

Roma, 3 giugno 2015

La sentenza n. 70 10 marzo – 30 aprile 2015 della Corte Costituzionale e il Decreto Legge 21 maggio 2015, n. 65: Stato di diritto o ragion di Stato ?

Lo Stato di diritto o Stato liberale si differenzia da quello assoluto sulla base dei principi della separazione dei poteri e della supremazia della legge.

In particolare, l'agire dei pubblici poteri deve svolgersi in forza di una previa norma attributiva del potere e in modo da non violare la legge (principio di legalità).

Il potere legislativo, quindi, formula le regole generali e astratte, il potere esecutivo le attua e quello giudiziario valuta la conformità ad esse dei comportamenti di tutti i consociati: governati e governanti.

La Corte Costituzionale, organo, per l'appunto, costituzionale, ha, come compito principale, quello di giudicare, esercitando, dunque, una funzione tipicamente giurisdizionale, la legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge; tanto è vero che essa è definita come il Giudice delle Leggi.

Il sindacato della Corte, pertanto, riguarda esclusivamente la verifica, di volta in volta, che una legge o un atto ad esso equiparato sia conforme alle norme della Costituzione.

Tale sindacato consiste nel raffronto fra norma costituzionale e norma ordinaria e l'incostituzionalità sostanziale della seconda deriva dal contrasto oggettivo fra principi incorporati in essa e principi costituzionali.

Le sentenze della Corte che sanciscono l'illegittimità costituzionale di una norma ordinaria determinano la cessazione dell'efficacia di quest'ultima dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza, non potendo essere detta norma più applicata anche ai rapporti passati, a meno che non siano intervenute sentenze definitive.

In altre parole, la sentenza che riconosce l'illegittimità costituzionale della norma ordinaria ha effetto retroattivo.

Tutto ciò premesso e considerato, vediamo ora se e come il Decreto Legge 21 maggio 2015, n. 65, emanato dal Governo in relazione a quanto previsto in materia di rivalutazione automatica delle pensioni al costo della vita dalla sentenza n. 70 del 10 marzo – 30 aprile 2015 della Corte Costituzionale, sia compatibile con tale sentenza.

Nelle premesse del Decreto si dice: *“Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di provvedere in materia di rivalutazione automatica delle pensioni al fine di dare attuazione ai principi contenuti nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015”.*

Prima cosa non vera, perché la sentenza in parola non ha creato nessun vuoto legislativo da colmare e non necessita di alcun provvedimento di legge per essere attuata.

Si legge, inoltre: *“Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di garantire il valore dei trattamenti pensionistici”*.

Altra bugia, sia perché, come detto sopra, la sentenza, in sé e per sé, è intesa a garantire il valore dei trattamenti pensionistici sia perché, paradossalmente, come si vedrà meglio in seguito, è proprio il Decreto Legge che non è idoneo a garantire tale valore.

Ancor più paradossale, contrario al vero, fuori luogo e, financo, irridente è il primo comma dell’art. 1 del Decreto, laddove si afferma: *“Al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, nel rispetto del principio dell’equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale...”*.

Prima di verificare se effettivamente il mezzo corrisponda al fine dichiarato (attuazione dei principi enunciati nella sentenza della Corte), è necessario soffermarsi sul concetto di rispetto dell’equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, nonché sul concetto di solidarietà intergenerazionale.

Come ben specificato e chiarito dal Presidente della Corte, Criscuolo, in un’intervista del 23 maggio scorso su *“La Repubblica”*, in risposta ad un’intervista del Ministro dell’Economia, Padoan, del giorno precedente, 22 maggio, sullo stesso quotidiano, il fatto che la Corte, secondo il Ministro, prima di emettere il proprio verdetto, avrebbe dovuto acquisire e valutare l’incidenza di quanto avrebbe poi deciso sul bilancio e sugli obiettivi di finanza pubblica, *“si porrebbe un grave problema relativo al condizionamento dell’attività della Corte che dovrebbe rimanere in attesa dell’acquisizione di questi elementi di convincimento. Mi spiego in modo da farmi capire anche da chi non è un tecnico: la Corte, in una situazione del genere, si metterebbe nelle condizioni di dover decidere condizionata da un elemento esterno proveniente da una delle parti”*.

A quel punto, aggiungo io, verrebbe meno la funzione esclusiva della Corte di Giudice delle Leggi per diventare, di fatto, un organo ausiliario dei poteri esecutivo e legislativo, ad essi subordinato e da essi condizionato.

Peraltro, come già rilevato nelle mie Note del 18 maggio scorso, non è, neppure, affatto vero che la Corte si disinteressa, pur essendo legittimata, anzi, avendo il dovere, di farlo per la sua funzione, degli effetti delle proprie decisioni sugli equilibri e sugli obiettivi di bilancio dello Stato, avendo, in precedenti occasioni – vedasi quelle in materia di cosiddetti *“contributi di solidarietà”* sulle pensioni di importo più elevato – sottolineato che lo Stato, ben più vantaggiosamente e razionalmente, deve soddisfare i propri bisogni mediante il ricorso all’imposizione tributaria universale, proporzionale e progressiva.

Cioè a dire che ai propri bisogni lo Stato deve provvedere, non colpendo determinati e specifici redditi, come quelli pensionistici, bensì tutti i redditi – principio della universalità – in misura proporzionale e progressiva.

Lo stesso discorso vale per l’asserita *“solidarietà intergenerazionale”*, rilevato che la mancata o molto parziale rivalutazione delle pensioni non perseguono per nulla la dichiarata finalità di scopo. Quanto lo Stato risparmia per la mancata o limitata rivalutazione suddetta non viene, infatti, destinato a vantaggio della citata solidarietà, bensì, indistintamente, a vantaggio del coacervo della spesa pubblica.

Né, d'altronde, ammesso pure che tale finalità esistesse, non si vede come tecnicamente essa potrebbe essere attuata, posto che, essendo le pensioni calcolate per le giovani generazioni esclusivamente con il sistema contributivo, i risparmi da mancata o parziale rivalutazione delle pensioni in essere andrebbero ripartiti pro quota e versati su ogni singolo, individuale montante contributivo.

Aggiungasi che nella sentenza in oggetto non si fa il minimo cenno né al principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica né alla salvaguardia della solidarietà intergenerazionale.

Ne deriva che il Decreto non può dirsi, sotto tali profili, "attuativo" della sentenza stessa.

Ma il provvedimento in discorso non è affatto "attuativo" della sentenza per quanto riguarda la *"tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"*.

La Corte, al contrario, riaffermata la natura di retribuzione differita della pensione – di tutte le pensioni –, nonché dell'adeguatezza delle medesime – di tutte le medesime – alle esigenze di vita, evidenzia che tale adeguatezza, pur non dovendo coincidere il trattamento pensionistico con l'ultima retribuzione percepita in attività di servizio, tuttavia, deve assicurare nel tempo, non solo all'atto del collocamento a riposo, un costante adeguamento, non solo al costo della vita, ma anche alle retribuzioni del servizio attivo.

Il Decreto Legge, viceversa, smentisce tali principi e accoglie una nozione di pensione totalmente diversa dalla qualità di retribuzione differita di essa, intesa, anzi malintesa, come mero minimo vitale di sussistenza, nonché totalmente svincolata dall'esigenza di un suo costante adeguamento nel tempo al costo della vita e all'andamento delle retribuzioni del servizio attivo.

Ciò con buona pace, come pure molti insistono a sostenere, compreso il Ministro dell'Economia, Padoan (vedasi, in proposito, una sua intervista del 2 giugno scorso su "Il Messaggero"), dei sostenitori della tesi che le pensioni calcolate con il sistema retributivo vadano ricalcolate con quello contributivo e che i diritti acquisiti sussisterebbero solo, non quanto alle prime, ma solo quanto alle seconde.

Ignorano o fingono strumentalmente di ignorare i predetti sostenitori che, come pure sottolineato nelle mie Note del 18 maggio scorso, nessun confronto è possibile tra pensioni calcolate con il sistema retributivo e quelle calcolate con il sistema contributivo.

Quanto sopra per il semplice motivo che, mentre, nel primo caso, i contributi versati da e per il lavoratore non sono entrati nella sua sfera patrimoniale, bensì confluiti in un indistinto coacervo contributivo finalizzato a pagare il coacervo delle pensioni di un certo periodo (pay as you go), né, per tale ragione, hanno dato luogo a rendimenti finanziari a favore del singolo contribuente, nel secondo caso, i contributi versati da e per il lavoratore entrano nella sua sfera patrimoniale, andando a formare un montante contributivo individuale, in base al quale sarà calcolata la sua pensione (defined contribution).

Ne consegue che voler confrontare e convertire le pensioni retributive in contributive è un voler confrontare le pere con le mele e riconvertire le prime nelle seconde è come voler convertire fagioli in zucchine.

Ciò a parte gli sconvolgimenti sociali che si produrrebbero a seguito di un'operazione del genere che, è bene tenerlo a mente, andrebbe principalmente a detrimento delle fasce di pensionati più deboli.

Ma, forse, la cosa più paradossale, con insiti evidenti connotati di irrisione, è costituita dal fatto che il Decreto Legge, non solo mantiene, per il 2012 e il 2013, l'azzeramento totale della rivalutazione delle pensioni complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS, non solo prevede, sempre per il 2012 e il 2013, una rivalutazione molto parziale rispetto a quella che si sarebbe dovuto applicare dei trattamenti inferiori a tale limite, ma, addirittura, in barba e in spregio alla e della proclamata *"attuazione dei principi enunciati nella sentenza della Corte"*, aggiunge al comma 25 del Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, un comma 25 bis, secondo cui *"la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, numero 448, con riguardo ai trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte (ndr 1217 euro mensili netti) il trattamento minimo INPS è riconosciuta: a) negli anni 2014 e 2015, nella misura del 20 per cento; b) a decorrere dall'anno 2016 nella misura del 50 per cento"*.

Cosicché, non solamente per le pensioni superiori a sei volte il trattamento minimo INPS viene confermato, per il 2012 e il 2013, l'azzeramento totale della rivalutazione, ma, per esse e per tutte le pensioni superiori a tre volte il suddetto trattamento minimo, la rivalutazione stessa viene ad essere notevolmente ridotta anche negli anni 2014 e 2015, nonché per tutti gli anni a seguire il 2016.

Misure che stravolgono completamente e definitivamente il sistema di progressiva rivalutazione delle pensioni voluto dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448; un sistema, cioè, come chiaramente indicato nella sentenza della Corte, di progressività della rivalutazione decrescente per scaglioni crescenti di importo della stessa e non di proporzionalità in base al suo importo complessivo, come, invece, aveva fatto la norma censurata dalla Corte e come, sfrontatamente, fa il Decreto Legge n. 65 del 21 maggio scorso.

Altroché, dunque, accoglimento del monito della Corte a evitare reiterazioni e per tempi non brevi di provvedimenti sospensivi e limitativi della rivalutazione delle pensioni ! Sospensione e limitazione che il suddetto Decreto rende ormai definitive e strutturali !

Ognuno, poi, può constatare in che modo il Governo abbia tenuto conto dei rilievi, di cui alla sentenza n. 70 del 10 marzo – 30 aprile scorsi, in base ai quali la Corte *"ha reputato non illegittimo l'azzeramento, per il solo anno 2008, dei trattamenti pensionistici di importo elevato (superiore ad otto volte il trattamento minimo INPS)...la sospensione a tempo indeterminato con la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, entrerebbero in collisione con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità. Si afferma, infatti, che le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere di acquisto della moneta...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 stato già intaccato"*.

E' evidente, perciò, che chiunque, dotato di onestà intellettuale e in buona fede, non può negare che il Decreto in discorso, non solo non sia affatto attuativo dei principi e dei moniti contenuti nella sentenza della Corte, ma sia spudoratamente eversivo di tali principi e moniti, nonché

oggettivamente idoneo, più in generale, a delegittimare la funzione e il ruolo istituzionali del Giudice delle Leggi, così recando un grande vulnus allo Stato di diritto, nel nome della ragion di Stato.

A quest'ultimo proposito, non possono non sovvenire le parole che sono contenute nel Saggio "Elogio del moralismo" di Stefano Rodotà, Editori Laterza, 2011: *"Se, infatti, vi è in Italia una Istituzione che ha sempre funzionato in maniera efficiente, questa è la Corte costituzionale. Parlare oggi di una sua riforma risponde ad una finalità affatto diversa, appunto quella di liberarsi di una Istituzione di garanzia che ha le sue radici in una tradizione liberaldemocratica ormai consolidata, che ha indicato nella Costituzione un limite che il Parlamento non può superare con la legislazione ordinaria e, quando si tratta di principi, neppure attraverso la revisione costituzionale. All'Assemblea costituente si era ben consapevoli della necessità di frenare la "tirannia della maggioranza", di non considerare il voto con il quale i cittadini eleggono deputati e senatori come un salvacondotto, tanto che Palmiro Togliatti, legato ad un'idea di sovranità popolare tutta risolta nel Parlamento, definì la Corte costituzionale una bizzaria".*

Last but not least, due considerazioni finali.

La prima, per cui, avendo l'art. 15 della legge n. 400/1988 posto una serie di limiti alla decretazione d'urgenza, fra questi ha previsto quello per cui non può un Decreto Legge ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale: cosa che, invece, il Decreto Legge n. 65 del 21 maggio scorso sostanzialmente fa.

La seconda, per cui, diventate perduranti, anzi strutturali, la mancanza o la ridotta possibilità della perequazione delle pensioni di importo più elevato (anche se si sta parlando, in realtà, nella stragrande maggioranza, di trattamenti di poco superiori a 3000 euro lordi mensili), v'è il rischio, per non dire la certezza, che, soprattutto ove il costo della vita dovesse tornare a salire per effetto di una auspicabile ripresa economica, si verifichi un fenomeno di appiattimento delle pensioni analogo a quello disastroso che si produsse per le retribuzioni più elevate con l'adozione del punto unico di scala mobile per tutti i lavoratori.

Avv. Massimo Rossetti,
già Direttore Generale di Federmanager
(Federazione Nazionale Dirigenti Aziende Industriali)