

Corte costituzionale 30 aprile 2015, n. 70¹

Presidente: A. Criscuolo – Estensore: S. Sciarra – Avv. Stato: G. Noviello – C.G. (avv.R. Troiano) c. INPS (avv.ti L. Caliulo e F. Mangiapane)

(ordinanze Trib. Palermo 16 novembre 2013; Corte dei conti, Sez. Emilia Romagna, 13 maggio 2014; Corte dei conti, Sez. Liguria, 25 luglio 2014)

Previdenza e assistenza sociali – Assicurazione invalidità, vecchiaia e superstiti – Pensioni – Perequazione automatica – Blocco per gli anni 2012-2013 – Illegittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3 e 38 Cost.

É costituzionalmente illegittimo l'articolo 24, comma 25, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011 n. 214, nella parte in cui prevede che «In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100%», in quanto la norma non rispetta i profili di proporzionalità e adeguatezza del trattamento pensionistico e ha valicato i limiti di ragionevolezza.

ILLEGITTIMA LA REITERAZIONE DEL BLOCCO DELLA PEREQUAZIONE DELLE PENSIONI: LE RAGIONI

Nel sistema giuridico previdenziale perequazione automatica delle prestazioni e adeguatezza delle stesse sono situazioni strettamente correlate: il meccanismo

¹ Nota destinata al n. 2/2015 di RDSS

della perequazione automatica è funzionale alla conservazione del valore reale (alias, del potere di acquisto) della prestazione e, dunque, vale ad assicurare effettività al principio di cui all'art. 38, c. 2, Cost. (emblematica, al proposito, già Corte cost. n. 497/1988).

Il livello di adeguatezza delle prestazioni, e delle pensioni in particolare – necessariamente e incontestabilmente correlato alle risorse finanziarie pubbliche concretamente disponibili (e, dunque, storicamente caratterizzato) –, è la risultante dell'interazione delle scelte del legislatore ordinario con l'acquis costituzionale, frutto, a sua volta, del processo di elaborazione, nel tempo, dei principi iscritti nella Costituzione da parte della giurisprudenza della Corte.

Ciò non toglie che il legislatore, ove ne ricorrano le condizioni, possa disporre in modo da assicurare agli interessati prestazioni pensionistiche che eccedano il livello costituzionalmente garantito; senza che, però, possa incondizionatamente darsi il reciproco (Corte cost. n. 166/2012, n. 69/2014).

Ove contingenti esigenze di contenimento della spesa (cioè, di sostenibilità economica) lo richiedano, il legislatore – nel rispetto dell'acquis costituzionale – può incontestabilmente procedere tanto a prelievi «diretti» sulle pensioni, nelle forme che ritenga opportune, quanto ad un prelievo «indiretto» tramite il blocco della relativa perequazione automatica.

La scelta della seconda alternativa – proprio perché la perequazione automatica è «strumento» di conservazione del valore reale del trattamento e, comunque, della sua adeguatezza –, in difetto di contrarie indicazioni, autorizza a ritenere che il livello delle prestazioni cui quell'automatismo si riferisce venga apprezzato dal legislatore dal quale quella scelta promana – e al quale, ovviamente, si richiede la consapevolezza dell'acquis costituzionale – come trattamento (tendenzialmente) incompressibile.

Naturalmente, l'esercizio della discrezionalità del legislatore può esercitarsi anche scegliendo di non considerare già «consumata» da un precedente analogo intervento l'adozione di misure di blocco della perequazione: a patto che il legislatore non dimentichi – e, qui, il richiamo della sentenza in commento al

«monito» precedentemente espresso dalla sentenza n. 316/2010 (integrato con il richiamo alla sentenza n. 349/1985) – che «la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbe 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».

Nel giudizio espresso dalla sentenza in commento, tuttavia, l'inosservanza da parte del legislatore del 2011 dell'invito ad evitare (ravvicinate) reiterazioni della specifica misura non risulta rappresentare la circostanza decisiva. E, a ben considerare, neppure risulta sufficiente, nell'economia della sentenza stessa, quanto essa ricava dal raffronto con i precedenti, analoghi casi: e, cioè, dalla constatazione che l'art. 24, c. 25, l. n. 214/2011, ha disposto il blocco della perequazione delle pensioni per un periodo di tempo doppio rispetto a quello adottato nelle precedenti occasioni e, a differenza di quelle, con modalità indifferenziate per le diverse situazioni, e coinvolgendo anche classi di pensione di livello sensibilmente inferiore.

In realtà, come evidenzia la parte finale della motivazione della sentenza, la Corte – pur all'esito di detto esame comparativo, richiesto dal giudizio di ragionevolezza e proporzionalità – non disconosce al legislatore la facoltà di esercitare le proprie discrezionali prerogative in materia attraverso il rinnovato utilizzo di detta specifica forma di contenimento della spesa. Piuttosto, la Corte stigmatizza e censura che, nell'occasione, il criterio di bilanciamento dei contrapposti interessi di rango costituzionale, concretamente adottato dal legislatore, sia rimasto privo di evidenza e, dunque, non abbia realizzato le condizioni che consentono di superare il proprium del sindacato di legittimità costituzionale, cioè il vaglio di ragionevolezza della misura concretamente adottata. «La disposizione concernente l'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», e «anche in sede di conversione (...) non è dato riscontrare alcuna documentazione tecnica circa le attese maggiori entrate, come è prescritto dall'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009 n. 196», osserva la Corte, stigmatizzando, appunto, il fatto che nella specie un diritto costituzionalmente fondato, quale è «il diritto ad una prestazione adeguata (...), risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio».

Appare manifestarsi, dunque, attraverso dette espressioni, l'assenza di qualsiasi (irrealistica) pretesa di porre limiti (che non siano quelli della ragionevolezza) alle prerogative del legislatore: la sentenza non dà per preclusi alla discrezionale iniziativa di quest'ultimo ipotetici, ulteriori interventi di blocco della perequazione automatica; né le espressioni da essa utilizzate evidenziano ambizioni di frapporre specifici ostacoli ad una diversa regolamentazione (ovviamente, da graduare secondo razionalità) della medesima materia. E, difatti, risulta che già, mentre questa pagina veniva scritta, il Governo ha varato (d.l. n. 65/2015) una normativa diretta ad operare in tal senso.

Non è facile, dunque, per chi scrive riuscire a spiegarsi il perché di critiche, di diversi peso, genere e provenienza, immediatamente piovute sulla sentenza all'atto stesso della sua pubblicazione. Come si allega in una relazione pronunciata nel 2013 dal Presidente pro tempore della Corte, questa svolge «una funzione di garanzia che trova la sua fonte di legittimazione non già nel principio di maggioranza o nel consenso dell'opinione pubblica, ma nell'esigenza di salvaguardare i diritti fondamentali, e, più in generale, la legalità costituzionale dai possibili eccessi del potere politico e degli altri poteri (...); la discrezionalità interpretativa della Corte non si risolve mai in una scelta di opportunità politica, ma è sempre il prodotto di un bilanciamento con altri principi costituzionali, che ha di mira, in una visione sistemica, l'ampliamento della complessiva tutela dei valori consacrati nella Costituzione»; in un processo che, però, «non può essere confinato in una dimensione esclusivamente giurisprudenziale. La Carta costituzionale non è soltanto un documento

normativo da assumere a parametro di decisioni giudiziarie, ma rappresenta – anche e soprattutto – un grande progetto di convivenza solidale, tollerante e civile (...), un fattore di integrazione permanente che può operare con pienezza solo fuoriuscendo dalle aule giudiziarie, divenendo cultura, senso comune, massima etica. Il che può avvenire solo se la Costituzione viene interiorizzata e percepita dalle istituzioni rappresentative, dalle forze politiche sociali, dalle autonomie, dai singoli come il patrimonio più prezioso e indisponibile della comunità nazionale» (F. GALLO, La giustizia costituzionale nel 2012, in Foro it., 2013, V, c. 121).

Si tratta di condizioni alle quali la Corte, anche nella sentenza in esame, non ha di certo mancato di attenersi.

D'altra parte, in una considerazione «di merito» della vicenda, che voglia essere imparziale, non dovrebbe sfuggire alla riflessione il fatto che, nella specie, le risorse finanziarie dal legislatore del 2011 sottratte (con le modalità e gli effetti suindicati) all'economia delle famiglie – e, dunque, alla loro capacità di spesa, e, quindi, al mercato – sono state assai ingenti (quelle stesse quantificate dai detrattori della sentenza). Così come ingente è stato il sacrificio imposto ai diritti, in nome della sostenibilità economica; un sacrificio che è: «definitivo» (in un contesto – va sottolineato ancora una volta – in cui la temporaneità della postergazione dell'interesse che esce perdente nell'opera di bilanciamento dei contrapposti interessi di rango costituzionale è indice indiscusso della ragionevolezza del bilanciamento operato); «ingravescente», perché condizionante le successive rivalutazioni e, per questo, anche maggiormente penalizzante le pensioni di più recente attribuzione, rispetto alle altre; intuitivamente, di penosità maggiore, in termini relativi, per le pensioni più basse; «incerto» nell'intensità delle conseguenze pregiudizievoli, perché dipendente dall'incertezza del quantum delle future variazioni del costo della vita; «non recuperabile» neppure nel caso in cui la congiuntura che ha giustificato la specifica iniziativa, inverta, in ipotesi, la propria tendenza

(possibilità che, invece, la Corte ha potuto prendere in considerazione, date le particolarità della fattispecie, con la pressoché coeva sentenza n. 10/2015).

Anche alcune critiche che si richiamano al dettato dell'art. 81 Cost. non appaiono del tutto centrate, se è fondata la corrente opinione, secondo la quale il principio di equilibrio di bilancio affermato da quel precetto, non può essere concepito come una sorta di super valore costituzionale, prevalente sugli altri. Come già altre volte la Corte ha precisato (ad esempio, con le sentenze n. 264/2012, n. 85/2013, n. 10/2015), il compito ad essa affidato richiede che la Costituzione sia garantita come un tutto unitario, in modo da assicurare una tutela sistemica e non frazionata di tutti i diritti e principi coinvolti nella decisione.

L'impressione è che l'indubbio impatto – anche emotivo – prodotto dalla sentenza abbia fatto riaffiorare e acuire le ragioni di critica che tuttora, anche dopo i reiterati interventi di riforma, dipanatisi in un assai lungo arco di tempo, possono essere rivolti al vigente sistema delle pensioni: quasi una sorta di «resa dei conti» (inutile dire quanto tardiva) con la «generosità» della riforma Brodolini, ma anche con la più recente riforma Dini, per il compromesso del troppo lungo periodo transitorio, da questa accordato alla sopravvivenza del criterio di calcolo retributivo delle pensioni. Ma, come è scontato, non è dei (perduranti) difetti del vigente sistema previdenziale (veri o presunti che essi siano) che la Corte avrebbe potuto farsi carico nel caso di specie; e ciò neppure prendendo atto delle inedite dinamiche che in «una democrazia che sta cambiando» (così, G.M. BERRUTI, Quando le sentenze mobilitano la politica, in La Repubblica, 13 maggio 2015) appaiono destinate ad incidere sul rapporto tra legge e giurisdizione.

Alla sentenza, piuttosto, è da riconoscere il pregio di aver avvertito il problema, e, pur tuttavia, di aver ritenuto giusto richiamare con forza l'attenzione sui «diritti» e sull'esigenza di uno scrupoloso, equilibrato bilanciamento tra due obiettivi – quello della sostenibilità economica e quello della sostenibilità sociale – che, in nessun caso, possono essere apprezzati e vissuti come obiettivi

antagonisti. Un segnale, questo, particolarmente significativo in un periodo, come l'attuale, nel quale sempre più spesso – troppo spesso – il settore previdenziale diviene bersaglio privilegiato delle manovre di politica finanziaria, e i diritti risultano pesantemente conculcati dalle «ragioni» dell'economia.

MAURIZIO CINELLI