

## **GERMANIA: «Minimo vitale» e Stato sociale in una recente pronuncia del Tribunale costituzionale**

di Giacomo Delledonne \*  
(17 aprile 2010)

Nella sentenza resa dal suo primo Senato il 9 febbraio 2010 la Corte costituzionale tedesca, esaminando la legittimità dell'entità dei sussidi di disoccupazione (*Arbeitslosengeld II*) previsti nel *Sozialgesetzbuch*, ha sviluppato diverse considerazioni di grande interesse sul rapporto fra Stato sociale, discrezionalità legislativa e contraccolpi finanziari delle decisioni dei giudici costituzionali.

Il *Bundesverfassungsgericht* ha rilevato l'illegittimità delle disposizioni impugnate, che erano state introdotte nella legislazione sociale tedesca nel 2005 in seguito alla c.d. riforma *Hartz IV*. È stata così incisivamente colpita una delle decisioni più significative – e contestate – assunte dalla coalizione di centro-sinistra che ha sostenuto il Governo federale fino al 2005; al tempo stesso, la probabile – ma non scontata – ridefinizione verso l'alto dei sussidi di disoccupazione porrà probabilmente un freno agli sgravi fiscali che la coalizione di centro-destra, da poco insediatasi alla guida dell'Esecutivo, ha annunciato come parte integrante del suo programma.

La decisione, assunta nell'esercizio del sindacato «concreto» di legittimità ex art. 100 della Legge fondamentale (LF), è stata originata da tre ricorsi incidentali promossi da giudici sociali (*Sozialgerichte*). Nella sentenza si legge che le disposizioni impugnate contrastano col «diritto fondamentale alla garanzia di un minimo vitale dignitoso (*Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums*), ricavabile dal combinato disposto dell'art. 1.1 e del principio dello Stato sociale di cui all'art. 20.1 LF» (§ 132). La motivazione della decisione prende perciò l'avvio da un'organica ricostruzione del diritto prestazionale a godere di un minimo vitale. Il concetto di minimo vitale è stato enucleato dalla Corte costituzionale muovendo dal «superprincipio» della dignità umana, qualificata come «intangibile» all'art. 1.1 LF. Nella nota disposizione iniziale del *Grundgesetz* sono infatti compresenti sia il proposito di tutelare le sfere di libertà dei singoli dalle intromissioni dello Stato di terzi, sia compiti promozionali che la Costituzione medesima assegna ai pubblici poteri. Il rispetto e la difesa della dignità umana rendono perciò doveroso un impegno di questi ultimi rivolto a soddisfare il diritto prestazionale di ciascuno a godere di un minimo vitale (ad analoghe conclusioni è giunta la dottrina: cfr. P. Häberle, *Die Menschenwürde als Grundlage der staatlichen Gemeinschaft*, in J. Isensee – P. Kirchhof (hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, vol. II, III ediz., Heidelberg, 2004, 355 s.). In questo ambito particolare i principî scaturenti dall'art. 1 devono essere letti in sistema con la qualificazione della Repubblica federale come «Stato federale democratico e sociale» (art. 20.1). Tuttavia, benché siano riconducibili al «nucleo più duro» della Carta fondamentale della Repubblica federale, tali indicazioni necessitano, per essere concretizzate, di un intervento del legislatore ordinario, che in questa materia dispone inevitabilmente di margini di discrezionalità; né dall'art. 1 GG si può desumere un obbligo di mantenere il minimo vitale ad un livello determinato, prescindendo dalla congiuntura economica. Si tratta insomma di un diritto fondamentale che «abbisogna però di essere concretizzato e costantemente aggiornato dal legislatore, che deve organizzare i risultati da ottenere sulla base dello sviluppo della collettività e delle condizioni di vita esistenti» (§ 133). Tenuto conto delle peculiarità della materia, nella sentenza in esame la Corte costituzionale ha proceduto a uno scrutinio in tre fasi: una sommaria valutazione sull'entità dei sussidi; un'indagine sull'idoneità della metodologia scelta per determinarla; una verifica della corrispondenza delle scelte compiute dal legislatore rispetto a quel metodo. Da tempo, del resto, la dottrina tedesca si è incaricata di mettere in luce, anche

con riguardo alla determinazione del minimo vitale, le implicazioni *procedimentali* della dignità umana – adeguata informazione, partecipazione al procedimento, motivazione delle decisioni – tanto da sostenere che «il *due process* è una delle più importanti garanzie della dignità umana» (P. Häberle, *ibid.*; v. anche F. Hufen, *Staatsrecht*, vol. II, II ediz., München, 2009, 158).

Per quanto riguarda la prima delle fasi in cui è scandito questo percorso, la Corte enuncia alcuni principi generali che la dovrebbero guidare nel suo scrutinio. Il diritto a un minimo vitale si estende soltanto a quei mezzi che sono assolutamente necessari ad assicurare un'esistenza dignitosa. Occorre però aggiungere che «il minimo vitale complessivo è assicurato da una tutela unitaria del diritto fondamentale, che comprende tanto l'esistenza fisica dell'uomo, quanto la possibilità di curare i rapporti interpersonali e di una misura minima di partecipazione alla vita sociale, culturale e politica, poiché l'uomo, in quanto persona, esiste necessariamente nei rapporti sociali» (§ 135). La disciplina legislativa di questo diritto a prestazioni deve coprire sempre il bisogno complessivo legato alle necessità vitali di ciascun titolare del diritto (§ 137). Al legislatore, inoltre, si richiede di concretizzare il diritto all'esito di un processo decisionale trasparente e appropriato. Nello svolgimento di quest'opera egli è chiamato a individuare i bisogni rilevati e i relativi costi e, in un secondo momento, a determinare su questa base il bisogno complessivo (§ 139). Poiché la LF di per sé non consente una precisa quantificazione della pretesa, il controllo sul merito può soltanto appurare se le prestazioni siano manifestamente insufficienti (§ 141). Cruciale è allora il controllo della metodologia seguita: «Occorre un controllo sui presupposti e sui metodi del calcolo delle prestazioni, per verificare se essi siano adeguati alle finalità del diritto fondamentale. La tutela del diritto si estende perciò al procedimento di determinazione del minimo vitale, poiché un controllo sui risultati che assuma a parametro il diritto stesso è possibile soltanto in misura limitata. Per garantire sia una possibilità di seguire la misura degli aiuti previsti dalla legge che sia adeguata al significato del diritto fondamentale, sia il relativo controllo giurisdizionale, le determinazioni delle prestazioni devono essere solidamente giustificate sulla base di cifre attendibili e di metodi di calcolo convincenti» (§ 142).

A un primo esame i sussidi di 345, 311 e 207 euro – previsti, rispettivamente, per adulti disoccupati, adulti conviventi e minori conviventi infraquattordicenni – non appaiono «manifestamente insufficienti» (§ 151).

Per quanto riguarda il procedimento, esso «in linea di principio è idoneo a calcolare le prestazioni necessarie ad assicurare un minimo vitale dignitoso» (§ 159). Si tratta, in particolare, di un metodo di determinazione dell'entità dei bisogni su base statistica, che si sostituisce al più risalente metodo del paniere dei beni e dei servizi. L'utilizzazione di tale metodo è prescritta nelle disposizioni generali della legislazione sociale tedesca.

In seguito, però, si nota che il sussidio di 345 euro per gli adulti disoccupati – sulla cui base sono calcolati anche gli altri due contributi, fissati all'80% e al 60% del primo – è stato calcolato in modo non conforme alle indicazioni costituzionali, «poiché ci si è ingiustificatamente discostati dai principi strutturali del modello statistico, che il legislatore stesso ha scelto e ha posto a fondamento del suo calcolo del minimo vitale necessario» (§ 173). Nel campione di riferimento dei redditi e dei consumi sono stati infatti ingiustificatamente inseriti beni e servizi ad esso estranei. Le critiche della Corte si appuntano poi analiticamente sull'importo del sussidio previsto per i minori infraquattordicenni che convivano con un adulto disoccupato. Questo non è previsto in termini assoluti, ma è inopinatamente fissato al 60% per cento di quello degli adulti; «basta però l'esperienza quotidiana a indicare un bisogno specifico di quell'età» (§ 191). Non si possono infatti appiattare i bisogni dei minori su quelli degli adulti, poiché la loro situazione è connotata da un'ulteriore esigenza, quella educativa: «Senza la copertura di questi costi incombe sui minori che si trovano in una situazione di bisogno l'esclusione da opportunità

di vita», in sostanza la possibilità di assolvere in modo non meramente formale gli obblighi scolastici (§ 192).

A questo punto della motivazione si registra un parziale scostamento dal percorso argomentativo seguito fino a questo punto dai giudici di Karlsruhe. Il *Bundesverfassungsgericht* rileva infatti che il metodo statistico – di cui nei paragrafi precedenti è stata riconosciuta l'idoneità – non consente di prendere adeguatamente in considerazione situazioni atipiche di bisogno. Manca, in particolare, un sistema di sussidi per la trattazione di bisogni non eliminabili e permanenti. (§ 204). Come si vede, su questo punto la Corte costituzionale ha direttamente indicato al legislatore un'area di intervento.

Per quanto riguarda le conseguenze della pronuncia di illegittimità, poiché non si può accertare che l'*Arbeitslosengeld II* sia manifestamente insufficiente, il legislatore non è immediatamente tenuto a stabilire prestazioni più cospicue. «Egli deve, piuttosto, organizzare un procedimento per determinare, in modo adeguato alla realtà dei bisogni, le prestazioni necessarie ad assicurare un minimo vitale dignitoso ... e consacrare legislativamente il risultato come diritto prestazionale» (§ 211). Da ultimo si deve precisare, a questo proposito, che le disposizioni non sono state immediatamente espunte dall'ordinamento allo scopo di evitare un vuoto normativo. Al legislatore federale è stato assegnato il compito di provvedere entro il 1 gennaio 2011 attenendosi agli insegnamenti della Corte di Karlsruhe, che è ricorsa a una delle sue più note facoltà: il differimento nel tempo degli effetti di un'illegittimità costituzionale accertata.

\* Allievo perfezionando della Scuola superiore "Sant'Anna" di Pisa. Indirizzo di posta elettronica: [g.delledonne@sss.it](mailto:g.delledonne@sss.it).