

Tagliare le pensioni? Non ce lo chiede l'Europa!

Antonio Dentato

Componente Sezione Pensionati Assidifer - Federmanager

apparivano ben consolidati, ma i principi che costituivano i pilastri del nostro sistema pensionistico si stanno man mano sgretolando. Si diffonde una giurisprudenza che pone le esigenze del pubblico bilancio perfino davanti ai diritti dell'uomo; rovescia i limiti di discrezionalità entro i quali il legislatore può intervenire retroattivamente; le decisioni giudiziarie si discostano spesso dagli orientamenti seguiti dalla Corte di Giustizia europea (Cedu): difficile creare l'Europa dei diritti, quando i vincoli più forti al cui rispetto sono chiamati gli Stati appaiono solo quelli di ordine economico e finanziario. Sono i temi sui quali si concentra quest'articolo. Che non ha nessuna pretesa di esposizione tecnico/giuridica. Bensì l'obiettivo (almeno negli intenti) di richiamare l'attenzione di quanti, avendo la pazienza di leggerlo fino alla fine, vorranno tenere conto di uno scenario che potrebbe diventare reale se le rappresentanze sociali non si attrezzano culturalmente per sostenere politiche di protezione dei più svantaggiati, dei giovani e delle categorie più deboli perché prive di forza contrattuale. Uno scenario che, per altro verso, potrebbe diventare meno nebuloso in un'Europa non solo dell'economia e della finanza, ma anche dei diritti: i fondamentali. Qui ci soffermeremo in maniera specifica sui diritti alle prestazioni previdenziali nel nostro Paese. In particolare sui trattamenti già in corso di erogazione.

I fatti

Con l'Ordinanza n. 274 del 22/12/2015 la Corte costituzionale ha affermato che "In relazione ai rapporti di durata, (N.d.r. ad esempio indennità previdenziali,



pensioni, dirette e di reversibilità) non si può riporre alcun ragionevole affidamento nell'immutabilità della disciplina e non sono precluse modificazioni sfavorevoli, finalizzate a riequilibrare il sistema".

In chiare lettere, dice la Sentenza: nessuno si culli nella pia illusione che le prestazioni previdenziali, anche quelle in corso di erogazione, non potranno essere assoggettate a tagli, se questo è necessario per ragioni di bilancio. Con questo criterio, a farne le spese è stata una disabile che si è vista tagliare l'indennità percepita per molti anni, dopo la morte dell'unico genitore rimastogli, il padre, che la assisteva.

Le motivazioni della Pronuncia hanno suscitato reazioni non solo con riferimento al caso oggetto di giudizio, ma anche rispetto all'impatto che il nuovo orientamento assunto dalla giurisprudenza costituzionale potrà avere sui trattamenti pensionistici in genere.

I precedenti

Tranquillizzavano le argomentazioni della Consulta quando ponevano la certezza del diritto e il legittimo affidamento che su di essa si fonda a protezione dell'integrità dei trattamenti attribuiti, una volta conclusa la relativa fase di liquidazione interinale (v. Corte Cost. Sent. n. 208 del 16 luglio 2014). Ma altre Pronunce assumevano, intanto, ben altra tendenza. Segno di mutevoli valutazioni su questioni di rilevante impatto

sociale, e in un'area, quella dei pensionati, già densa di tensioni per i continui attacchi di cui sono fatti oggetto i suoi componenti.

Tra smentite e riconferme, avanzano nuovi interventi anche sui trattamenti in corso; le intenzioni del Governo, al riguardo, rinviano ad un dibattito ampio nel corso del 2016. Sarà importante prepararsi, per affrontarlo con cognizioni di causa. Intanto prendendo nota, fra l'altro, di qualche orientamento della giurisprudenza in merito.

- ▶ La Sentenza Cost. n. 227 del 26 settembre 2014, (considerazioni in diritto/3), (N.d.r.: nostra sintesi) dice che il legislatore, attento alle esigenze di bilancio, può modificare in modo sfavorevole, in vista del raggiungimento di finalità perequative (N.d.r. il riferimento è ai trattamenti pensionistici) la disciplina di determinati trattamenti economici con esiti privilegiati senza per questo violare l'affidamento nella sicurezza giuridica, sempre che "ovviamente l'intervento possa dirsi non irragionevole".
- ▶ A chi ha salutato, a giusta ragione, come molto protettiva per i pensionati la sentenza Cost. n. 70 del 30 aprile 2015, sarà sfuggito, forse, un passaggio di severa critica al provvedimento sospensivo della perequazione 2012-2013: quello che dice (considerazio-

ni in diritto/10): *“L’azzeramento del meccanismo perequativo... si limita a richiamare genericamente la «contingente situazione finanziaria», ... Senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi”.*

In termini più espliciti, il giudice costituzionale dice: se tu legislatore fossi stato più diligente e avessi chiarito con maggiori dettagli le esigenze finanziarie che obbligavano alla sospensione biennale (2012-2013) della perequazione, il mio giudizio sulla legge sarebbe stato diverso.

Con molta probabilità, (questo lo sospettiamo noi, – “...ma a pensare male, con quel che segue...” – la norma non sarebbe stata dichiarata incostituzionale. Come, per altro, era accaduto altre volte, precedentemente.

Nuova gerarchia dei principi costituzionali

A meno di non voler mettere la testa sotto la sabbia come fanno gli struzzi, se seguiamo le motivazioni di alcune decisioni della Consulta, dobbiamo prendere atto, molto realisticamente, che l’esigenza di bilancio tende a posizionarsi al primo posto nella gerarchia dei principi costituzionali. Purtroppo stentano a farsi riconoscere nel clima politico e sociale che stiamo vivendo anche i diritti fondamentali, così come sanciti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo (CEDU). Ne parleremo più oltre.

La regolamentazione retroattiva

A ben guardare, è nel confronto fra dottrine contrapposte che si colloca l’Ordinanza sopra citata n. 274/2015. La quale, diversamente da come potrebbe sembrare, non spunta come fungo sul terreno della giurisprudenza costituzionale per far bella compagnia alle due Pronunce sopra asteriscate. Quelle sono solo le più note e recenti, ma molte altre se ne potrebbero enunciare. Qui, per il clamore che suscitò all’atto dell’emanazione, ci pare opportuno richiamare la sentenza Cost. n. 446/2002. Vi si legge: *“il diritto a una pensione legittimamente attribuita... se non può essere eliminato del tutto da una regolamentazione re-*

troattiva che renda indebita l’erogazione della prestazione ben può subire gli effetti di discipline più restrittive introdotte non irragionevolmente da leggi sopravvenute”. A fronte di quanti interpretarono questa sentenza come una breccia nella difesa dei cosiddetti “diritti acquisiti” o, meglio, come una porta spalancata alla discrezionalità assoluta del legislatore nell’incidere su di essi, si opponevano e si oppongono parametri di contenimento che descrivono in maniera netta gli argini entro cui quella discrezionalità può fluire: limiti invalicabili, superare i quali interverrebbe la censura costituzionale. Limiti che con dovizia di riferimenti dottrinali e giurisprudenziali sono stati nuovamente ribaditi in un recente Convegno organizzato a Roma, il 10 novembre 2015, dall’Associazione Nazionale dei Magistrati e degli Avvocati dello Stato in pensione, dal titolo: “Tutela dei diritti acquisti e fiscalità”. Li riportiamo, coi limiti da noi appresi, e con l’ulteriore limite della sintesi consentita dall’economia di un articolo.

1. **L’irretroattività delle leggi.** È vero che “la legge non dispone che per l’avvenire: essa non ha effetto retroattivo” (art. 11 delle preleggi: Disposizioni sulla legge in generale). Ma tale principio, in quanto privo di rango costituzionale, può essere discrezionalmente derogato dal legislatore ordinario, salvo che in materia penale (Art. 25/2, Cost.).
2. **La ragionevolezza.** Il legislatore però non può fare quel che vuole. Deve rispettare il parametro della “ragionevolezza”. E la ragionevolezza è nella ricerca di un “equilibrio” fra le esigenze del pubblico bilancio e il rispetto dei diritti soggettivi, come si dirà più ampiamente in seguito.
3. **La proporzionalità.** Il trattamento di quiescenza, al pari della retribuzione in costanza di attività lavorativa, della quale costituisce sostanzialmente un prolungamento a fini previdenziali, deve essere proporzionato alla quantità ed alla qualità del lavoro prestato, e deve in ogni caso assicurare al lavoratore medesimo ed alla sua famiglia i mezzi adeguati alle loro esigenze di vita per un’esistenza libera e dignitosa: proporzionalità ed adeguatezza, che non debbono sussistere soltanto al momento del collocamento a ripo-

so, ma vanno costantemente assicurate anche nel prosieguo in relazione ai mutamenti del potere d’acquisto della moneta. (Richiamo esplicito a un rigoroso e non discontinuo sistema di indicizzazione della pensione al costo della vita).

4. **La “non discriminazione”.** I redditi derivanti dai trattamenti pensionistici non hanno, per la loro genesi, natura diversa e *minoris generis* rispetto agli altri redditi presi a riferimento ai fini dell’osservanza dell’art. 53 Cost. Il quale non consente trattamenti in *pejus* di determinate categorie di redditi da lavoro (la pensione che, come detto, di questi ne sono l’estensione).
5. **Il vincolo di bilancio in Costituzione.** Anche la tutela connessa all’affidamento del rispetto di precedenti discipline in materia pensionistica può essere messa in crisi dall’altra esigenza: la sostenibilità della spesa pensionistica. Ed è richiamato in causa l’“invalicabile” vincolo del paraggio di bilancio pubblico. Però nel rispetto di opposte esigenze occorre porsi la domanda: è questo un principio di valore costituzionale? Sì. Ma attenzione, non è consentito che questo principio prevarichi altri valori e altri principi, peraltro anch’essi di elevato rango costituzionale.
6. **I vincoli di bilancio comunitari.** Peraltro è opportuno ricordare che i Trattati UE e il Protocollo sui disavanzi eccessivi, non obbligano a introdurre nelle Costituzioni nazionali norme volte ad assicurare il rispetto di vincoli comunitari che vanno al di là dei seguenti: 1) un disavanzo statale non superiore al 3% del PIL (rapporto deficit/PIL <3%); 2) un debito pubblico al di sotto del 60% del PIL (o, comunque, un debito pubblico tendente al rientro) (rapporto debito/PIL <60%). Gli altri vincoli sono di origine nazionale, posti dal nostro legislatore. E forse non ce n’era alcun bisogno. Perché anche prima dell’attuale formulazione dell’art. 81, il vincolo di bilancio c’era. E nessuno ha mai preteso che questo principio prevalesse rispetto ad altri.
7. **Il bilanciamento.** Questo parametro è conforme ai principi del nostro ordinamento. Sul bilanciamento tra risorse finanziarie esistenti e rispetto dei

diritti fondamentali dell'ordinamento il legislatore deve applicarsi quando interviene in materia pensionistica. Ma, come si è visto, il legislatore tende a non rispettarlo. Piuttosto tende a paralizzare il meccanismo perequativo.

8. **L'affidamento.** Dinanzi alle crollate difese dei cosiddetti "diritti acquisiti" diventa urgente promuovere azioni ancor più incisive, facendo emergere con forza il principio dell'affidamento. Perché il rischio è il contemporaneo affievolirsi anche di tutti gli altri vincoli entro i quali può agire retroattivamente il legislatore. Specialmente se una sempre più consistente deriva plebiscitaria finisce per alterare le regole del gioco democratico e calpestore l'uguaglianza e i diritti dei singoli che, invece, dovrebbero sentirsi garantiti dalla certezza del diritto.

Gli orientamenti culturali e politici

Se tanti parametri costituiscono vincoli alla discrezionalità del legislatore in materia pensionistica, perché temere pericoli di sconfinamento? Perché non tenere conto che essi già fanno argine a tagli eccessivi ai redditi pensionistici? Apparirà paradossale, ma tutto quanto fin qui detto non è finalizzato ad una effimera protezione dei redditi da pensione. O di casta, come qualcuno tende a denigrare. Perché il danno economico non è il più grave che i pensionati, in quanto cittadini, possono subire. Più inquietante è l'altra cosa; è che la lunga crisi economica abbia reso come ineluttabile la revoca di valori e principi giuridici conquistati in lunghi anni di lotte, nelle fabbriche, nelle piazze, dovunque sia stato possibile impegnare spazi di democrazia. E questo è un rischio grave per tutti. Per giovani e anziani. Per l'oggi e per il domani. Scendono nella gerarchia dei valori i principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento. Un lento decadimento del quale si sa da dove comincia ma non si sa dove finisce.

Dalla migliore cultura e dalla più alta giurisprudenza del nostro Paese ci attendemmo piuttosto:

1. moniti efficaci alla politica per l'attivazione di provvedimenti e procedure idonee a sostenere con l'impegno delle pubbliche istituzioni (*Legge 24 dicembre 2012, n. 243, Disposizioni per*

l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, e segg.) e con il concorso di tutti (soggetti giuridici pubblici e privati) le esigenze del bilancio dello Stato. Caricarne il peso sulle categorie di cittadini meno protette e, per giunta, le più esposte, non ci appare il contributo culturale più incisivo a un nuovo corso della politica;

2. richiami circostanziati e autorevoli al legislatore perché, al fine dell'equa distribuzione delle risorse, colpisca inesorabilmente la più abietta criminalità che ogni anno devasta il nostro Paese: quella che pratica l'evasione fiscale e contributiva. Una pubblica rapina annua che solo nel 2015 ha fruttato agli scippatori 122,2 miliardi.

Una giurisprudenza dagli incerti orientamenti; una politica alla continua ricerca di assetti riformistici che non trova: che cosa resta, allora, a sostegno dei diritti fondamentali che nel nostro Paese appaiono in declino?

La giurisprudenza comunitaria

La Corte di Giustizia europea, fortunatamente, sembra assumere tutt'altro orientamento. E sarà, forse, questa istituzione sovranazionale a contemperare le tensioni giurisprudenziali che si scontrano in materia previdenziale. Gli orientamenti della Corte di Giustizia europea sono di tutt'altro segno. Sarebbe azzardato, ovviamente, ipotizzarne l'automatica trasposizione sui terreni nazionali; abbiamo però il fondato convincimento che taluni enunciati potranno trovare più largo ascolto anche da noi. E anche una progressiva applicazione nella materia di cui qui ci occupiamo, sempre che ne avvertano la preminente importanza le pubbliche istituzioni e le rappresentanze sociali. In primo luogo, che essi diventino patrimonio culturale collettivo. La Corte di Giustizia europea da tempo ha affermato che le principali caratteristiche comuni condivise dello Stato di diritto sono, tra le altre, la certezza del diritto e il legittimo affidamento. A nostra volta riteniamo che, per riconfermarle come prioritarie anche nel nostro ordinamento, occorrerà convocare l'impegno congiunto delle forze politiche e sociali più sensibili.

Intanto di seguito esponiamo, come li abbiamo appresi da Sentenze della Corte di Giustizia europea, alcuni indirizzi che qui esponiamo in brevissima sintesi¹. È sperabile che essi recuperino una più solida posizione anche nella dottrina e nella giurisprudenza del nostro Paese: a) il diritto alla non retroattività va riconosciuto ad ogni individuo al quale un'autorità dello Stato abbia fatto sorgere fondate speranze nel mantenimento di un provvedimento adottato mediante assicurazioni precise che essa stessa gli ha fornito (*N.d.r. tali sono, ad esempio, un atto amministrativo, ma ancor più una legge*); b) la certezza del diritto e il legittimo affidamento costituiscono principi che devono essere rispettati dalle istituzioni dell'Unione europea, ma anche dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri loro conferiti. Il riferimento più specifico è agli atti normativi che vanno ad incidere su rapporti di durata (*N.d.r. ad esempio le pensioni*); c) più particolarmente, va tutelato il principio della certezza del diritto che esclude l'applicazione di una nuova regolamentazione a situazioni sorte prima della sua entrata in vigore. Vi sono casi tuttavia in cui tale principio non si applica. Ciò che accade quando la situazione cui si riferisce il nuovo regolamento non era stata oggetto di misura alcuna alla data di entrata in vigore della nuova normativa. In altri termini una nuova disciplina non si può definire retroattiva ed è pertanto applicabile solo se la situazione oggetto di nuova regolamentazione non aveva avuto inizio mentre era ancora in vigore la precedente. ■

NOTE

1) - Corte Giustizia europea: Sentenza (Terza Sezione) 22 dicembre 2010 e Sentenza (Quinta Sezione) 3 settembre 2015. Per chiarezza espositiva: le sentenze qui richiamate si riferiscono a materie di carattere amministrativo, ma abbiamo la fondata convinzione che esse possano valere come orientamento di carattere generale. Per ulteriori e più ampi approfondimenti si veda anche: Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio "Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo stato di diritto", Strasburgo, 11 marzo 2014 COM (2014) 158 finale relativo allegato I, 12 marzo 2014 (OR. en) 7632/14ADD 1JAI 159POLGEN 37FREMP 43 e precedente documentazione in materia.