

Il Caso Pensioni tra Corte e Governo: da valanga a palombella

Enzo Balboni

(23 maggio 2015)

(in corso di pubblicazione su “*Quaderni Costituzionali*”)

La partita della sterilizzazione degli aumenti delle pensioni come inizialmente stabilita dalla legge Monti-Fornero si è sviluppata in quattro periodi. E come in un match di pallanuoto si è svolta sia nella parte visibile sopra l’acqua e sia in quella sott’acqua, dove si sono consumate violente schermaglie con colpi proibiti. La partita è stata conclusa, sul suono della sirena, con un colpo acrobatico e spettacolare: una palombella (non rossa) che fa centro e chiude la gara.

Qui mi limito a una cronaca della partita, dando voce non solo, ed ovviamente, agli argomenti della Corte e a quelli del Governo, ma soprattutto a quelli dei commentatori professionali – evocati per la professione che svolgono di giuristi, quasi sempre costituzionalisti – i quali, come poche altre volte in maniera così esplicita e vistosa e con parole spesso più gridate che meditate, sono intervenuti nella partita prendendovi parte in modo partigiano, sia in tribuna che in piscina.

Anche chi scrive questa nota lo fa dichiarando subito che la sentenza n. 70 è per lui convincente, salvo particolari non decisivi.

Primo periodo del match: la sentenza.

Dovendo essere sintetici rispetto a fatti e a notizie ormai arcinoti si potrebbe dire così: il relatore – e la maggioranza che si è formata sulle sue argomentazioni (su ciò vedi *infra*) – ha sostenuto che per giurisprudenza costante i trattamenti pensionistici siano da considerare retribuzione differita. Quest’ultima deve conservare nel tempo l’ancoraggio ai principi presenti negli art. 36, 1° comma e 38, 2° comma, tra loro interconnessi, secondo i quali debbono essere sempre assicurati ai lavoratori una retribuzione tale da consentire un’esistenza libera e dignitosa per sé e per la propria famiglia, nonché mezzi adeguati alle esigenze di vita. Quest’ultimo possiamo chiamarlo il “canone previdenziale” e il primo “canone retributivo”, che, insieme all’art. 3, ci fanno entrare sul terreno dell’eguaglianza sostanziale, anche dopo la cessazione dell’attività lavorativa.

Rispetto a questi parametri fondamentali la tecnica di perequazione nel tempo attraverso l’indicizzazione è solo uno strumento, il cui uso – o al contrario il cui diniego – possono essere modificati con scelte discrezionali del legislatore. Ma queste, da un parte, devono

essere adeguatamente motivate, ma soprattutto debbono restare nei limiti della proporzionalità e ragionevolezza, principi ai quali deve sempre sottostare ogni legge quando la si confronti con il diritto (per non dire con la giustizia).

Non è vero che il giudice costituzionale della sentenza n.70 non riconosca la discrezionalità del legislatore sulla materia tanto è vero che, richiamando adesivamente la sentenza n.316 del 2010, conferma che l'azzeramento, per il solo anno 2008 dei trattamenti pensionistici di importo elevato (superiore ad otto volte il trattamento minimo INPS, cioè a 1443 euro lordi) era stato, a suo tempo, correttamente dichiarato legittimo per il fatto che, in quel caso, erano stati osservati i principi costituzionali di proporzionalità ed adeguatezza.

Nella stessa occasione la Corte aveva inviato al Governo-Parlamento un monito esplicito, affermando che "le pensioni sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese – in casi di frequente reiterazione di misure sterilizzatrici – in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta", venendosi così a porre in collisione con i principi di ragionevolezza e proporzionalità.

Il fatto, invece, che la sospensione *de qua* avesse avuto durata biennale e, soprattutto, che avesse riguardato anche posizioni pensionistiche che non possono considerarsi alte con un'asticella posta al livello di 1217 euro netti al mese, ha convinto la Corte che i due canoni: previdenziale e retributivo (sia pure quest'ultimo in forma differita) erano stati violati. Di qui l'illegittimità costituzionale di quella specifica disposizione.

Secondo periodo del match: le reazioni.

Sono andate, sulle prime, molto sopra le righe e spesso sono risultate insaporite di veleni. Una prima osservazione va indirizzata allo scoprimento degli altarini. Con lo squadernamento dei sei giudici favorevoli e dei sei giudici contrari (uno era assente per malattia) e con lo svelamento del voto decisivo del presidente Criscuolo si sono aperte le cateratte del gioco relativo al posizionamento, facendo la delizia dei giornalisti e di chi, dall'interno, forniva le notizie (nonostante errori di assegnazioni di campo, alle quali ovviamente il mal posizionato non può replicare).

Una regola procedurale scritta e normalmente osservata, imponendo la collegialità nell'argomentare, nel decidere e nel motivare, dà consistenza a quella spersonalizzazione che è garanzia di retto comportamento del collegio, inteso unitariamente, nel caso di specie e nel *continuum* dell'operare della Corte. Così si sbarrava la strada ai protagonismi e alle fughe nell'ombra, che sono entrambi comportamenti deleteri nel lungo periodo. Se

pretendere l'auto-restrizione dai giornalisti in cerca di scoop è una pia illusione, richiederlo a chi è parte di un prestigioso organo che ha nella collegialità riservata uno dei suoi punti di forza, sembrerebbe il minimo.

Ma ormai i buoi sono scappati dalla stalla e decenza vorrebbe che si passasse allora al metodo della Corte Suprema USA: la madre di tutte le analoghe Corti del mondo. Lì non si ha paura di esprimere, firmare e far circolare una opinione dissenziente e sempre si sa chi ha votato a favore e chi contro. E se è vero che la fondamentale sentenza Brown del 1954 è stata decisa all'unanimità per la tenacia del presidente Warren, è altrettanto vero che la sentenza che ha assegnato la presidenza a Bush junior contro Gore è stata trascinata dal giudice Scalia, che risiede alla Corte da 29 anni, sulla base di una designazione repubblicana. Ugualmente, nel 2012, è stata considerata solo parzialmente illegittima la riforma sanitaria di Obama, e dunque il Presidente ha salvato il pezzo più importante del proprio programma di governo grazie al voto decisivo del presidente della Corte Roberts, peraltro anch'egli di origine repubblicana.

Con questi precedenti non si capisce per quale ragione si dovrebbe passare, per alcune questioni controverse e decisive (quali?) dal metodo attuale della decisione a maggioranza per così dire semplice a quello della maggioranza qualificata (i 2/3).

Varrebbe per tutte le decisioni che comportano l'accoglimento della fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale? Se fosse così si andrebbe verso la conservazione dell'esistente come condizione di *default*, e dubito che ciò sarebbe da annoverare come un progresso.

Terzo periodo: gli zelanti dell'art. 81

Ormai l'articolo 81, sull'equilibrio di bilancio da osservare nei conti pubblici (e non solo perché ce lo chiede l'Europa...) è diventato l'antemurale di ogni nequizia, sperpero e dispersione del denaro, presente e futuro, che i soggetti che hanno voce in capitolo circa l'uso delle risorse potrebbero fare e alla Corte viene certamente riservato un posto d'onore in questo torneo.

Effettivamente la recente sentenza n. 10/2015 ha considerato fondata rispetto agli art. 3 e 23 Cost. una questione relativa ad una "addizionale" gravante su determinati operatori del settore energetico. Qui non si vuole minimamente entrare in una disamina della pregevole e ben motivata sentenza (da lasciare ad altra sede), se non per sottolineare che il coro quasi unanime che si è levato per dire: "vedete, la Corte, nella sua prudenza e sagacia, ha tenuto conto della particolare situazione economica del Paese, facendosi carico attraverso

la graduazione, degli effetti temporali della propria decisione sui rapporti pendenti, ed ha quindi saggiamente operato *pro futuro* (così, tra gli altri, Barbera, ben argomentando ma dal suo punto di vista). Perché allora non ha voluto seguire il medesimo, lodevole, tracciato anche nella sentenza sulle pensioni?”

Lo zelo protettivo dell'art.81 raggiunge parossismi retorici nei titoli dei giornaloni: “La valanga che andava evitata” (Corriere della Sera del 19 maggio scorso, a corredo di un, peraltro, pacato articolo di Cassese, più e meglio argomentato del suo precedente dettato a caldo subito dopo la sentenza n. 70) e nel corrusco commento di Ainis (ivi 21 maggio) che si inoltra in scenari biblici, parlando, a sproposito, di nuova contesa tra poteri: “Infine Armageddon, la battaglia totale: quella della Consulta con la sentenza n. 70 che demolisce i conti pubblici”. Boom!

Al che Zagrebelsky – ed io nel mio piccolo – repliciamo dicendo che il buono della sentenza sta nel fatto – attinente più al metodo che al contenuto – che “dal principio dell'equilibrio di bilancio non si sia dedotto automaticamente un lasciapassare al libero arbitrio della politica nello stabilire a chi fare pagare il prezzo. Il legislatore deve comunque tener conto di uguaglianza e giustizia, tanto più quando siano in questione diritti previsti a salvaguardia dei più deboli”: così si possono ben controbilanciare le esigenze, certamente generali ed intergenerazionali, della sanità dei conti e dell'equilibrio di bilancio.

È stata, da taluno, prospettata la possibilità di una sentenza additiva di principio, con la quale la Corte avrebbe asseritamente potuto (dovuto?) limitarsi a enunciare il principio della rivalutazione anche per le pensioni di livello pari o superiore a tre volte la minima, rimettendo alla discrezionalità del Parlamento e del Governo la predisposizione delle regole che inverassero tale principio.

Le disposizioni censurate dalla Corte, però, non mi pare che sottintendessero alcuna omissione del legislatore, rispetto alla quale l'intervento del giudice costituzionale avrebbe potuto porsi in funzione additiva (né additiva *tout court*, né additiva di principio): si trattava infatti di valutare se uno specifico blocco della rivalutazione, per anni determinati e con platea di destinatari specifica, fosse o no conforme alla Costituzione.

Un esempio rilevante di sentenza additiva di principio (n. 497/1988) aveva a suo tempo riguardato una situazione esattamente opposta, censurando una disposizione legislativa che fissava in 800 lire al giorno l'indennità ordinaria di disoccupazione, dichiarandone l'incostituzionalità “per la parte in cui non prevedeva un meccanismo di adeguamento del valore monetario”. In tal caso, si trattava di un'omissione a fronte della quale la Corte,

anziché colmare la lacuna con regole specifiche, si limitava a precisare il principio, che il legislatore avrebbe dovuto attuare.

Ugualmente è stata prospettata l'opportunità che la Corte emettesse, per la seconda volta, un monito al legislatore, il quale – va ricordato – aveva già ricevuto un “cartellino giallo” con la sentenza n. 316/2010. Restando nella metafora sportiva, che innerva questa nota, non si può non ricordare che il secondo cartellino giallo implica un “rosso”, cioè l'espulsione del giocatore dal campo. Proprio questo è sembrato, a un certo punto, l'intento profondo che sosteneva – a quanto è dato di sapere – l'intervento scritto dell'Avvocatura dello Stato, e ancor più la sua esposizione orale davanti al collegio. In tale sede, la difesa erariale ha fatto solo un richiamo alla nota situazione economico-finanziaria del Paese e alle richieste provenienti dalle autorità europee, ma si è limitata anch'essa a richiedere il proseguimento del ragionamento già fatto con la 316, che si era concluso con la pronuncia di legittimità, quasi dando per scontato che, al peggio, ne sarebbe sortito un secondo monito.

Quarto periodo: la palombella che segna il punto.

Con velocità, furbizia e una certa dose di coraggio, il Presidente del Consiglio con l'aiuto dell'eccellente ministro dell'economia e finanza ha preso in mano la situazione e, in quindici giorni, l'ha portata ad una ragionevole e, adesso, largamente accettata soluzione. Fin da subito si è capito che la sentenza non era autoapplicativa e che avrebbe comportato esborsi di cifre che ogni giorno di più crescevano fino ad arrivare ai 16-18 miliardi di euro.

Ben presto si è visto che gli oppositori veri non erano, perché non potevano esserlo, i sindacati dei lavoratori pensionati i quali dovevano difendere una platea che non trascurasse la gran massa dei garantiti fino a 1217 euro netti, mentre per gli altri era naturale accettare sia un adempimento parziale, che si riducesse man mano fino ad annullarsi per le pensioni medio-alte, sia una gradualità di interventi. Le class-actions, specie se evocate e incoraggiate da quei politici i cui nomi sono nel tabellino dei favorevoli alla conversione in legge del decreto Monti-Fornero, lasceranno il tempo che troveranno.

Il riformista Morando, parlando come vice-ministro dell'economia, è andato subito concretamente a cercare dentro la sentenza “quelle componenti dell'intervento del 2011 che la sentenza ha censurato”, ma si è guardato bene dal parlare della n.70 come un anatema, valanga o Armageddon.

Ce n'è abbastanza perché il grande comunicatore e giocoliere riesca a “portare a casa” un risultato per lui inatteso ed eccellente: restituzione una tantum e progressiva di una piccola parte di arretrati nella misura massima del 40% e fino a un massimo di 3000 euro; nuovi aumenti mensili, dell'ordine di 5-15 euro, come nuovo meccanismo di rivalutazione, a partire dal primo gennaio 2016, ma con durata ed entità garantita anche in caso di PIL negativo. Sono i contenuti principali, a quanto è dato sapere, del decreto legge in gestazione.

Qualcuno, sottoporta, ha fatto un assist a Matteo e questi ha trasformato la “valanga” che doveva travolgerlo in un tiro a “palombella”, e ha fatto goal.