

Presentazione

Alcune buone ragioni per discutere di una buona sentenza

Marco Barbieri- Madia D'Onghia

1. Con la sentenza n. 70 del 30 aprile 2015 la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo 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, di importo oltre tre volte la minima, adottato dal Governo Monti) «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 di un'importante decisione con cui il Giudice delle leggi confronta con la Costituzione misure di risparmio nella spesa pubblica adottate per il consolidamento dei conti pubblici italiani. Nonostante un notevole impatto sul bilancio dello Stato, la Corte costituzionale ha sancito l'incostituzionalità della norma prima ricordata, per violazione degli artt. 3, 36, comma 1 e 38, comma 2, Cost.

La sentenza della Corte ricostruisce in primo luogo i provvedimenti legislativi che nel corso del tempo hanno portato a istituzionalizzare il principio dell'adeguamento automatico delle pensioni in relazione all'aumento del costo della vita; successivamente i giudici pongono la loro attenzione sui precedenti di blocco temporaneo di tali meccanismi e 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, comma 2, 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». Per i giudici, il legislatore nell'intervenire in questa materia, determinando il *quantum* di tutela di volta in volta necessario, deve ispirarsi ai due principi costituzionali (*ex artt. 36 e 38 Cost.*), tra loro interconnessi, evitando l'adozione di misure disomogenee e 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.».

Ciò posto la Consulta richiama una precedente decisione (n. 316/2010) con la quale aveva dichiarato 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 per compensare l'innalzamento repentino a 60 anni dell'età minima per l'accesso alla pensione di anzianità (il superamento del c.d. 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». Ma il legislatore del 2011 ha totalmente ignorato tale monito. Per i giudici costituzionali 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 recuperate, inducono 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, alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, configura un diritto a una prestazione previdenziale adeguata costituzionalmente fondato che, nel caso esaminato, è stato irragionevolmente sacrificato «nel nome di esigenze finanziarie non illustrate nel dettaglio». Infatti, «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».

2. La sentenza n. 70/2015 ha avuto una forte risonanza mediatica, accendendo un dibattito molto intenso, non solo tra i giuristi, ma anche tra economisti e commentatori del sistema politico-istituzionale italiano¹, soprattutto per le sue ricadute sui conti pubblici. Si è criticata la sentenza

¹ Per i giuslavoristi, v. BOZZAO P., *L'“adeguatezza retributiva” delle pensioni: meccanismi perequativi e contenimento della spesa nella recente lettura della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 10, 2015; CINELLI M., *Illegittimo il blocco della indicizzazione delle pensioni: le buone ragioni della Corte* (Corte cost. 30 aprile 2015, n. 70), in *RDSS*, 2015, n. 2, pp. 429-446; D'ONGHIA M., *Sostenibilità economica versus sostenibilità sociale nella legislazione previdenziale. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 70/2015, passa dalle parole (i moniti)... ai fatti (dichiarazione di illegittimità)*, in *RDSS*, n. 2, 2015, pp. 319-352; D'ONGHIA M., *La Consulta ridà linfa all'effettività dei diritti previdenziali: la sent. n. 70/2015 in tema di perequazione automatica*, in *RGL*, 2015, n. 3, in corso di stampa; GAROFALO D., *La perequazione delle pensioni: dalla Corte costituzionale n. 70 del 2015 al D.L. n. 65 del 2015*, in *LG*, n. 7, 2015, pp. 680-694; GIUBBONI S., *Le pensioni nello Stato costituzionale*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 23/2015; LEONE G., *Progressività e ragionevolezza nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: prime riflessioni sulla sentenza n. 70/2015*, in *RIDL*, 2015, n. 3, in corso di stampa; PERSIANI M., *Ancora incertezze su adeguatezza e proporzionalità delle prestazioni pensionistiche*, in *Giur. it.*, 2015, n. 5, pp. 1177 ss.; PESSI R., *Ripensando al salario previdenziale: la sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *MGL*, 2015, n. 6, p. 400 ss.; PROSPERETTI G., *Alla ricerca di una ratio del sistema pensionistico italiano*, in *MGL*, 2015, n. 6, p. 419 ss.; SANDULLI P., *La “telenovela” costituzionale della perequazione pensionistica (Corte cost. n. 70/2015)*, in www.mefop.it; SANDULLI P., *Dal monito alla caducazione delle norme sul blocco della perequazione delle pensioni*, in *Giur. cost.*, in corso di stampa. Per i costituzionalisti e altri commentatori, v. BALBONI E., *Il Caso Pensioni tra Corte e Governo: da valanga a palombella*, in *forumcostituzionale.it*, 23 maggio 2015; BALBONI E., *A ciascuno il suo:*

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 aver ignorato il principio di equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost., e non avere mitigato gli effetti di incostituzionalità della norma, ad esempio, impedendone i (normali) effetti retroattivi.

Invero si tratta di una sentenza che, oltre ad essere apprezzabile (nel merito e nel metodo), ha avuto il grande merito di ridare centralità al principio di effettività dei diritti previdenziali (e sociali, più in generale), insistendo sulla necessità di un «corretto bilanciamento- riprendendo le parole della stessa Corte- ogniqualevolta si profili l'esigenza di un risparmio di spesa», nella direzione di quel giusto «bilanciamento ineguale» tra diritti della persona ed efficienza economica. Ad avviso dei giudici, per sacrificare in modo incisivo i 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.

Non è messa di certo in discussione la discrezionalità del legislatore, più volte evocata nella motivazione della sentenza, le cui argomentazioni, anzi, le hanno lasciato grande spazio (come, peraltro, confermato dalle modalità con cui, da parte del Governo, si è data attuazione alla pronuncia nel d.l. n. 95/2015), né si è ritenuto illegittimo l'intervento in sé, semmai sono stati censurati i suoi criteri e le modalità applicative. La Consulta sa bene che nella stagione della crisi deve verificare non tanto l'intangibilità dei diritti fondamentali, ma il modo migliore per consentirne la convivenza (o, forse, la sopravvivenza) nonostante le esigenze di bilancio e di risanamento e, lungo questa direzione, coerentemente con il suo ruolo, «circoscrive la discrezionalità del legislatore – si legge nella sentenza- e vincola le sue scelte all'adozione di soluzioni coerenti con i parametri costituzionali», riaffermando vigorosamente lo statuto costituzionale dei diritti sociali.

Emerge, qui, il tema più generale del rapporto tra diritti ed economia, tra sostenibilità economica e sostenibilità sociale delle scelte legislative, oltre a quello della crisi del *welfare state*, divenuto

Corte e Governo intervengono sul blocco della perequazione pensionistica, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. 3/2015; BARBERA A., *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in www.rivistaaic.it, n. 2, 2015; CASSESE S., *Le possibili strade della Corte*, in *Corriere della sera*, 12 maggio 2015; CAZZOLA G., *Pensioni: se la Consulta bombarda il quartier generale*, in www.bollettinoadapt.it, 7 maggio 2015; CECCANTI S., *Una sentenza che lascia dei seri motivi di perplessità*, in federalismi.it, n. 10, 2015; DE IOANNA P., *Tra diritto ed economia: la Corte costituzionale fissa alcuni punti fermi, ma riapre un nesso cruciale*, in *RGL*, n. 3, 2015, in corso di stampa; ESPOSITO M., *Il decreto-legge in-attuativo della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in www.osservatorioaic.it, 27 maggio 2015; FERRARI V., *La perequazione delle pensioni fra adeguatezza e aspettative legittime (Nota a Corte cost. 30 aprile 2015, n. 70)*, in *Fi*, I, 2015, c. 1869; GRASSO G., *Alle radici del costituzionalismo: la Corte, il Governo e la sentenza n. 70/2015*, in *Menabò etica ed economia*, 2 luglio 2015; LIETO S., *Trattare in modo eguale i diseguali? Nota alla sentenza n. 70/2015*, in forumcostituzionale.it; MONTICELLI E., *Il complesso dibattito in materia di diritti previdenziali e vincoli di bilancio: un commento alla sentenza n. 70/2015*, in www.osservatorioaic.it, 20 luglio 2015; MORANDO E., *La sentenza n. 70 del 2015 sulle pensioni*, in federalismi.it, n. 10, 2015; MORRONE A., *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in federalismi.it, n. 10, 2015; NICCOLAI S., *Pensioni, la Corte vale per tutti*, in *il Manifesto*, 15 maggio 2015; NORI G., *La sentenza n.70/2015 della Corte costituzionale: qualche osservazione*, in www.forumcostituzionale.it, 26 maggio 2015; PALMIERI SANDULLI G., *La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in federalismi.it, n. 10, 2015; PEPE G., *Necessità di un'adeguata motivazione della legge restrittivamente incidente nella sfera giuridica dei cittadini? Commento a sentenza Corte cost. n. 70/2015*, in www.giuristidiamministrazione.com, 24 maggio 2015; PIZZUTI F.R., *La fedeltà di Renzi all'“Agenda Monti”*, in www.dirittisocialie cittadinanza.org; PORENA D., *Sostenibilità, diritti acquisiti ed irretroattività della legge. Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015*, in federalismi.it, n. 10, 2015; ROMBOLI R., *Il problema delle sentenze costituzionali «che costano» e il segreto della camera di consiglio (Nota a Corte cost. 30 aprile 2015, n. 70)*, in *Fi*, I, 2015, c. 1867; SALERNO G.M., *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in federalismi.it, n. 10, 2015; SALERNO N.C., *La Corte costituzionale sulla sospensione dell'indicizzazione delle pensioni, sentenza n. 70-2015 della Corte costituzionale. Alcune considerazioni*, in www.reforming.it; SCACCO A.C., *Finalità solidaristica endo-previdenziale: questa sconosciuta (nota a sent. 70/2015)*, in problemidellavoro.org, 2 maggio 2015; SGRÖI A., *La perequazione automatica delle pensioni e i vincoli di bilancio: il legislatore e la Corte costituzionale*, in www.giurcost.it, 12 giugno 2015; STERPA A., *Una “lettura intergenerazionale” della sent. n. 70 del 2015*, in federalismi.it, n. 10, 2015.

ormai il terreno privilegiato (e consapevole) per l'attecchimento di politiche di contenimento e di riduzione della spesa pubblica.

Non solo. La sentenza 70 sollecita una serie di riflessioni anche su temi, vecchi e nuovi, di diritto costituzionale. Si pensi al rapporto tra potere legislativo e Giudice delle leggi, dove, nel caso in esame, da un lato, vi è un legislatore che non garantisce il soddisfacimento dei diritti sociali, trincerandosi dietro la formula della 'scarsità delle risorse', e, dall'altro, la Corte costituzionale, nella sua decisiva posizione di custode del nucleo irrinunciabile dei diritti fondamentali, in funzione della protezione di una dimensione del *welfare* ritenuta indispensabile al pieno esercizio dei diritti della personalità.

Ma vi è anche la delicata questione del c.d. test di ragionevolezza, un criterio di giudizio composito, intorno a cui la Consulta elabora la ricca e complessa tipologia delle sue decisioni e che, specie in materia previdenziale, ha trovato un'intensa applicazione, allorquando, per valutare l'esistenza di un uso razionale della discrezionalità, non ha mancato di tener conto anche delle possibilità concrete offerte o negate al legislatore dalla contingenza del sistema economico. Si ricordi che il giudizio di ragionevolezza, lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire. Il che evoca un vero e proprio test di proporzionalità, analogamente a quanto accade, sempre più frequentemente, nella giustizia comunitaria, nel bilanciamento tra diritti sociali e libertà economiche e apre anche questioni assai delicate di legittimazione della Corte e delle sue valutazioni *latu sensu* politiche, mettendo a diretto confronto la discrezionalità della Corte nell'uso del principio di ragionevolezza con quella del legislatore.

Di tutto ciò si occupano i saggi contenuti in questo *Working Paper* che, partendo proprio dalla sentenza n. 70, attraverso una riflessione interdisciplinare - sempre più necessaria, specie su questioni così complesse - non solo analizzano e ricostruiscono, con estremo rigore e originalità, il percorso argomentativo seguito dal Giudice delle leggi, ma in essa trovano anche un terreno comune di riflessione da cui partire per un ripensamento del sistema di sicurezza sociale e la ripresa di un sereno dialogo tra legislatore e Corte costituzionale.