreto-legge del 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214), nella parte in cui, per gli anni 2012 e 2013, limita la rivalutazione monetaria dei trattamenti pensionistici nella misura del 100 per cento, esclusivamente alle pensioni di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS.

L'impatto però sarà (è) sicuramente forte (si parla finanche di 19 miliardi), e rischia di comportare un brusco cambiamento all'agenda politico-economica che il Governo aveva in mente a partire da quest'anno, con il probabile sfioramento della soglia del 3% del deficit, e una serie di effetti negativi sull'aggiustamento strutturale e sul debito.

Il problema è capire quanto, e questo dipende dai margini di discrezionalità che la decisione di incostituzionalità riconosce alla doverosa attuazione del principio di diritto enunciato dal Giudice costituzionale. E' importante perciò delineare bene qual è questo principio, i suoi contenuti, il raccordo tra premessa teleologica e assiologica, e conclusioni di incostituzionalità.

A prima impressione, può sembrare una sentenza che lascia pochi spazi, o quasi nessuno, a interventi parziali (selettivi) o dilatori da parte del Governo (e del Parlamento).

Per la Corte, il meccanismo della sospensione biennale della rivalutazione dei trattamenti pensionistici viola "diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, fondati su inequivocabili parametri costituzionali: la proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita (art. 36, primo comma, Cost.) e l'adequatezza (art. 38, secondo comma, Cost.)", aggiungendo che "Quest'ultimo è da 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."

Insomma, sono chiamati in causa i pilastri non solo del modello di welfare, ma del complessivo progetto di società delineato dal Costituente, e incentrato sul valore prioritario della persona umana nella sua dimensione esistenziale concreta (Occhiocupo, 1984, 1995). Lo stesso secondo comma dell'art. 3, non certo un abituale frequentatore delle motivazioni del giudice delle leggi.

Il linguaggio argomentativo del Giudice costituzionale si manifesta con una perentorietà oggi (cioè nell'attuale e perdurante quadro di crisi economica) tutt'altro che scontata, soprattutto laddove la Corte collega la perequazione dei trattamenti previdenziali al principio di

sufficienza della retribuzione, il 38 al 36 della Cost., richiamando orientamenti che, se è vero che sono stati costantemente presenti nella giurisprudenza costituzionale, negli ultimi venti anni sembravano aver accettato una prospettiva di bilanciamento con le esigenze legate all'equilibrio dei conti pubblici: ad esempio, nella sent. 99 del 1995, la Corte affermava che *“se l'adeguatezza e la proporzionalità richieste dall'art. 36 della Costituzione devono sussistere non solo al momento del collocamento a riposo, ma anche in prosieguo, in rapporto al mutato potere d'acquisto della moneta, va pure tenuto conto che esiste il limite delle risorse disponibili, e che in sede di manovra finanziaria di fine anno spetta al Governo e al Parlamento introdurre modifiche alla legislazione di spesa, ove ciò sia necessario a salvaguardare l'equilibrio del bilancio dello Stato e a perseguire gli obiettivi della programmazione finanziaria”*; ancora, la Corte affermava, nella sent. 62/1999, che non vi è un principio costituzionale che imponga l'automatico adeguamento delle pensioni agli stipendi; e, nella sent. 337/1992, che l'art. 38 cost. non esige che l'adeguamento delle prestazioni previdenziali ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta proceda mediante meccanismi automatici”, potendo *“esso avvenire ... anche con interventi legislativi periodici, la scelta dell'uno o dell'altro metodo essendo rimessa alla discrezionalità del legislatore”*.

Insomma, non era scontato un intervento 'a rime obbligate' in questa delicata materia.

Nella sent. 70/2015, la Consulta dopo aver sottolineato la natura tecnica del meccanismo perequativo, e *“le sue caratteristiche di neutralità e obiettività”*, conclude nel senso che tale istituto, proprio per la sua strumentalità rispetto ad esigenze costituzionali, *“si impone, senza predefinirne le modalità, sulle scelte discrezionali del legislatore, cui spetta intervenire per determinare in concreto il quantum di tutela di volta in volta necessario. Un tale intervento deve ispirarsi ai principi costituzionali di cui agli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., principi strettamente interconnessi, proprio in ragione delle finalità che perseguono. La ragionevolezza di tali finalità consente di predisporre e perseguire un progetto di eguaglianza sostanziale, conforme al dettato dell'art. 3, secondo comma, Cost. così da evitare disparità di trattamento in danno dei destinatari dei trattamenti pensionistici”*.

Questo, in sintesi, è il passaggio centrale della decisione in esame.

Ora, al di là delle perplessità sulla sottovalutazione, in questa fase storica e di politica economica, del problema finanziario (invece significativamente considerato nella decisione sulla cd. 'Robin Tax', la n. 10/2015, con il differimento nel futuro degli effetti della decisione, perché altrimenti *«si determinerebbe una grave violazione dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 81 della Costituzione»*), e delle polemiche riguardanti i presunti forti dissensi che hanno caratterizzato l'adozione di questa sentenza, bisogna chiedersi quali sono, e prima ancora se ci sono, margini di manovra per diminuire l'impatto finanziario della sentenza, e per attuarla parzialmente, attraverso un pacchetto normativo che comunque rispetti il giudicato costituzionale, muovendosi tra le righe della motivazione della Corte.

Secondo me sì. La sentenza infatti sembra collocarsi su una linea che è quella della bocciatura dell'intervento legislativo non 'in assoluto', ma per come esso è stato concretamente configurato.

In primo luogo, la soglia al di sotto della quale non si applica il meccanismo di sospensione (e continua quindi ad operare la perequazione dei trattamenti pensionistici) è ritenuta troppo bassa. In altre parole, il blocco integrale della perequazione colpisce pensioni che la Corte considera ancora 'modeste' (nonostante siano tre volte l'importo della pensione minima).

Inoltre, la norma del decreto Monti-Fornero non prevede alcun criterio di progressività, e di proporzionalità della misura anti-perequativa in riferimento al rapporto tra le fasce pensionistiche e il trattamento minimo, a differenza della legislazione più recente (il riferimento è alla l. 247/2007): e ciò, secondo la Corte, *“conferma la singolarità della norma oggetto di censura”*.

Infine, nel richiamare un suo precedente del 2010 (sent. 316), la Corte censura la genericità delle motivazioni finanziarie (“non illustrate in dettaglio”) dell'intervento legislativo che sacrifica l'interesse (costituzionalmente fondato) dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, *“teso alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, da cui deriva in modo consequenziale il diritto a una prestazione previdenziale adeguata”*, la mancanza di un preciso e determinato vincolo di scopo.

La Relazione illustrativa della disposizione impugnata *“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 fortemente incisivi. Anche in sede di conversione (legge 22 dicembre 2011, n. 214), non è dato riscontrare alcuna documentazione tecnica circa le attese maggiori entrate, come previsto dall'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica» (sentenza n. 26 del 2013, che interpreta il citato art. 17 quale «puntualizzazione tecnica» dell'art. 81 Cost.)”*.

Invece, quando aveva esaminato l'azzeramento del meccanismo perequativo per i trattamenti pensionistici superiori a otto volte il minimo INPS per l'anno 2008 (art. 1, comma 19 della già citata legge n. 247 del 2007), la Corte aveva potuto riscontrare, sull'altro lato del bilanciamento, *“l'esigenza di reperire risorse necessarie «a compensare l'eliminazione dell'innalzamento repentino a sessanta anni a decorrere dal 1° gennaio 2008, dell'età minima già prevista per l'accesso alla pensione di anzianità in base all'articolo 1, comma 6, della legge 23 agosto 2004, n. 243», con «lo scopo dichiarato di contribuire al finanziamento solidale degli interventi sulle pensioni di anzianità, contestualmente adottati con l'art. 1, commi 1 e 2, della medesima legge» (sentenza n. 316 del 2010)”*.

In sostanza, a parte il fatto che la misura aveva una durata solo annuale e riguardava le pensioni di importo elevato, le quali “presentavano (più ampi) «margini di resistenza all'erosione determinata dal fenomeno inflattivo»” (in questo modo, secondo la Corte, il legislatore partiva ragionevolmente dalla ricognizione di situazioni pensionistiche non omogenee e oggettivamente differenziate), c'era in quella legge uno specifico obiettivo ‘interno’ allo stesso sistema pensionistico, che poteva essere iscritto, in modo più diretto e visibile, in una cornice solidaristica e redistributiva, in favore di trattamenti più modesti.

In quella decisione del 2010 la Corte in qualche modo tracciava una sorta di linea di ragionevolezza che il legislatore doveva essere attento a non superare, laddove concludeva nel senso che *“la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero 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 finalità di tutela, insita nel meccanismo della perequazione, quella che prevede una difesa modulare del potere d'acquisto delle pensioni”*.

Il Governo si appresta ora ad intervenire, probabilmente con un decreto legge già nei prossimi giorni. E le anticipazioni sembrano convergere su un tentativo di “limitare i danni” costruendo un processo attuativo della decisione basato su criteri di selettività, gradualità, temporaneità. Come ha detto il ministro Padoa-Schioppa, “sono le pensioni più basse che devono essere protette più di quelle alte”, per cui nella

restituzione degli arretrati e nella stessa indicizzazione, si terrà conto 'progressivamente' delle fasce di reddito e dell'importo delle pensioni, ampliando leggermente l'area della totale perequazione.

Nei limiti tracciati dalla Corte, o ricavabili *ex adverso* dalla motivazione della sentenza, questo sembra un percorso ammissibile. Non avrebbe senso richiamare l'art. 15, comma 2, della l. 400/88 e il divieto di adottare decreti legge per ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale.

In questo caso, saremmo di fronte ad una disposizione correttiva, non ripristinatoria. Un intervento orientato a realizzare il principio della perequazione in una forma ragionevolmente coordinata con le pressanti esigenze di equilibrio e sostenibilità dei conti pubblici. Nella consapevolezza, troppo spesso accantonata, che l'alternativa rispetto ad una "sentenza di spesa", non è un mero criterio tecnico. L'equilibrio finanziario è il presupposto della tutela di molti diritti, e, come ricorda Cassese sul Corriere della Sera, *"i costi di una sentenza debbono necessariamente (o almeno rischiano con elevata probabilità, aggiungo io, di) essere compensati dalla riduzione di altri diritti sociali; ad esempio, limitando le prestazioni in materia di istruzione o sanitaria"* .