

LA “STANCHEZZA” DEI VALORI COSTITUZIONALI NELLA SENTENZA 70/2015 RIGUARDANTE IL BLOCCO DEI MECCANISMI PEREQUATIVI DELLE PENSIONI

DI ROBERTO RUSSO – RICERCATORE DI DIRITTO COSTITUZIONALE PRESSO L’UNIVERSITÀ ECAMPUS

SOMMARIO

1	IL CASO.....	2
2	LA CENTRALITÀ DELLA “DIMOSTRAZIONE DI COERENZA”	3
3	LA REITERA DELLA LESIONE E LA “STANCHEZZA” DEI VALORI COSTITUZIONALI.	6
4	LE SENTENZE 501/88 E 70/15 A CONFRONTO: NON DIVERSE SENSIBILITÀ MA A DIVERSE CIRCOSTANZE.	9

1 Il caso

Con la sentenza 70/15 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità del blocco della "perequazione automatica" disposto dal Decreto legge 201/11 con riferimento ai trattamenti pensionistici d'importo complessivo superiore al triplo del trattamento minimo¹.

L'attenzione dei media si è concentrata sulle conseguenze materiali degli effetti (ovviamente economici) della sentenza e sulle possibilità di manovra a disposizione l'Esecutivo per far fronte all'imprevista spesa senza pregiudicare gli equilibri di bilancio, il rispetto dei vincoli comunitari nonché gli impegni sul fronte della spesa sociale; gli aspetti più propriamente di merito (il perché la normativa sia stata censurata e se la Corte poteva fare altrimenti) sono rimasti in secondo piano.

Certo, sotto il profilo meramente ontologico, la norma è stata dichiarata incostituzionale perché tale era e ciò perché la Corte (come qualsiasi giudice) non "crea", né tantomeno "sceglie" (nel senso proprio del termine), ma "applica"; quindi, per definizione, non vi era alcun'altra opzione possibile².

Pur rimanendo ancorati a questa lettura deontica, vi è comunque la possibilità, partendo dalla "diagnosi" effettuata dalla Consulta, di rilevare gli elementi intrinseci delle cause e, quindi, i "sintomi" di un'incostituzionalità caratterizzata da elementi (come si vedrà) per certi versi peculiari.

L'atto normativo³ contenente la disposizione oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, pur se relativamente recente, è una "vecchia conoscenza" della Consulta che ha avuto occasione di pronunciarsi in merito ben altre diciotto volte⁴.

Dall'entrata in vigore del D.L. 201, nel corso di appena cinque anni la Consulta ha pronunciato:

- 3 ordinanze⁵,
- 3 sentenze⁶ rese a seguito questione di legittimità sollevata in via incidentale (di cui due conclusesi con una declaratoria di accoglimento),
- 12 sentenze⁷ rese a seguito questione di legittimità sollevata in via principale (di cui cinque accoglimenti).

¹ La disposizione oggetto della censura d'incostituzionalità è l'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, 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 d'importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento*»;

² Piace l'espressione secondo la quale il ruolo interpretativo del giudice si risolve in un'attività di "certazione e non di creazione del diritto"; v. M. R. Morelli, *Il diritto vivente nella giurisprudenza della Corte Costituzionale (materiali per una ricerca sulle dinamiche evolutive della norma giuridica e per una rilettura del ruolo dell'interpretazione dei giudici in chiave di certazione e non di creazione del diritto vivente*, in *Giust. civ.*, fasc.4, 1995, pag. 169.

³ Solo a fini meramente descrittivi è interessante notare come il D.L. 201/11 sia stato convertito "a tempo di record"; tra l'emanazione dell'atto normativo d'urgenza (6 dicembre) e la promulgazione della legge di conversione (22 dicembre) passano appena sedici giorni.

⁴ Il numero destinato a incrementarsi stante i nove ricorsi pendenti al momento in cui si scrive (sei sollevati in via principale e tre in via incidentale).

⁵ Ordinanze nn. 294/13 (in G. U. 11/12/2013 n. 50), 318/13 (in G. U. 27/12/2013 n. 52) e 83/14 (in G. U. 16/04/2014 n. 17).

⁶ Sentenze nn. 116/13 (in G. U. 12/06/2013 n. 24), 220/14 (in G. U. 23/07/2014 n. 31) e 70/15 (in G. U. 06/05/2015 n. 18).

⁷ Sentenze nn. 142/12 (in G. U. 13/06/2012 n. 24), 284/12 (in G. U. 19/12/2012 n. 50), 293/12, 297/12, 299/12, 300/12 (tutte in G. U. 27/12/2012 n. 51), 20/13 (in G. U. 20/02/2013 n. 8), 220/13 (in G. U. 24/07/2013 n. 30), 26/14 (in G. U. 19/02/2014 n. 9), 127/14 (in G. U. 21/05/2014 n. 22) e 169/14 (in G. U. 18/06/2014 n. 26), 82/2015 in G.U. 20/05/2015 n. 20.

2 La centralità della “dimostrazione di coerenza”

In disparte delle considerazioni “statistiche” appena esposte, dalla lettura della parte motiva in diritto della sentenza emerge una particolare attenzione rivolta non solo (com’è naturale che sia) a descrivere la distanza del disposto dal D.L. 201/11 dai principi costituzionali ma anche (se non soprattutto) volta a dimostrare una linea di coerenza rispetto alla pregressa giurisprudenza costituzionale.

Già in passato la Corte ha avuto l’occasione di misurarsi con fattispecie analoghe⁸ giungendo a esiti diversi.

Di particolare interesse la legge 247/07: anch’essa disponeva un blocco del meccanismo perequativo, ciononostante la Corte, chiamata a pronunciarsi, rigettò la questione dichiarandola non fondata⁹.

La Corte si spende molto nel tracciare le differenze tra il blocco imposto dalla legge 247/07 e quello imposto dal D.L. 201/11 che hanno determinato il diverso esito del giudizio di legittimità.

Le due fattispecie, pur disponendo effetti analoghi (ambedue disponevano un blocco del meccanismo perequativo) non erano coincidenti in tutti gli aspetti costitutivi; in particolare il comma 19 dell’art. 1 della legge 247/09 rispetto al D.L. 201/11:

- “colpiva” una fascia di trattamento pensionistico più elevata (quella superiore a otto volte il minimo INPS, mentre il D.L. 201/11 faceva scattare il blocco anche per i trattamenti superiori al triplo);
- incideva su di un periodo inferiore (un anno, mentre il D.L. 201/11 disponeva il blocco per due anni);
- era direttamente correlata a un’esigenza specifica (compensare l’eliminazione dell’innalzamento repentino a sessanta anni, a decorrere dal 1° gennaio 2008, dell’età minima già prevista per l’accesso alla pensione di anzianità, mentre il D.L. 201/11, si richiamava a una generica esigenza imposta dalla contingente situazione finanziaria).

Pur rimarcando la presenza di tutti e tre i profili, la Corte sembra soffermarsi di più sul terzo allorché, richiamando un suo precedente¹⁰, ricorda come a fronte di un intervento dagli effetti definitivi (qual è il blocco della perequazione¹¹) occorra un’imperativa motivazione d’interessi generali, motivazione sostanzialmente assente nel D.L. 201/11.

A meglio descrivere questo passaggio: il testo normativo censurato contiene una qualche forma di apparente motivazione nel dichiarare che l’intervento trova la sua giustificazione nella “*contingente situazione finanziaria*”, sintagma abbastanza laconico che però ha più il sapore di un’affermazione che di una vera motivazione.

Affermare una circostanza non equivale a motivarla; manca pertanto l’indicazione di un “perché” idoneo a giustificare il bilanciamento operato dal legislatore a sacrificare alcuni valori costituzionali rispetto ad altri.

Da un’analisi complessiva del ragionamento della Corte, sembra questa mancanza l’elemento “determinante”: le due altre differenze rispetto alla legge 247/09 (durata del blocco e valore limite), restano sullo sfondo della motivazione; rilevano, contribuiscono... ma non determinano.

Un blocco della perequazione, a prescindere della dimensione (temporale o di valore limite su cui va a incidere) rappresenta di per sé una violazione del combinato disposto degli artt. 36 e 38 della Costituzione, il legislatore può sacrificare parzialmente questa esigenza imposta se l’intervento è ragionevole e un’adeguata motivazione rappresenta un supporto idoneo a vagliare tale ragionevolezza.

⁸ Ad esempio con l’ordinanza 256/01 (in G.U. 25/07/2001) la Corte costituzionale dichiarò manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale che affliggeva dell’art. 59, comma 13, della l. n. 449 del 1997 che sospendeva la perequazione automatica delle pensioni superiori a cinque volte il trattamento minimo per l’anno 1998.

⁹ Sentenza n. 316/2010 in G.U. 17/11/2010.

¹⁰ Sentenza n. 349/85 in G.U. 08/01/1985.

¹¹ La perdita del potere di acquisto determinata da un blocco dei meccanismi perequativi, in assenza di successivi interventi riequilibrativi, è irrimediabile in quanto le rivalutazioni successive andranno a incidere su di un importo non rivalutato.

Ricordando un proprio precedente¹² la Corte si richiama alla forza di un sillogismo ineludibile: se il trattamento di quiescenza è configurabile come una retribuzione differita, la proporzionalità alla qualità e quantità del lavoro svolto (art. 36 Cost.) e l'adeguatezza (art. 38 Cost.) non solo devono sussistere al momento del collocamento a riposo ma devono permanere anche successivamente; questa connessione determina una sorta di "impegno non programmatico" ma comunque utilizzabile al fine di valutare la congruità delle scelte discrezionali del legislatore¹³.

La normativa costituzionale non impone l'adeguamento costante e automatico delle pensioni alle dinamiche del trattamento economico dell'attività di servizio corrispondente¹⁴, impone invece che l'adeguatezza sussista non solo al momento della collocazione a riposo ma anche successivamente¹⁵ e che spetti al legislatore bilanciare gli interessi coinvolti: un'eventuale dinamica irragionevole tra retribuzione e trattamento di quiescenza costituirebbe un indizio di inidoneità dei meccanismi perequativi disposti¹⁶.

L'impegno è dato (dalla Costituzione), il modo per perseguirlo invece è rimesso al prudente apprezzamento del legislatore che, pur non avendo soluzioni predeterminate, è sottoposto al limite della ragionevolezza e coerenza dell'intervento.

Riducendo la questione ai minimi termini, se dal "canone dell'art. 36 Cost. «consegue l'esigenza di una costante adeguazione del trattamento di quiescenza alle retribuzioni del servizio attivo»¹⁷ allora qualsiasi blocco dei meccanismi perequativi si pone di per sé in contrasto; la presenza di un ragionevole bilanciamento tra esigenze costituzionali diventa pertanto "l'ingrediente necessario" a rendere l'intervento complessivamente legittimo.

In questo senso devono essere necessariamente letti gli insistenti inviti della Corte al Legislatore a ricercare un punto di ragionevole¹⁸ bilanciamento tra i valori costituzionali,¹⁹ bilanciamento che può anche attingere a circostanze contingenti; l'ordinamento dopotutto è immerso nella realtà sociale, ne subisce le influenze e l'incostituzionalità non è "un mero contrasto antinomico, per così dire "meccanico", tra volontà normative di diverso grado" ma è "una situazione di [insostenibile] "disarmonia" costituzionale"²⁰.

Dunque, la necessaria perequazione deve "fare i conti" non solo con le dinamiche inflazionistiche e di erosione del potere di acquisto della moneta (circostanze che dovrebbero spingere il legislatore ad adottare o non impedire dinamiche perequative) ma anche con le reali

¹² Sentenza n. 26/80 in G.U. 19/03/1980

¹³ V. M. Cinelli, *Previdenza sociale e orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. it. dir. lav.*, fasc.1, 1999, pag. 73, "Per quanto riguarda specificamente i diritti soggettivi previdenziali, la garanzia è rappresentata, innanzitutto, dall'impegno assunto dalla Repubblica (art. 38 Cost.) di prevedere ed assicurare [...] mezzi adeguati alle esigenze di vita ai lavoratori impediti o pregiudicati, per ragioni di carenza di lavoro o di salute, nella propria capacità di produrre reddito: impegno non programmatico, ma direttamente operativo e, dunque, suscettibile di valutazione di congruità, e, difatti, oggetto, in più di una occasione, di interventi additivi della Corte costituzionale".

¹⁴ Cfr. in tal senso la Sentenza n. 30/04 in G.U. 28/01/2004.

¹⁵ V. M. Cinelli, *Previdenza sociale...* op cit., pag. 74, "Ne consegue che la protezione che, anche nel momento previdenziale, il lavoratore ha motivo di attendersi non può essere che a misura delle modalità in base alle quali quel dovere è stato da lui assolto: in altre parole, rapportabile, in qualche maniera, al "merito", apprezzato in termini di quantità e qualità del lavoro prestato (e, quindi, di contribuzione versata)".

¹⁶ V. M. Pieroni, *Le pronunce della Corte Costituzionale in materia pensionistica nel triennio 2003-2005 su rimessione della Corte dei Conti*, in *Foro amm. CDS*, fasc. 2, 2006, pag. 680 e ss., "... i principi di sufficienza ed adeguatezza del trattamento pensionistico impongono al legislatore «di individuare un meccanismo in grado di assicurare un reale ed effettivo adeguamento dei trattamenti di quiescenza alle variazioni del costo della vita», di tal che il verificarsi di irragionevoli scostamenti tra l'importo delle pensioni e le variazioni del potere d'acquisto della moneta «sarebbe indicativo della inidoneità del meccanismo in concreto prescelto», la Corte, con la medesima ordinanza n. 383 del 2004, ha anche ritenuto che là dove tale limite venga rispettato, rientra nella discrezionalità del legislatore operare il bilanciamento tra le varie esigenze di politica economica e le disponibilità finanziarie".

¹⁷ Cfr. il punto 8 della parte motiva in diritto della sentenza 70/2015.

¹⁸ Cfr. Sentenza n. 226/93 in G.U. 226/1993.

¹⁹ Cfr. Sentenza n. 316/10 in G.U. 17/11/2010.

²⁰ V. R. Russo, *La Corte Costituzionale e la dimensione temporale della norma*, Città di Castello, 2012, pag. 60.

possibilità economiche del Paese (che possono porre un impedimento all'adozione d'interventi perequativi o suggerire blocchi alle dinamiche esistenti).

Anche circostanze di mero fatto possono diventare determinanti; ad esempio, l'allungamento della speranza di vita (circostanza di fatto) opera contestualmente su due fronti opposti:

- da un lato (profilo evocato dalla Corte) impone una maggiore attenzione al "*rispetto dei parametri*"²¹ e sconsiglia interventi che blocchino o rallentino le dinamiche perequative,
- dall'altro (profilo del quale il legislatore non può disinteressarsi) determina maggiori oneri a carico dello Stato e suggerisce interventi atti a contenere la spesa.

Al legislatore il compito di fare sintesi di queste istanze, tutte di rilevanza costituzionale ma nessuna idonea a essere totalmente sacrificata a favore dell'altra: tutelare una sola di queste istanze in maniera assoluta implicherebbe la negazione dell'altra (*summum ius summa iniuria*).

E' dunque nella motivazione che, se adeguata, il legislatore può rendere evidente la ragionevolezza di una scelta, sì discrezionale ma tesa a salvaguardare diversi interessi che, seppur confliggenti, non "*possono essere entrambi sacrificati ma possono comportare una reciproca compromissione temporale*"²².

Nel caso in esame la motivazione manca; il legislatore non esplicitando quali siano le esigenze finanziarie che rendano necessario (e costituzionalmente accettabile) il temporaneo sacrificio dell'interesse dei pensionati alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite (da cui consegue il diritto a una prestazione previdenziale adeguata), avrebbe posto in essere una lesione della Costituzione e non un bilanciamento.

Più semplicemente:

- la legge 247/07 conteneva una motivazione esplicita e coerente dimostrando che il legislatore, pur determinando una (sopportabile) "lesione" del diritto alla perequazione, aveva operato una ragionevole considerazione e bilanciamento delle esigenze in gioco;
- il decreto legge 201/11 determinava un'analogo (e più ampia) lesione, senza che fosse possibile rintracciare la presenza di un valido e motivato bilanciamento.

Conclusivamente: bloccare la perequazione è un intervento di per sé lesivo, se non è sorretto da un'adeguata motivazione è incostituzionale... ma si può "imporre" al legislatore di motivare i propri atti?

²¹ Cfr. . il punto 8 della parte motiva in diritto della sentenza 70/2015: "*Il rispetto dei parametri citati si fa tanto più pressante per il legislatore, quanto più si allunga la speranza di vita e con essa l'aspettativa, diffusa fra quanti beneficiano di trattamenti pensionistici, a condurre un'esistenza libera e dignitosa, secondo il dettato dell'art. 36 Cost.*".

²² V. Costanzo P., *Riflessioni interlocutorie sul ruolo della Corte alla luce delle problematiche poste da alcune sentenze innovative dell'88 e '89*, in Romboli R. (a cura di), *La giustizia costituzionale ad una svolta*, Torino 1990, pag. 81.

3 La reitera della lesione e la “*stanchezza*” dei valori costituzionali.

Quanto sin qui descritto però lascia qualche dubbio sistematico: se l'incostituzionalità deriva dal fatto che dalla disposizione non emerge “*la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi*” e che “*anche in sede di conversione [...], non è dato riscontrare alcuna documentazione tecnica circa le attese maggiori entrate dalla legge di conversione*”, significa che, qualora la necessaria prevalenza fosse stata esplicitata e/o fosse stata prodotta una documentazione tecnica, il problema non vi sarebbe stato e il blocco della perequazione sarebbe stato perfettamente legittimo.

Ma in cosa si dovrebbe sostanziare una “motivazione”? In un'esplicita esposizione nel testo dell'atto normativo (o quantomeno nei lavori preparatori) delle motivazioni a sostegno del corretto bilanciamento?

Ma l'atto normativo non necessita di una motivazione!

L'atto normativo deve “trovare” una propria giustificazione e coerenza all'interno dell'ordinamento e non deve “dichiarare” quali siano le proprie motivazioni; certo, nulla impedisce al legislatore di descrivere nell'atto normativo le proprie motivazioni, ma non vi è alcun obbligo a suo carico²³.

Non è nella mancata motivazione esplicita dell'atto che è lecito ricavare elementi a sostegno dell'irragionevolezza e quindi dell'incostituzionalità, è dalla mancata ragionevolezza intrinseca che si ricavano gli elementi idonei a “condannare” una legge.

Prendendo a prestito il pensiero di Hobbes, “*auctoritas non veritas facit legem*”²⁴: il porre alla base della legittimità dell'atto normativo la presenza di una motivazione mette al centro la “*veritas*” e non “*l'auctoritas*”, al contrario l'esigenza di una ragionevolezza intrinseca, in quanto costituzionalmente imposta dai principi costituzionali, coinvolge “*l'auctoritas*” e non “*la veritas*”.

La volizione normativa deve essere necessariamente ragionevole, non anche necessariamente motivata; le eventuali lacune espressive del testo, se non giungono a integrare i profili dell'irragionevolezza, pur se censurabili sotto ottiche di *drafting* normativo, non possono condurre a una declaratoria d'incostituzionalità.

Le disposizioni contenenti la normativa censurata, in particolare, sono nate sotto la spinta dell'urgenza a provvedere²⁵ (e caratterizzate da tecniche legislative approssimative)²⁶, spinta che non ha coinvolto solo l'atto normativo d'urgenza (il decreto legge) ma anche l'iter di conversione (la legge di conversione è intervenuta ad appena 16 giorni dall'emanazione del decreto legge).

Non solo dunque non “soddisfa” l'analisi delle differenze intrinseche tra la precedente legge “tollerata” e il D.L. 201/11 censurato, ma anche il profilo della mancanza di un'adeguata “motivazione complessiva” lascia perplessi circa il diverso contegno della Consulta, se non altro

²³ Interessante in tal senso è la sentenza 379/04 in G.U. 15/12/2004 nella quale la Corte affermò come, pur se non imposto, non è vietato al legislatore motivare gli atti normativi; sul punto v. anche M. Angelone, *La motivazione delle leggi. Profili funzionali ed implicazioni sistematiche*, in P. Perlingieri (a cura di), *Sulle tecniche di redazione normativa nel sistema democratico*, Napoli, 2010, pag. 119 e ss.;

²⁴ Thomas Hobbes, *Leviatano*, 1651, parte 2^a, cap. 26°.

²⁵ v. M. Gorlani, *Sindacato di costituzionalità sulle c.d. “pensioni d'oro” e responsabilità istituzionale della Corte nel favorire il contenimento del debito pubblico*, in *Giur. Cost.*, fasc.4, 2013, pag. 3589. L'autore nel descrivere una produzione coeva nel tempo e nella *ratio* a quella qui in esame, afferma come sia “*Superfluo ricordare che, dettati dalla fretta e dall'urgenza di provvedere — intesa soprattutto come urgenza di dare un segnale di rigore e di fiducia agli investitori internazionali chiamati a sottoscrivere il nostro debito pubblico — gli interventi normativi in questione hanno rivelato molteplici difetti, sia perché privi di una visione organica e di una strategia complessiva, che non fosse quella di assicurare, puramente e semplicemente, il rispetto di parametri concordati in sede europea; sia perché la tecnica legislativa adottata si è dimostrata spesso approssimativa e priva di razionalità economica, con conseguenti problemi ermeneutici o, peggio, di compatibilità con principi costituzionali fondamentali o con il riparto di competenze tra Stato e Regioni*”.

²⁶ v. G. Falsitta, *Manuale di diritto tributario*, IX ed., Padova 2013, parte speciale.

per l'eccezionalità del contesto economico dell'epoca il quale risultava più che evidente ai commentatori dell'epoca²⁷.

Effettuando però una lettura più attenta ai dettagli, emerge tra le pieghe della motivazione un altro profilo che, se non determinante, quantomeno contribuisce a integrare la situazione d'incostituzionalità, al quale conviene che il legislatore ponga la dovuta attenzione allorché si determini per "arginare" gli effetti economici della sentenza.

Ripercorrendo la motivazione si scoprono difatti altri tre elementi interessanti:

1. la Corte, richiamando un proprio precedente²⁸, evidenzia come la perdita del potere di acquisto delle pensioni determinata da un blocco della dinamica perequativa sia definitiva²⁹;
2. sempre la Corte, nel descrivere i ragionamenti che portarono a non considerare violati in maniera irragionevole i principi di cui agli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. dal blocco imposto dalla legge 247/07, ricorda come in quell'occasione, avvertì il legislatore che incisioni temporali più ampie, così come incisioni frequenti, avrebbero determinato il superamento di quella linea immaginaria che separa il legittimo bilanciamento dall'illegittima violazione della Costituzione³⁰;
3. la Corte infine, nel secondo periodo del punto 10 della motivazione in diritto, in maniera perentoria, afferma "non è stato dunque ascoltato il monito indirizzato al legislatore con la sentenza n. 316 del 2010".

Sembra quasi che, ancor più della mancanza della motivazione, della diversa ampiezza temporale d'incisione e della diversa quantificazione del limite economico colpito, sia il mancato ascolto del monito la vera causa dell'incostituzionalità, monito che era costituito dall'indicazione al legislatore a non avvalersi del potere di bloccare la perequazione per periodi lunghi o per più volte nel tempo.

Insomma D.L. 201/11 oltre a incidere su un biennio (2012-2013), oltre a colpire una fascia reddito da pensione più bassa, oltre a risultare genericamente motivata, andava a bloccare nuovamente (e a breve distanza di tempo) le dinamiche perequative delle pensioni.

Il ricorso al blocco della perequazione, da strumento eccezionale volto a fronteggiare situazioni puntuali per contenere la spesa era diventato una sorta di *leitmotiv* delle manovre finanziarie finalizzate a contenere la spesa pubblica³¹ e qualche voce in dottrina sottolineò come l'eccessiva vicinanza temporale del nuovo e ulteriore blocco al precedente esponesse la normativa al rischio di censure³² e come si fosse assai vicino alla "goccia che fa traboccare il vaso"³³.

²⁷ v. M. Cinelli, *La riforma delle pensioni del "Governo Tecnico". Appunti sull'art. 24 della legge n. 214 del 2011*, in *Riv. it. dir. lav.*, fasc.2, 2012, pag. 385 e ss. "Tuttavia, già ad un primo approfondimento del testo risulta evidente che la preoccupazione prevalente del legislatore di fine 2011 è, prima ancora che la «razionalizzazione» dell'esistente, il contenimento della spesa: fine che, di fatto, viene perseguito con particolare determinazione e severità...".

²⁸ La già citata Sentenza n. 349/85.

²⁹ Cfr. ultimo periodo del punto nono della parte motiva in diritto della sentenza in commento "Deve rammentarsi che, per le modalità con cui opera il meccanismo della perequazione, ogni eventuale perdita del potere di acquisto del trattamento, anche se limitata a periodi brevi, è, per sua natura, definitiva. Le successive rivalutazioni saranno, infatti, calcolate non sul valore reale originario, bensì sull'ultimo importo nominale, che dal mancato adeguamento è già stato intaccato".

³⁰ Cfr sempre il punto nono della motivazione in diritto: "La richiamata pronuncia ha inteso segnalare 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», poiché risulterebbe incrinata la principale finalità di tutela, insita nel meccanismo della perequazione, quella che prevede una difesa modulare del potere d'acquisto delle pensioni."

³¹ V. M. Cinelli – C. A. Nicolini, *Legislazione previdenziale, i debiti del super INPS e i contenuti previdenziali della legge di stabilità per il 2014* in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc.1, 2014, pag. 39 "Quando i conti non tornano, puntualmente il legislatore interviene sulle prestazioni, innanzitutto con quello che può ormai considerarsi un vero e proprio evergreen delle manovre finanziarie: e cioè il parziale blocco della perequazione delle pensioni."

³² V. M. Cinelli, *La riforma delle pensioni...* op cit. "La reiterazione a così breve distanza di tempo del blocco della perequazione automatica non può non richiamare all'attenzione il monito espresso dalla Corte costituzionale, quando, con la sentenza n. 316/2010, detta Corte ha avvertito come la frequente reiterazione

In maniera quasi profetica, il monito contenuto nella precedente sentenza della Corte, venne letto come se avesse il fine di *“dire (e [...] preavvertire) che un’ulteriore (e sarebbe l’ennesima) reiterazione di quelle misure difficilmente verrebbe accettata e dichiarata costituzionalmente legittima, neppure se fosse giustificata, come lo era anche quest’ultima, dalle concrete disponibilità finanziarie e dalle inderogabili esigenze di bilancio”*³⁴.

L’incostituzionalità in cui incorre la norma censurata pertanto dipende (principalmente o quantomeno anche) dalla reiterazione, o meglio, da una parziale ripetuta lesione di un principio costituzionale, determinando quello che, prendendo in prestito una metafora “fisica”, si potrebbe definire una “stanchezza del metallo” (una struttura sottoposta a ripetute sollecitazioni, ciascuna insufficiente a determinare un cedimento, al verificarsi di un’ulteriore sollecitazione, cede).

La frase che chiude la motivazione (*“La norma censurata è, pertanto, costituzionalmente illegittima nei termini esposti”*) corrobora l’idea che è nelle pieghe della sentenza che si devono trovare le ragioni dell’incostituzionalità nonché le indicazioni al legislatore.

A giustezza delle considerazioni, un intervento del legislatore volto a “sterilizzare” parzialmente gli effetti della sentenza che non tenesse conto di tutti gli aspetti descritti, potrebbe incorrere anch’esso nei medesimi vizi che affliggevano il censurato comma del D.L. 201/11.

Ad esempio un intervento che, oltre a dilazionare nel tempo il rimborso delle somme conseguenti alle rivalutazioni non effettuate, definisse comunque delle aree di mancata rivalutazione, sia pur con riferimento a fasce di trattamento retributivo più elevato, che manchi di una robusta e coerente *ratio*, potrebbe, agli occhi della Corte, non risultare comunque adeguato.

di misure di blocco del meccanismo di adeguamento delle pensioni possa esporre «il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità»

³³ La metafora è già stata utilizzata sul punto da M. Gambicciani, *Perequazione automatica e provvedimenti di “blocco” tra principio di solidarietà, esigenze della finanza pubblica e tutela dei diritti dei pensionati*, In *Giur. cost.*, fasc.1, 2011, pag. 880.

³⁴ V. M. Gambicciani, *Perequazione automatica e provvedimenti di “blocco”...*, op cit., pag. 881.

4 Le sentenze 501/88 e 70/15 a confronto: non diverse sensibilità ma a diverse circostanze.

Passando a un diverso aspetto: come mai la Corte non ha adeguatamente valorizzato le esigenze di tutela dell'esigenza, anch'essa espressa a livello costituzionale, della stabilità economica?

Questa domanda (a volte con tono realmente interrogativo, altre con un tono di critica) è stata spesso presente negli articoli apparsi sui diversi media a commento della sentenza³⁵ anche in considerazione della possibilità di avere le "mani libere" che la Corte in passato mostrava di riconoscere al legislatore³⁶.

Fermo restando il contrasto tra la disciplina ex D.L. 201/11 e gli articoli 36 e 38 della Cost, vi potevano essere margini per rendere "più leggeri" gli effetti economici? E, più in generale, dando per acquisito che il legislatore del 2011 non aveva ben bilanciato le esigenze allora presenti, la Corte aveva il potere/dovere di operare "oggi" di un bilanciamento tra la "restaurazione" dei principi costituzionali lesi e la conseguente "incisione" sull'attuale equilibrio di bilancio?

Senza entrare nel merito di aspetti dal sapore più politico che giuridico, attrae l'attenzione la circostanza che, tra i vari propri precedenti, la Corte cita la sentenza 501/88 la quale, pur avente sempre a oggetto la censura di un limite ai meccanismi perequativi e pur conclusasi sempre con una declaratoria d'incostituzionalità, mostrava una profonda differenza: gli effetti economici del dispositivo di accoglimento vennero "addolciti" mediante un "ritaglio" dell'arco temporale di azione³⁷, limitando così l'esborso economico a carico dello Stato.

Volendo far sintesi: tra il dichiarare non fondata la questione (tutelando al massimo i valori connessi all'equilibrio di bilancio) e l'intervenire caducando *ex tunc* la normativa posta alla sua attenzione (tutelando al massimo gli interessi lesi dalla medesima normativa) la Corte ha individuato il momento nel quale e dal quale quella semplice "disarmonia costituzionale" era diventata intollerabile.

Di qui la legittima domanda: se la Corte, in un caso analogo a quello oggetto del giudizio in commento, riuscì a "alleggerire" gli effetti economici dell'incostituzionalità, perché non ha mostrato la stessa cautela?

³⁵ Giova ricordare che, come spesso accade nelle vicende umane, quando la Corte ha mostrato di valorizzare il principio dell'equilibrio finanziario non le sono state risparmiate critiche; v. M. Cinelli, *La riforma delle pensioni...* op cit. "*L'attribuzione del carattere della prevalenza al principio di equilibrio finanziario, fino a fare di questo, nella sostanza, un valore costituzionale assoluto e totalizzante, non può non essere considerata con preoccupazione, quale segno di una giurisprudenza costituzionale che, sotto l'urto di sempre più conclamate istanze di contenimento del disavanzo, rischia di adempiere al compito di bilanciamento dei contrapposti interessi (che pur le compete) sulla base di stereotipi, anziché di attentamente ponderate ed autentiche verifiche e valutazioni comparative di tutti i valori in gioco; e rischia, pertanto, di apparire tentata dalla via della svalutazione dei diritti sociali e dei precetti costituzionali che li garantiscono.* V. anche G. Zagrebelsky, *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81 u.c. della Costituzione*, Milano, 1993, 123 ss

³⁶ V M. Giambaccini, *Perequazione automatica e provvedimenti di "blocco"...*, op cit.,. "*Ed infatti, a partire dai primi anni novanta, condividendo le preoccupazioni del legislatore per la crisi finanziaria del nostro sistema previdenziale e le sue conseguenze sul debito pubblico, i giudici costituzionali, quando sono stati direttamente coinvolti, ne hanno, sostanzialmente, assecondato le scelte, confermando le limitazioni poste ai livelli e all'intensità delle tutele, soprattutto di quelle pensionistiche, necessarie per contenere i disavanzi e realizzare l'equilibrio finanziario delle gestioni*".

³⁷ P. Carnevale, *La pronuncia di incostituzionalità ad "effetto parzialmente retroattivo" del regime della perequazione automatica per le pensioni dei magistrati: ancora una declaratoria di incostituzionalità con efficacia "temporalmente circoscritta"*, in *Giur. It.* 1988, pagg. 763 e ss.: "...La Corte non esclude tout court l'effetto retroattivo della declaratoria di incostituzionalità delle disposizioni impugnate, bensì lo circoscriveva determinando precisamente il dies a quo di decorrenza dello stesso..."

Non si può descrivere in questa sede tutte le interessanti questioni legate alle c.d. sentenze “manipolative del tempo”³⁸; cercando di fare sintesi, le circostanze che, come vedremo tra breve, resero nel 1988 costituzionalmente necessaria una declaratoria di tal specie furono assai peculiari.

L’oggetto del giudizio della sentenza 501/88, sollevato dalle Sezioni riunite della Corte dei Conti, era costituito da una serie di disposizioni che applicavano ai magistrati il regime dell’adeguamento automatico del trattamento di quiescenza all’incremento salariale previsto per tutti i pubblici dipendenti, recidendo così ogni collegamento tra la dinamica della retribuzione dei magistrati in servizio e la dinamica dei trattamenti dei magistrati a riposo.

Una di esse (legge n. 177/76, la prima in ordine temporale):

- da un lato mostrava una perfetta aderenza ai parametri costituzionali stabilendo che a regime attraverso “*il collegamento delle pensioni alla dinamica delle retribuzioni*”. si sarebbe realizzata la perequazione automatica;
- dall’altro disponeva in via transitoria (non oltre il 1978) una disciplina diversa (e quindi non aderente ai parametri costituzionali), in base alla quale, in attesa della definizione dell’indice di incremento *ad hoc* (cioè correlato alla dinamica delle retribuzioni del personale in servizio), si utilizza il diverso indice valevole per l’aggancio alla dinamica salariale del settore privato.

In sintesi, da un lato la normativa dichiara le proprie “buone intenzioni”, dall’altro chiede del tempo per realizzarle, tempo che risultò insufficiente.

Il *dies ad quem* si consumò inutilmente senza alcun intervento strutturato e finalizzato allo scopo, il legislatore si limitò a interventi singoli che lasciavano inalterata la situazione di squilibrio.

Con la legge 425/84, modificandosi radicalmente la struttura della retribuzione dei magistrati in servizio, il sistema, già squilibrato, subì un’altra decisiva perturbazione che non risultò adeguatamente compensata dall’ulteriore perequazione estemporanea introdotta dal legislatore con la successiva legge 141/85 (e che comunque seguiva dei criteri del tutto estranei a quelli adottati per la ristrutturazione dei nuovi trattamenti retributivi dei magistrati in servizio).

Insomma: la 141/85 metteva sullo stesso piano l’intero settore del pubblico impiego mentre, per essere davvero “risolutiva”, avrebbe dovuto quantomeno perequare le pensioni dei magistrati alle retribuzioni disposte dalla legge 425/84 risultando quindi mancante nella parte in cui non disponeva, a favore dei magistrati in pensione, la riliquidazione delle pensioni sulla base delle dinamiche retributive disposte per il personale attivo, appunto, dalla legge 425/84.

Ancora più semplicemente: al momento della sua nascita la legge 141/85 aveva già a disposizione gli elementi (costituiti dalla legge 425/84) utilizzabili per effettuare una perequazione costituzionalmente accettabile, ma non lo fece.

La Corte pertanto, sulla base di questi elementi, avrebbe dovuto sanzionare la legge 141/85 con una “normale” sentenza “additiva di prestazione” caratterizzata dai tradizionali effetti *ex tunc*: insomma, se la norma era incostituzionale *ab origine*, gli effetti della dichiarazione d’incostituzionalità avrebbero dovuto seguire tale ideale confine temporale... e invece no... gli effetti sono sì retroattivi rispetto alla sentenza ma solo fino al 01/01/88.

La Corte, in maniera apparentemente paradossale:

- pur riconoscendo che la prima legge oggetto del giudizio (la 176/77) “*non ha realizzato il programma, prefissosi nel 1976, di collegare il trattamento di quiescenza agli incrementi del trattamento del personale in attività di servizio*” non la dichiara incostituzionale;
- pur riconoscendo che la 141/85 aveva come *ratio* “*riequilibrare un sistema pensionistico*” e rilevando che “*avrebbe dovuto perequare le pensioni dei magistrati [...] alle retribuzioni disposte con la [...] legge n. 425 del 1984, e non invece stabilire rivalutazioni percentuali di pensioni pregresse del tutto estranee ai criteri adottati per la*

³⁸ Per una analisi del fenomeno, v. R. Russo, *La Corte Costituzionale e la dimensione temporale della norma*, op. cit.; AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte Costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere. Atti del seminario di studi tenuto al palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano, 1989; R. Romboli, *L’efficacia temporale delle sentenze di accoglimento e la possibilità per la Corte di graduarne gli effetti in caso di “illegittimità costituzionale sopravvenuta”, “progressiva” o per “bilanciamento di valori costituzionali”* in Romboli R. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale 1988-1990*, Torino 1990.

strutturazione dei nuovi trattamenti retributivi”, salvò interamente il periodo di efficacia della legge (la quale esauriva i propri effetti il 31/12/87) andandola a dichiarare incostituzionale solo a far tempo dal 01/01/88.

Perché la Corte, pur trovandosi davanti a una situazione normativa incoerente sin dal 1977, ha disposto che gli effetti concreti del proprio intervento retroagissero solo fino al 01/01/88?

La motivazione sul punto appare relativamente insufficiente o quantomeno involuta: l'espressione *“Poiché la legge n. 141 del 1985 ha esaurito la sua funzione perequatrice al 31 dicembre 1987, gli effetti della presente decisione [...] hanno inizio dal 1° gennaio 1988”* suona più come affermazione che come motivazione.

La considerazione secondo la quale la legge 141, pur se non conforme al dettato costituzionale, determinava comunque una rivalutazione e che, quindi, lo spirare degli effetti (alla data del 31/12/87) determinava un peggioramento della tenuta costituzionale della normativa, non soddisfa.

Difatti la Corte non “prolunga” semplicemente gli effetti perequativi della legge 141 ma li modifica anche, segno evidente che l'intervento perequativo da essa disposto era comunque inadeguato o comunque insufficiente.

Quindi la legge censurata non era inadeguata solo a far tempo dal primo gennaio 1988 ma lo era anche prima; inoltre l'elemento “aggiunto” dalla Corte era disponibile e “pronto all'utilizzo” sin dal 1984: ciononostante la Corte identifica come momento in cui sorge l'incostituzionalità nel primo gennaio 1988.

L'unica spiegazione possibile è che la Corte, fermo restando una situazione di “non costituzionalità” del complessivo impianto normativo, abbia tenuto nella giusta considerazione anche gli effetti del proprio intervento:

- una cosa è disporre una rivalutazione “secca” (si aggiunge un criterio) che copra un arco temporale di poco più di quattro mesi (dal primo gennaio al 5 maggio 1988);
- altra è disporre una rivalutazione “mista” (un criterio che in parte si va a integrare e in parte si va ad aggiungere) per quattro anni.

La Corte ha mostrato quindi di tenere nella giusta considerazione non solo i principi discendenti dall'art. 36 della Costituzione ma anche quelli discendenti dall'art. 81.

Come mai, apparentemente, la Corte non ha mostrato analoga sensibilità nella sentenza 70/2015 o, più semplicemente, quali sono le differenze tra le fattispecie oggetto delle due sentenze (la 501/88 e la 70/15) idonee a giustificare il diverso contegno?

Sicuramente sono riscontrabili significative differenze tra le quali:

- diversa l'ampiezza temporale (la lesione potenziale posta all'attenzione della Corte nel 1988 copriva almeno 4 anni mentre quella recente solo due);
- diverso il contesto inflazionistico in quanto gli anni “colpiti” dalla recente sentenza sono caratterizzati da una bassa inflazione (2,2% il 2012 e 0,7% il 2013), contrariamente da quelli potenzialmente colpibili dalla sentenza del 1988 (a seconda del periodo dal 12% al 5%)³⁹;
- diversi i soggetti beneficiari, in quanto la sentenza del 1988 riguardava “solo” i magistrati collocati a riposo mentre la sentenza del 2015 riguardava la generalità dei pensionati.

Differenze di diverso segno che fanno dubitare circa la reale possibilità che una sola, o un insieme di esse, possano essere state determinanti nell'un caso o nell'altro.

La spiegazione, l'unica possibile, del diverso contegno è talmente evidente da passare inosservata: la Corte (come qualsiasi giudice) non sceglie ma applica, descrivendo nei propri dispositivi quella che (ai propri occhi) appare essere la sola soluzione possibile alla luce dell'Ordinamento.

La vera e unica differenza tra le due fattispecie è che la Corte nell'88 aveva un elemento oggettivo cui rivolgersi (lo spirare degli effetti perequativi che comunque “tamponavano” la situazione), nel 2015 no.

Fu l'Ordinamento stesso a offrire spunti per individuare la linea di minore sofferenza per l'articolo 81 Cost. (solo quattro mesi di retroazione) coincidente con la linea della massima

³⁹ Dati Istat.

compressione dell'articolo 36 Cost. (l'esaurirsi dell'effetto perequativo) e, pur senza ammetterlo esplicitamente, la Corte in una successiva occasione ebbe a riferirsi alla sentenza 501/88 sottolineandone le peculiarità intrinseche.⁴⁰

Nel caso oggetto della sentenza 70/2015 la Corte non ha avuto alcun appiglio fornito dall'Ordinamento, ma si è trovata davanti a un'alternativa secca: una volta accertata l'antinomia tra il decreto legge 201 e il combinato disposto degli artt. 36 e 38 Cost., poteva solo intervenire con un accoglimento o con un rigetto.

Nel caso in esame una valorizzazione dell'art. 81 tale da determinare il rigetto della questione di legittimità avrebbe costituito non un bilanciamento tra valori costituzionali ma uno "schiacciamento" degli altri valori "sacrificabili", situazione percorribile solo nell'estremo caso in cui *salus rei publicae suprema lex esto...* che non è questo.

⁴⁰ V. M. Pieroni, *Le pronunce della Corte...*, op cit., in *Foro amm. CDS*, fasc.2, 2006, pag. 680 e ss., "Al riguardo la Corte ha anzitutto chiarito che la sentenza n. 501 del 1988 (nel dichiarare l'illegittimità costituzionale degli art. 1, 3 comma 1, e 6, l. n. 141 del 1985) ha fatto riferimento alla «peculiare contingente situazione» che la stessa legge ha preso in considerazione..."