

La Corte Costituzionale sulla sospensione dell'indicizzazione delle pensioni

Sentenza n. 70-2005 della Corte Costituzionale. Alcune considerazioni

di Nicola C. Salerno

Con Sentenza n. 70-2015 la Suprema Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 24 della Legge n. 214 del 22 Dicembre 2011, che ha disposto per due anni (2012 e 2013) la sospensione dell'adeguamento all'inflazione delle pensioni di importo superiori a tre volte il trattamento minimo dell'Inps.

Ancor più che le precedenti con cui la Corte ha bocciato i prelievi sulle pensioni di importo elevato, questa sentenza sembra contenere contraddizioni su cui è necessario riflettere. Di seguito, per punti, si riportano alcuni commenti:

1. *Viene escluso che il blocco dell'indicizzazione abbia natura tributaria, che è stata invece la motivazione di rigetto dei precedenti interventi sulle pensioni elevate. È un conclusione opinabile. Il mancato aggancio all'inflazione determina una riduzione dell'importo della pensione, lo stesso effetto che si sarebbe ottenuto a parità di indicizzazione e con contestuale applicazione di una imposta (o di un contributo di solidarietà) di aliquota percentuale pari al tasso di inflazione. La Corte crea artificialmente una differenza tra fattispecie che in realtà sono identiche. In Diritto il "lucro cessante" (mancata indicizzazione) e il "danno emergente" (applicazione di contributo di solidarietà) costituiscono entrambi degli eventi negativi che incidono sul patrimonio. Se la Corte avesse seguito la stessa ratio, il contributo di solidarietà sulle pensioni di importo alto, introdotto in prima battuta dal Governo "Monti", non sarebbe stato respinto.*
2. *La natura tributaria è esclusa anche per un'altra considerazione. L'intervento non acquisisce risorse nuove al bilancio dello Stato per la copertura di spese pubbliche, ma consiste esclusivamente in un risparmio di spesa. Anche qui l'argomentare della Corte appare tutt'altro che lineare. Minori spese in un capitolo di bilancio liberano risorse per la copertura di spese in altri capitoli, per il soddisfacimento di obblighi contrattuali e/o lo svolgimento di funzioni che riguardano altri ambiti del bilancio pubblico. All'interno del funzionamento dei conti pubblici e nel rispetto del vincolo di bilancio che da qualche anno è obbligo costituzionale (articolo 81 novellato nel 2012), interventi per ridurre le spese possono esser visti anche come interventi per liberare risorse ed evitare riduzioni di spese in altri ambiti (i.e. per finanziare spese in altri ambiti).*
3. *Per di più, avrebbe dovuto essere proprio l'assenza di vincoli di destinazione, e la conseguente acquisizione dei frutti dell'intervento (nella forma di minori spese) all'interno dei generali equilibri del bilancio pubblico, a far rilevare la natura tributaria. È questa, infatti, una delle controprove che la Corte ha usato per censurare i precedenti tentativi di introdurre contributi di solidarietà sulle pensioni di importo alto. Letta in questa prospettiva, la sentenza appare in palese contraddizione con altri recenti pronunciamenti della Suprema Corte.*

4. *Il vero motivo di rigetto, accolto dalla Corte, riguarda l'adeguatezza delle pensioni, che può esser messa a repentaglio da interruzioni dell'indicizzazione all'inflazione, soprattutto se a esser coinvolte sono anche pensioni di importo medio-basso.* Nel 1997 la Suprema aveva dato via libera alla sospensione dell'adeguamento all'inflazione per un solo anno (il 1998) e limitatamente alle pensioni di importo superiore a cinque volte il trattamento minimo Inps. Un altro assenso è sopraggiunto nel 2007, quando il blocco dell'indicizzazione ha riguardato di nuovo un solo anno (il 2008) e le pensioni superiori a otto volte il minimo. In questi precedenti la Corte ha valutato che, nella sua discrezionalità di scelta di politica economica, il Legislatore Ordinario sia riuscito a circoscrivere bene l'applicazione del provvedimento sia nel tempo, a un solo anno, sia nella platea di riferimento, alle pensioni significativamente più alte del trattamento minimo Inps. Questo approccio di <<ragionevolezza>> e <<proporzionalità>> non c'è, ad avviso della Corte, nel disegno dell'intervento sotto esame (del 2011). Così esprimendosi, il giudizio della Corte entra direttamente nel merito, nel *quantum* degli effetti e nella distribuzione degli stessi effetti sui cittadini coinvolti. Se altre volte (in altri documenti Reformati), sentenze della Corte sono apparse insoddisfacenti perché poco propense a bilanciare forma e sostanza del Diritto dando la precedenza alla prima, qui adesso sembra improvvisamente prendere il sopravvento la sostanza, a tal punto che la valutazione include aspetti che normalmente attengono alla sfera di discrezionalità della Politica.
5. È solo il Legislatore Ordinario, infatti, che può valutare, tenuto conto del complesso del frangente economico e sociale, come bilanciare il perseguimento dei valori costituzionali che incontrino contemporanei ostacoli alla loro realizzazione. È solo il Legislatore Ordinario che può avere una visione organica e a medio termine dell'azione di politica economica e di come distribuire sacrifici e tutele sui cittadini di tutte le età e sui vari capitoli del bilancio pubblico. Questa distinzione di compiti tra i due Legislatori, che adesso sembra appannata, ha trovato chiarissime affermazioni almeno in due sentenze della Corte del 1996 e del 1997.
6. *Sentenza n. 417 del 1996: <<[...] Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, [non si può escludere] affatto la possibilità di un intervento legislativo che, per inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica, riduca in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza previsto, considerato che esiste il limite delle risorse disponibili e che, in sede di manovra finanziaria di fine anno, spetta al Governo e al Parlamento introdurre modifiche alla legislazione di spesa, ove ciò sia necessario per salvaguardare l'equilibrio del bilancio dello Stato e perseguire gli obiettivi della programmazione finanziaria>>.* Tanto si sosteneva in un momento, il 1996, in cui si stava compiendo lo sforzo riaggiustamento della finanza pubblica per l'ingresso nell'Euro e il pareggio di bilancio non era ancora entrato in Costituzione. Oggi non solo si registrano, come allora, difficoltà sul fronte dei conti pubblici a causa del prolungamento della crisi ma, in aggiunta, il pareggio di bilancio è norma costituzionale che la Corte non dovrebbe sottovalutare e che anzi dovrebbe includere nelle valutazioni di legittimità costituzionale.
7. *Sentenza n. 211 del 1997: <<[...] E se resta fermo che - anche quando sia iniziata l'erogazione previdenziale - il Legislatore, nell'esercizio del suo potere discrezionale, può, a salvaguardia dell'equilibrio di bilancio, modificare la disciplina pensionistica fino al punto di ridurre il quantum del trattamento previsto (Sentenza n. 417 del 1996), deve invece escludersi [...] che possa addirittura eliminare retroattivamente una prestazione già conseguita>>.* Allora la Corte confermò che la prestazione pensionistica non può essere cancellata retroattivamente (per estensione si può forse leggere che non possa essere intaccata in maniera sostanziale), ma può essere modificata per la salvaguardia dell'equilibrio di bilancio. Vale dunque ricordare che nel 2011 la manovra economica, di cui il blocco dell'indicizzazione fu parte, fu adottata sotto l'urgenza della crisi

economico-finanziaria, e che non fu questo l'unico sacrificio richiesto ai cittadini né l'unico richiesto al welfare system.

8. *La Corte chiude la Sentenza n. 70-2015 sostenendo che il blocco dell'indicizzazione sacrifica il diritto, costituzionalmente fondato, a una prestazione pensionistica adeguata (verbatim), nel nome di esigenze finanziarie <<non illustrate in dettaglio>>. Il Paese, come il resto d'Europa, tenta di uscire dalla più grande crisi dal Dopoguerra, con il 2011 che è stato uno degli apici delle tensioni finanziarie, e la Corte Costituzionale sente il bisogno di illustrazioni più dettagliate delle esigenze finanziarie alla base della manovra di aggiustamento dei conti. L'intervento sull'indicizzazione delle pensioni - come del resto anche la richiesta di contributi di solidarietà a carico degli assegni già in decorrenza - fa parte del tentativo di riequilibrio tra generazioni destinato a rimanere tema costante delle scelte di policy dei prossimi anni, ma la Corte difende solo il diritto alla prestazione adeguata di coloro che già percepiscono pensione; non vede, per contro, i problemi che il Legislatore Ordinario sta affrontando per trovare risorse sufficienti a contrastare la disoccupazione, soprattutto quella giovanile, che se prolungata può divenire preludio a situazioni di grave insufficienza dei redditi durante la vecchiaia. Tra l'altro, la sentenza giunge nello stesso giorno in cui i dati Istat riportano un tasso di disoccupazione generale del 13% e un tasso di disoccupazione giovanile del 43,1%.*
9. *La Corte sottolinea come aveva già messo in guardia il Legislatore Ordinario dal reiterare sospensioni dell'indicizzazione delle pensioni. Nel 1997 il blocco aveva già riguardato gli assegni superiori a cinque volte il trattamento minimo e nel 2008 quelli superiori a otto volte. L'intervento del 2011 rappresentava la seconda reiterazione solo per gli assegni superiori a cinque volte il trattamento minimo, ovvero superiori a circa 2.500 Euro lordi al mese; mentre costituiva la terza reiterazione per gli assegni superiori a otto volte il trattamento minimo, ovvero superiori a circa 3.800 Euro lordi al mese. Con questa sequenza di scelte nel tempo, il Legislatore Ordinario già dimostrava di aver tenuto conto degli aspetti distributivi e del principio di progressività nel sacrificio fiscale, coinvolgendo per tre volte gli assegni più alti, per due volte quelli medi, e solo da ultimo, sotto le urgenze della crisi, tentando di coinvolgere anche quelli superiori a tre volte il minimo (da circa 1.500 Euro lordi al mese in su). Oltretutto, gli interventi si sono distribuiti su un arco di tempo di circa venti anni e in una lunga fase storica di bassa inflazione, entrambi aspetti che concorrono a dimostrare l'attenzione e la prudenza con cui il Legislatore Ordinario ha coinvolto gli assegni pensionistici già in erogazione nelle manovre correttive di finanza pubblica. In tema di pensioni l'Italia ha una tradizione di forte garantismo, confermata anche dalle salvaguardie e dalla lenta transizione usate per le riforme di inizio anni '90. Se allora il Legislatore Ordinario fosse stato meno garantista (per esempio adottando il pro-rata per tutti poi tardivamente applicato nel 2011 per i contributi versati dal 2012), probabilmente le sospensioni dell'indicizzazione non sarebbero state necessarie.*
10. *Fissare una soglia al di sotto della quale l'intervento non si applica e coinvolgere solo in ultima istanza le pensioni più basse significa già incorporare nella manovra di finanza pubblica, tra gli obiettivi da bilanciare, anche quello di salvaguardia dei redditi più bassi e di rispetto del principio costituzionale di progressività. La Corte si sarebbe dovuta limitare a riconoscere questi fatti, e invece si è addentrata nel merito di quanta progressività è accettabile e giusta, così spingendosi ai limiti del Suo ufficio istituzionale ed entrando nella sfera di discrezionalità di scelta che è propria della Politica. Tra l'altro, le scelte distributive non si compiono in astratto ma maturano all'interno dello specifico quadro macro-finanziario di cui scontano i vincoli di disponibilità di risorse. Il Legislatore Ordinario è obbligato a compiere queste scelte nel mondo reale e a prendersi responsabilità politica delle azioni; la Corte Costituzionale,*

quando travalica come in questa sentenza il confine delle sue competenze, è inevitabilmente esposta al rischio di affrontare le tematiche redistributive solo in astratto, perché sollecitata a esprimersi solo sulla tematica specifica sottoposta dal ricorrente, al di fuori di una cognizione complessiva del contesto, dei vincoli nazionali e internazionali, dei trade-off, anche di specifica natura distributiva, in cui matura la politica economica.

11. Questa “invasione di campo” della Corte appare chiarissima nel passaggio della sentenza in cui si compara l’articolo 24 della Legge n. 214 del 22 Dicembre 2011 (censurato) con l’articolo 1, comma 483, lettera e), della Legge di Stabilità per l’anno 2014 (Legge n. 147 del 27 Dicembre 2013). La Legge di Stabilità per il 2014 è intervenuta anch’essa in tema di indicizzazione delle pensioni all’inflazione. La differenza rispetto al 2011 sta nella gradualità con cui, per il triennio 2014-2016, l’aggancio ai prezzi è stato ridimensionato al crescere dell’importo della pensione. Si è scelto di adottare un maggior numero di scaglioni invece che della soglia unica del 2011 (i.e. sopra e sotto il triplo del trattamento minimo Inps). È stata compiuta una scelta distributiva, meno tranchant se si vuole, ma resa possibile anche dalle mutate condizioni macrofinanziarie che, ancora difficili, non hanno quel livello di tensione e di allarme in cui maturò la scelta del 2011. La Corte, pur nel Suo alto e sapiente magistero, non può sostituirsi, ad anni di distanza, al Legislatore Ordinario nella percezione della gravità della congiuntura e del mix di policy più capace di contrastarla. Se invece si accetta questa posizione della Corte, il rischio è che qualunque scelta di priorità rimanga sempre esposta alla censura di un giudizio di costituzionalità ex-post, perché nei momenti di crisi i sacrifici necessari possono esser tanti e dietro ognuno esserci un valore e un obiettivo costituzionale che nell’immediato viene, non dimenticato, ma perseguito nei limiti del praticabile.

Le ragioni che hanno spinto la Suprema Corte a censurare l’articolo 24 della Legge n. 214 del 22 Dicembre 2011 appaiono deboli e opinabili e in contrasto con altri pronunciamenti. La Corte si spinge al confine tra la Sua sfera istituzionale e quella propria del decisore politico. Non solo si ignora che la scelta di sospendere l’indicizzazione delle pensioni superiori a tre volte il minimo fu compiuta, in un momento di difficoltà macrofinanziaria, assieme ad altre scelte di austerità che hanno inciso sui redditi dei cittadini e sulle prestazioni del welfare system (si pensi al Fondo sanitario nazionale, al Fondo per le politiche sociali e al Fondo per le non autosufficienze, tutti e tre coinvolti dalle scelte di austerità). Non fu, quindi, una scelta isolata ma inserita in un piano di priorità politiche. Per di più, ora la censura costituzionale prospetta maggiori spese per il bilancio pubblico quantificabili (stando alle informazioni circolate all’indomani della sentenza) tra i 2,5 e i 3 miliardi all’anno. Queste maggiori spese, che si innestano sul quadro macrofinanziario del Documento di Economia e Finanza già pubblicato e trasmesso in Europa, costringeranno a rivedere altre scelte di spesa proprio adesso che ci si sta sforzando di avviare una fase espansiva di politica economica. Per fare un esempio molto concreto: è accettabile che sia la Suprema Corte, indirettamente ma come conseguenza di un suo atto, a far ridestinare 3 miliardi di Euro all’anno al capitolo pensioni sottraendolo alla possibilità di rafforzare e prolungare la decontribuzione sui contratti di lavoro di neoassunti a tempo indeterminato? Non dovrebbe questa scelta spettare al decisore politico, come parte di un programma di policy pensato anche nei suoi risvolti a medio-lungo termine?

È necessario cercare un nuovo equilibrio di rispetto tra il Legislatore Costituzionale e quello Ordinario. Il rischio, altrimenti, è quello di perdere spazio di azione, tempestività e certezza per le scelte di governo, qualità che sono essenziali sempre e soprattutto in momenti di crisi e di cambiamento.