

La sentenza 70 del 2015: natura e limiti di ipotesi decisorie alternative*

di Maria Mocchegiani**
(17 settembre 2015)

La sentenza 70 del 2015 è senza dubbio una delle pronunce più controverse del recente panorama giurisprudenziale. La Corte Costituzionale, nel cassare la soluzione legislativa approntata dal Governo Monti, costituisce in capo allo Stato un obbligo di restituzione ammontante a circa 17,6 miliardi di euro lordi (oltre un punto di Pil), il quale impatta in modo significativo sulla spesa pubblica compromettendo il rispetto dei vincoli di bilancio imposti dall'Unione Europea nonché dagli stessi articoli 81 e 97 della Costituzione.

Chiamata a pronunciarsi sul blocco della rivalutazione automatica delle pensioni per gli anni 2012 e 2013 per i trattamenti di importo complessivo superiore a tre volte il minimo INPS, disposto dall'art. 24, co. 25 del D.l. 6 dicembre 2011 n. 201 ("Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici"), convertito con modificazioni dall'art. 1, co.1 della L. 22 dicembre 2011 n. 214, la Corte ne dichiara l'illegittimità costituzionale ritenendo che, in base al combinato disposto degli artt. 3, 36 co.1 e 38 co. 2 della Costituzione, il diritto a una prestazione previdenziale adeguata risulterebbe "irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio". Una decisione questa tanto incisiva nella parte dispositiva quanto - ad avviso di chi scrive - non del tutto convincente nella parte motiva.

La Corte costituzionale, preoccupata di tutelare i "titolari di trattamenti pensionistici modesti", ha pronunciato una sentenza ablativa, con la quale attribuisce il diritto alla restituzione dell'indicizzazione a tutti i soggetti titolari di una pensione oltre tre volte il minimo INPS, compresi anche i titolari delle c.d. "pensioni d'oro". Ad una prima lettura, tale *decisum* potrebbe apparire coerente con la *ratio decidendi*: tuttavia, a sommosso avviso di chi scrive, la sentenza rivela una interna contraddizione. Mancando infatti l'individuazione di un tetto massimo, tutte le pensioni che superano l'importo predetto vengono a confondersi in una sorta di *mare magnum*, nel quale l'intento dichiarato di tutelare l'interesse dei pensionati titolari di trattamenti previdenziali modesti sfuma fino quasi a scomparire, lasciando il posto ad un garantismo formale che sembra però mancare di effettività. Difatti, prescindendo del tutto dalla considerazione dell'art. 81 Cost., la Corte si è preoccupata esclusivamente della tutela del diritto ad una prestazione previdenziale adeguata, censurandone la violazione mediante una decisione di carattere meramente demolitorio.

Come suggerito da autorevole dottrina, "a quelle motivazioni sarebbe stata più conseguente un'additiva di principio"¹, con la quale la Corte rimetteva al legislatore il compito di disciplinare nuovamente la materia nel rispetto del principio da lei indicato. Tuttavia, anche questa soluzione si presta ad alcune obiezioni: trattandosi di una pronuncia rivolta in prima battuta al legislatore, essa presuppone che questi intervenga in modo sollecito per colmare il vuoto normativo rilevato. Invero, l'esperienza insegna che a questa "addizione di principio" spesso non è conseguito un adeguato intervento legislativo, cosicché il giudice comune si è trovato stretto tra la impossibilità di applicare la norma e la difficoltà di ricavare dal principio enucleato dalla Corte una regola di giudizio utilizzabile nel caso concreto². È, dunque, legittimo domandarsi se una sentenza additiva di principio avrebbe poi effettivamente consentito di raggiungere l'obiettivo finale, ossia la tutela dei

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ S. Ceccanti, *Una sentenza che lascia due seri motivi di perplessità*, in *Federalismi.it* (20 maggio 2015).

² G. Silvestri, *La Corte costituzionale italiana e la portata di una dichiarazione di illegittimità costituzionale*, Parigi, 16 aprile 2013, in *www.cortecostituzionale.it*.

pensionati meno abbienti. Tale scetticismo deriva appunto dalla debole vincolatività che il legislatore, purtroppo, sembra aver attribuito a questo genere di pronunce. Vi è poi un ulteriore motivo di perplessità. Secondo un consolidato orientamento dottrinale, le additive sono pronunce dirette a colmare una omissione legislativa relativa³: tuttavia, nel caso in esame non è ravvisabile alcuna lacuna normativa, poiché la Corte si è limitata a censurare il blocco della perequazione automatica dei trattamenti pensionistici superiori a tre volte il minimo INPS.

Ritornando alla decisione in commento, si sottolinea che - di fatto - un'additiva di principio avrebbe in ogni caso comportato la creazione di una nuova voce di spesa, con la conseguenza che la riforma della materia sarebbe stata probabilmente posticipata *sine die*, tardando ad essere assunta tra le priorità dell'agenda governativa e parlamentare. In questo modo, i titolari di trattamenti previdenziali modesti avrebbero davvero rischiato di rimanere privi di qualsiasi forma di protezione del proprio potere di acquisto, rimanendo pertanto esposti alle fluttuazioni del tasso di inflazione.

Per garantire una tutela effettiva dei soggetti più esposti alle variazioni del potere d'acquisto e quindi economicamente più deboli, la Corte avrebbe forse potuto pronunciare una sentenza sostitutiva, censurando la disposizione impugnata nella parte in cui prevedeva come limite massimo coperto dalla perequazione automatica quello di tre volte il minimo INPS anziché quello di "x volte". Senza dubbio una decisione così manipolativa avrebbe comportato l'assunzione di una grandissima responsabilità, ma al contempo avrebbe consentito di modulare e quindi di attutire l'impatto economico della sentenza.

A ben vedere, una sentenza sostitutiva non avrebbe realmente costituito un fatto così inedito e imprevedibile: la Corte, al fine di individuare un tetto alto, adeguato e legittimo, avrebbe potuto sfruttare alcuni fondamentali parametri di riferimento, tanto di carattere giurisprudenziale quanto di carattere legislativo. Non si può infatti prescindere dalla considerazione della legislazione precedente e successiva alla sentenza in commento, peraltro espressamente richiamata dalla Corte nella motivazione.

Nel corso degli anni, il legislatore è intervenuto più volte nel tentativo di "*bilanciare le attese dei pensionati con variabili esigenze di contenimento della spesa*"⁴. Assumendo come spartiacque l'entrata in vigore del sistema contributivo, è opportuno soffermare l'attenzione su alcune normative in particolare, le quali, peraltro, sono state oggetto di sindacato da parte della Corte. In primo luogo, si segnala la legge 27 dicembre 1997, n. 449, recante "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica", che, nel disporre l'azzeramento della perequazione automatica per l'anno 1998, era stata giudicata costituzionalmente legittima con ordinanza n. 256 del 2001 poiché il suo campo di applicazione era circoscritto ai soli trattamenti di importo superiore a cinque volte il trattamento minimo. A seguito poi dell'innalzamento della soglia di accesso al trattamento pensionistico (il cosiddetto "scalone"), introdotto a decorrere dal 2008 dalla legge 23 agosto 2004, n. 243, il legislatore era nuovamente intervenuto sulla materia: per effetto della legge 13 ottobre 2007, n. 247, era stato disposto l'azzeramento della perequazione per il solo anno 2008 dei trattamenti di importo superiore a otto volte il minimo INPS. Tale disciplina, sottoposta al vaglio della Corte e decisa con sentenza n. 316 del 2010, era stata ritenuta non illegittima, essendo stata valorizzata la discrezionalità di cui gode il legislatore sia pure nell'osservanza del principio costituzionale di proporzionalità e adeguatezza delle pensioni. Infine, spostando lo sguardo sulla legislazione successiva, si rammenta la legge di stabilità per l'anno 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147, del Governo Letta), la quale ha disposto l'azzeramento della perequazione per le sole fasce di

³ Per uno studio analitico di tale tipologia di sentenza, cfr. tra tutti G. Parodi, *Le sentenze additive a dispositivo generico*, Giappichelli, Torino, 1996.

⁴ Cfr. s. 70 del 2015.

importo superiore a sei volte il minimo INPS e per il solo anno 2014: tale disciplina non è stata impugnata dinnanzi alla Corte.

Questa breve ricognizione normativo-giurisprudenziale rivela come la Corte si fosse già pronunciata due volte su questioni analoghe, giudicando costituzionalmente non illegittimo il blocco dell'adeguamento perequativo per i trattamenti di importo superiore prima a cinque e poi a otto volte il minimo INPS. Non può, dunque, stupire che nel 2014 il legislatore sia intervenuto nuovamente, fissando come tetto la soglia di sei volte il trattamento minimo.

Si tratta di diversi parametri di riferimento dai quali la Corte avrebbe potuto ricavare un criterio di giudizio mediano e orientativo al fine di determinare il discrimine tra pensioni "modeste" e pensione "alte", riuscendo così a conseguire un duplice obiettivo: da un lato, la tutela effettiva dei soli soggetti titolari di trattamenti pensionistici modesti; dall'altro, il contenimento delle conseguenze macroeconomiche della propria decisione, valorizzando così il principio dell'equilibrio di bilancio di cui al novellato art. 81 della Costituzione, il quale, evidentemente, non può essere pretermesso dal bilanciamento solo perché non espressamente richiamato nelle ordinanze di rimessione.

Tuttavia, anche questa opzione decisoria sembra destinata a scontrarsi con un argomento difficilmente superabile: indicando esso stesso la soglia massima di tutela, il giudice delle leggi sarebbe stato accusato di volersi sostituire al legislatore nella determinazione del parametro normativo, travalicando così i confini del proprio ruolo. Non vi è dubbio, infatti, che un intervento di carattere sostitutivo⁵, per quanto – come si è tentato di dimostrare – non del tutto peregrino, avrebbe sostanzialmente rappresentato un attentato alla discrezionalità politica del legislatore, vulnerando lo stesso principio di separazione dei poteri.

Vi è forse un ultimo tracciato che la Corte avrebbe potuto percorrere per uscire dall'*empasse* originata dal caso di specie, ossia quello di una pronuncia di infondatezza nel merito, accompagnata però da un vigoroso monito al legislatore. Evidentemente, una decisione di questo genere presuppone un *iter* logico-argomentativo nettamente diverso rispetto a quello seguito dalla Corte, implicando l'inclusione e dunque la valorizzazione dell'art. 81 Cost. all'interno del giudizio di bilanciamento. Posta questa premessa, la Corte, pur riconoscendo l'avvenuta lesione del diritto ad una prestazione previdenziale adeguata, avrebbe potuto dichiarare l'infondatezza della questione, a fronte delle imponenti conseguenze macroeconomiche di un'eventuale pronuncia di accoglimento. Al contempo, essa avrebbe dovuto rivolgere un ammonimento al legislatore, sollecitandolo – nuovamente⁶ – a riformare la disciplina della materia, a fronte dei profili di incostituzionalità evidenziati e censurati nella motivazione. Nei fatti, si tratta di una decisione che accerta ma non dichiara l'incostituzionalità, lasciando al legislatore un'ultima possibilità di "redenzione", che, se non colta, determinerà in futuro una sentenza di accoglimento.

L'assunzione di questa prospettiva avrebbe forse messo al riparo la Corte dalle accuse di autoreferenzialità che le sono state mosse: il giudice delle leggi è infatti apparso

⁵ Si precisa, peraltro, che le sostitutive sono una tipologia di sentenza scarsamente utilizzata dalla Corte. L'esempio classico è quello della s. 15 del 1969, con la quale la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima una disposizione del codice penale "nei limiti in cui attribui[va] il potere di dare l'autorizzazione a procedere per il reato di vilipendio della Corte Costituzionale al Ministro [...] anziché alla Corte stessa".

⁶ Si rammenta che già nella s. 316 del 2010 la Corte Costituzionale, nel dichiarare l'infondatezza di una questione analoga al caso in commento, rivolse al legislatore un chiaro monito segnalando che "la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità [...], perché le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta."

prigioniero di una dimensione teorica e quasi controfattuale, lontana dalle istanze provenienti dalla travagliata realtà politica, economica e sociale attraversata dal paese. Crediamo invece che, proprio in queste difficili circostanze, la Corte sia più che mai chiamata all'esercizio del suo ruolo di garante dei diritti fondamentali, senza però dimenticare che al riconoscimento formale deve necessariamente accompagnarsi un principio di effettività, il quale non può prescindere dalla considerazione delle risorse oggettivamente disponibili.

In conclusione, nessuna delle opzioni decisionali sin qui prospettate sembra convincere fino in fondo. La ragione di ciò va forse ricercata nella incertezza interpretativa che ancora circonda il novellato art. 81 Cost., la quale impedisce di cogliere il reale valore nonché la concreta giustiziabilità del principio dell'equilibrio di bilancio: indubbiamente, si tratta di un problema che non tollera di essere ridotto a mera questione processuale, ponendo invece un problema di diritto costituzionale sostanziale⁷.

** Dottoranda in Diritto Costituzionale presso l'Università di Bologna.

⁷ G. Scaccia, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Il Filangeri, Quaderno 2011, Costituzione e pareggio di bilancio*, pp. 212-213.