

GOVERNO E PENSIONATI TORNANO SUL RING, MA I GIUDICI DI GARA SONO CAMBIATI

di Giuseppe PELLACANI*

Sommario: 1. Introduzione. 2. Una sentenza inequivocabile. 2.2. Considerazioni d'obbligo. 2.3. La mutata composizione del collegio della Corte costituzionale. 3. Tre possibili esiti.

1. Introduzione

A poco più di anno dal suo precedente intervento, la Corte costituzionale è nuovamente chiamata ad occuparsi di rivalutazione delle pensioni. Per capire quello che potrebbe accadere occorre ripercorrere le tappe essenziali della vicenda.

Nel 2011 la legge Fornero (l. n. 214 del 2011) dispone il blocco della rivalutazione delle pensioni di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS per gli anni 2012 e 2013, *"in considerazione della contingente situazione finanziaria"*. Per effetto di tale norma tutte le pensioni oltre i 1.443 euro mensili lordi rimango-

no congelate, ossia non vengono adeguate all'aumento del costo della vita. La perdita del potere di acquisto che ne deriva è definitiva (i mancati aumenti non verranno mai recuperati) e consistente: dai circa 90 € mensili per le pensioni più basse (1.500 €) a salire.

Nel frattempo, la legge di Stabilità 2014 (l. 27 dicembre 2013 n. 147) prevede (art. 1, c. 483) per il triennio 2014-2016, che la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sia riconosciuta in percentuali via via decrescenti con l'aumentare dell'importo del trattamento, e precisamente nella misura del 100%, del 95%, del 75%, del 50% e del 40% (per le pensioni superiori a sei volte il minimo INPS l'art. 1, c. 286, della 28 dicembre

* Ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università di Modena e Reggio Emilia

2015, n.208, legge di stabilità 2016, prolunga il sacrificio anche per gli anni 2017 e 2018).

Nell'aprile 2015 con una decisione che solleva un vespaio di reazioni (la n. 70 del 2015, cosiddetta sentenza "Sciarra") la Consulta dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 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.

Il blocco infatti, comportando una perdita definitiva del potere d'acquisto dei pensionati e dunque un'irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività, secondo i giudici disattende "il nesso inscindibile che lega il dettato degli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost." e intacca i 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'adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.).", per di più nel nome di generiche esigenze finanziarie.

2. Una sentenza inequivocabile

Giusta o sbagliata, opportuna o inopportuna che sia, la sentenza Sciarra è chiara ed inequivocabile: l'INPS deve rimettere nelle tasche dei pensionati colpiti dal provvedimento le somme corrispondenti alla rivalutazione monetaria maturata per gli anni 2012 e 2013 e adeguare gli assegni pensionistici futuri, con un esborso stimato di circa 17,5 miliardi di Euro nel 2015 e 4,4 nel 2016.

Per evitare un'impennata dell'indebitamento e una voragine nei conti pubblici l'esecutivo corre quindi prontamente ai ripari e, invece di adottare gli opportuni atti di indirizzo, confeziona in fretta a furia un decreto legge (il n. 65/2015, poi conver-

tito in legge n. 109/2015) con cui finge di "dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015" aggirandone in realtà il dispositivo.

Il "decreto Poletti" restituisce infatti solo una minima parte degli arretrati e non a tutti: poco più di 2 miliardi di Euro, rispetto ai 17,5 dovuti. Inoltre non elimina gli effetti per il futuro, riconoscendo per gli anni successivi adeguamenti irrisori.

Si comprende dunque perché sei giudici (Corte dei conti di Emilia Romagna, Marche, Abruzzo; Tribunali sez. lavoro di Palermo, Brescia e Milano) abbiano ritenuto fondata e non manifestamente irrilevante la questione di legittimità costituzionale, chiamando nuovamente in causa la Consulta.

2.2 Considerazioni d'obbligo

Non è questa la sede per entrare nel merito giuridico e politico della sentenza Sciarra, che senza dubbio ha ommesso di considerare un complesso di aspetti e norme rilevanti, quali l'art. 81 cost. sui vincoli di bilancio, e che avrebbe senz'altro potuto essere meglio calibrata e meno "tranchante".

Un dato però oggi è indiscutibile: il successivo e conseguente provvedimento del Governo, che tenta di ridimensionarne gli effetti, è palesemente illegittimo.

Innanzitutto, come rileva l'ordinanza di rinvio della Corte dei Conti dell'Emilia Romagna 23 febbraio 2016, n. 27, perché "le decisioni di illegittimità costituzionale hanno per destinatario non solo chi è chiamato ad applicare la legge, ma anche il legislatore, al quale l'art. 136 Cost. impone di accettare l'immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma incostituzionale". E il decreto Poletti, ripristinando retroattivamente gli effetti della norma cancellata ha travalicato tali limiti.

Sotto questo profilo, si può altresì prospettare un contrasto con gli artt. 2 e 3 della Costituzione, rispetto all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, quale norma interposta, in quanto l'art. 24, c.

25, lett. e) della legge Fornero n. 214/2011 costituisce "riproduzione, con effetti retroattivi, di una norma già espunta dall'ordinamento siccome costituzionalmente illegittima", ledendo così irragionevolmente il "principio del legittimo affidamento e di certezza del diritto, per come definito dalla sentenza della Corte costituzionale (Corte cost. sentt. nn. 216/2015; n. 156/2007)".

Resta poi impregiudicata la questione del contrasto con le altre norme e i principi costituzionali, già analizzata e decisa dalla sentenza Sciarra.

Come correttamente rileva la richiamata ordinanza della Corte dei conti, l'art. 24, comma 25, lett. e), della legge 214/2011 riproponendo per il passato, l'azzeramento del diritto alla rivalutazione del trattamento pensionistico in godimento, con un rimborso solo parziale e per di più limitato ai trattamenti inferiori a sei volte il minimo INPS e con prolungamento di tale sacrificio a regime, senza alcuna modulazione, si pone in contrasto con gli artt. 136, 38, 36 e 3, Cost.

L'art. 24, comma 25-bis, poi, rendendo definitiva e dunque strutturale, seppur per i soli titolari di trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il minimo, il blocco del meccanismo della rivalutazione dovrà misurarsi con il precetto dell'adeguatezza (art. 38, c. 2, 36 e 3 Cost.) che presuppone la permanenza delle condizioni di effettività della protezione economica garantita, effettività che viene a mancare quando una legge non preveda l'adeguamento dell'importo della prestazione al mutamento nel tempo dei valori monetari

Per entrambe le disposizioni (comma 25, lett. e) e comma 25-bis) si pone infine un problema di possibile conflitto "in relazione agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, della Costituzione, rispetto all'art. 1 (Protezione della proprietà) del Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, in quanto norma interposta, riguardante il "diritto [di ogni persona] al rispetto dei suoi beni" tra i quali rientrano "non solo i «beni attuali» in quanto valori patrimoniali,

ma anche i crediti e tra questi quelli relativi ad una pensione" sui quali il legislatore ha omesso di operare quell'equo bilanciamento richiesto del principio per cui "ogni ingerenza su un "bene" della persona debba essere ragionevolmente proporzionata al fine perseguito".

"Sulla carta" e stando ai presupposti l'esito sembrerebbe dunque scontato. In realtà non è così.

2.3 La mutata composizione del collegio della Corte costituzionale

Se è vera infatti l'indiscrezione riportata dalla stampa secondo cui nel 2015 sei giudici erano a favore dei pensionati e sei contrari, e la sentenza Sciarra è stata emanata perché tra primi figurava il presidente (Alessandro Criscuolo), occorre considerare che oggi gli equilibri nella Corte sono cambiati.

Non solo e non tanto perché il presidente è un altro (Paolo Grossi), ma per il fatto che nello scorso dicembre sono stati nominati tre nuovi giudici e due di questi, in particolare, meritano attenzione: Augusto Barbera e Giulio Prosperetti.

Il primo infatti, è autore di un articolo dal titolo eloquente: "La sentenza" (Sciarra) "relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la corte", pubblicato sul n. 2/2015 della Rivista AIC.

Il secondo, in una nota dal titolo "Alla ricerca di una *ratio* del sistema pensionistico italiano", (pubblicata sul bollettino *Adapt e in W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*) esclude invece che la conservazione del potere di acquisto dei trattamenti pensionistici sia un principio di rango costituzionale ricavabile dagli articoli 36 e 38 Cost. e critica la sentenza in oggetto in due passaggi fondamentali: momento in cui "non motiva rispetto a quale sia il livello critico di determinati trattamenti pensionistici, la cui perdita di potere d'acquisto li porterebbe sotto il livello di sufficienza" e laddove, pur non nominando "tale categoria concettuale", ripescava nella sostanza i "diritti quesiti, concetto questo che sem-

brava essere ormai archiviato con riferimento alla complessa dinamica dei diritti sociali”.

3. Tre possibili esiti

Alla luce di tali premesse è dunque evidente che gli scenari sono aperti e che gli esiti possibili sono almeno tre.

IL PRIMO

La Corte conferma il proprio orientamento e dichiara costituzionalmente illegittimo in toto il decreto Poletti, per contrasto con l'art. 136 nonché con i principi di proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita (art. 36, primo comma, Cost.) e di adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.) da intendersi, quest'ultimo “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.”.

In tal modo, peraltro, il Governo verrebbe posto nella difficilissima situazione di dover reperire la copertura per un debito enorme e che, per di più, lievita di giorno in giorno. Anche in considerazione della mutata composizione della Corte (e dunque della nuova probabile maggioranza sul tema in questione) un siffatto esito non pare probabile.

IL SECONDO

Il collegio, ricorrendo ad una vera e propria acrobazia giuridica, salva integralmente il decreto pensioni. Certo, ritenere che la Corte debba per forza essere rigorosamente coerente con i propri precedenti e non possa contraddirsi, sarebbe troppo. Basta ricordare quello che è successo con la recente e, per certi versi, analoga vicenda del blocco delle progressioni stipendiali dei dipendenti pubblici non contrattualizzati: legittimo quello per i docenti universitari (Corte. cost. n. 310/2013), i diplomatici (Corte. cost. n. 304/2013) ed il personale della guardia di finanza (Corte. cost. n. 154/2014); illegittimo (ma guarda un pò ...) quello per i magi-

strati (Corte. cost. n. 223/2012). Peraltro, i precedenti e i principi che finirebbero per essere schiacciati sotto il rullo compressore sarebbero troppi e, alcuni, troppo consolidati.

IL TERZO

Veniamo quindi al terzo e più probabile, nonché auspicabile, scenario. Calibrando con attenzione le possibili argomentazioni, approfondendo la riflessione in ordine alla configurabilità di un diritto costituzionale ad una pensione “proporzionata” e non semplicemente “adeguata” e ridisegnandone i confini, (ri)considerando aspetti ignorati o sottovalutati dalla sentenza Sciarra, quali il vincolo di bilancio previsto dall'art. 81 Cost, il limite previsto dall'art. 28 della legge n. 87/1953, che esclude dal controllo di legittimità “ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento”, il ruolo del legislatore in ordine al bilanciamento fra diritti anche fondamentali dei cittadini e risorse disponibili, anche alla luce dell'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012, nonché nella selezione delle categorie cui distribuire risorse (giovani, disoccupati, pensionati minimi), la diversità di posizione fra chi percepisce 1.500 € al mese e chi importi molto più elevati (oltre i 4.000 €), il collegio potrebbe pervenire ad una soluzione di compromesso.

La Consulta potrebbe cioè distinguere tra il prima e il dopo, ossia riconoscere da un lato i diritti “quesiti”, quelli già entrati nel patrimonio dei pensionati per effetto della sentenza Sciarra, e dunque gli arretrati dal 2012, facendo peraltro salve dall'altro lato le disposizioni del decreto Poletti per il periodo successivo all'entrata in vigore dello stesso. In tal modo l'impatto sugli equilibri di bilancio, seppur imponente, sarebbe individuabile con precisione ed una volta per tutte e consentirebbe al Governo di reperire le risorse per procedere, casomai in modo dilazionato nel tempo, alla restituzione di quanto dovuto.

In attesa di vedere che cosa succederà, qualche interessante indicazione potrebbe provenire dal giudizio di legittimità costi-

tuzionale dell'art. 1, c. 483, della legge di stabilità 2014. Se, infatti, la riduzione della perequazione ivi prevista, proporzionata all'importo del trattamento pensionistico, è ragionevolmente destinata a superare il vaglio di costituzionalità, non è escluso che il collegio possa cogliere l'occasione per svolgere una riflessione più ampia, sulle que-

stioni già affrontate nella sentenza Sciarra e di cui dovrà a breve tornare ad occuparsi in relazione al decreto Poletti.

La trattazione, originariamente prevista per l'udienza pubblica del 21 giugno, è stata peraltro rinviata con decreto del Presidente della Corte e, al momento in cui si scrive, gli esiti non sono noti.

Abstract

In tema di rivalutazione delle pensioni l'autore ripercorre le tappe della vicenda soprattutto alla luce degli interventi della Consulta che, chiamata nuovamente a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'ennesimo intervento legislativo in materia, potrebbe, in ragione della mutata composizione del collegio, potrebbe non confermare quanto statuito in precedenza.

On the issue of revaluation of pensions the author traces the story especially in light of the interventions of the Consulta that, called again to rule on the constitutional legitimacy of yet another legislative intervention in the matter, on account of the changed composition of the college, could not confirm what was decided earlier.