

Received: 28 November 2017

Revised: 30 November 2017

Accepted: 15 December 2017

Published: 29 December 2017

**CHANGE IN THE ITALIAN CONSTITUTIONAL COURT:
BUDGET BALANCING MAY ALSO JUSTIFY
AN ILLEGITIMATE RECALCULATION
OF PENSIONS**

**DIETROFRONT DELLA CORTE
COSTITUZIONALE ITALIANA: IL PAREGGIO
DI BILANCIO PUO' GIUSTIFICARE ANCHE UN
ILLEGITTIMO RICALCOLO DELLE PENSIONI**

Giovanni Bianco

PhD, (legal sciences),

Department of Law and Economics

«Aldo Moro» University of Bari, Italy.


* *Corresponding author:* e-mail: giovanni.bianco@uniba.it

Abstract

With the decision of October 25, 2017, in Italy the Constitutional Court has finally ruled that the needs of public finance can prevail over the rights of pensioners until an unlawful block of pension revaluation has been remedied. With the introduction of the principle of a balanced budget into the Constitution (art. 81), the foundations are laid to begin to tailor labor policies to the needs of economic and financial elite. The principle is rooted in European legislation that both the EU institutions and the European System of Central Banks (ESCB) are committed to pursue exclusively the objective of price stability (and therefore, as a matter of priority, of a given political system). Only once, without prejudice to this objective, can you pursue the general policies of the Union (such as employment and wage policies). With a balanced budget - constitutionalised in 2012 - the government wanted to experiment - among other things - to what extent it can block the revaluation of pensions and state seniority benefits. At first, the Constitutional Court, in ruling no. 70/2015, ruled against the government and sentenced it to return the sums to retirees inclusive of the revaluation in 2013. In that case, the consultation has considered the constitutional principles of proportionality and adequacy of the pension (art. 36 and 38 Cost.) as taking precedent over a balanced budget (art. 81). The Government reacted: a) returning to pensioners only 2 of the 17 billion Euro taken unlawfully (by means of the so-called Poletti decree); b) sensitizing the Court on finance issues with a bill to highlight the economic consequences of the decisions of the judges in the drafting of judgements and attributing to the government the same decision regarding the manner and

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author G. Bianco.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 255 - 267

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

timing of implementation of the judicial decisions that generate financial charges onto the government coffers. Perhaps, partly as a result of this moral suasion, the consultative panel has reformulated its approach and, after a few months, the sentence no. 178/2015 formally "condemned" the Government to return to the system of seniority benefits, not from 2013 (ex tunc), but only for the future (ex nunc). The new jurisprudence of the Court has meant that - as the government desired - the principle of the requirements of a balanced budget (art. 81) outweigh the policies that protect workers (Art. 39), resulting in (huge) savings for the government at a figure that is around 35 billion Euro. Finally, with the decision of 25 October 2017, the Court considered the payment of the Poletti bonus sufficient, allowing the government to save about 80% of the subtracted revaluations.


Keywords: budget balance – C. Cost, sent. n. 70/2015 – C. Cost, sent. n. 178/2015

Sintesi

Con una recente nota del 25 ottobre 2017, in Italia, la Corte costituzionale ha definitivamente sancito che le esigenze di finanza pubblica prevalgono sui diritti dei pensionati fino a sanare un illegittimo blocco della rivalutazione delle pensioni. Con l'introduzione del principio del pareggio di bilancio in costituzione (art. 81 Cost.) si sono poste le fondamenta per cominciare a subordinare le politiche del lavoro alle esigenze di natura economico-finanziaria dell'Élite. Il principio affonda le sue radici nella normativa europea per cui sia le istituzioni dell'UE sia il sistema europeo delle banche centrali (SEBC) si impegnano a perseguire in via prioritaria solo ed esclusivamente l'obiettivo della stabilità dei prezzi (e, quindi, di un dato sistema politico). Solo una volta fatto salvo questo obiettivo, si possono perseguire le politiche generali dell'Unione (come le politiche dell'occupazione e dei salari). Con il pareggio di bilancio – costituzionalizzato nel 2012 – il Governo ha voluto sperimentare – tra l'altro – fino a che punto si possono bloccare le rivalutazioni delle pensioni e gli scatti di anzianità degli statali. In un primo momento, la Corte costituzionale, con sentenza n. 70/2015, ha dato torto al Governo, condannandolo a restituire le somme ai pensionati comprensive della rivalutazione a partire dal 2013. In tal caso, la Consulta ha ritenuto i principi costituzionali relativi alla proporzionalità ed all'adeguatezza della pensione (art. 36 e 38 Cost.) prevalenti rispetto al pareggio di bilancio (art. 81). Il Governo ha reagito: a) restituendo ai pensionati solo 2 dei 17 miliardi di Euro sottratti illegittimamente (tramite il c.d. decreto Poletti); b) sensibilizzando la Corte sui temi finanziari con un progetto di legge volto a evidenziare le conseguenze economiche delle decisioni dei giudici nella stesura delle sentenze e attribuendo al Governo stesso la decisione circa le modalità ed i tempi di attuazione delle pronunce giurisdizionali qualora generino oneri finanziari per le casse governative. Forse, anche a seguito di questa moral suasion, la Consulta ha rimodulato il suo approccio e, dopo qualche mese, con la sentenza n. 178/2015 ha formalmente "condannato" il Governo a restituire agli statali gli scatti di anzianità, non già a partire dal 2013 (ex tunc), ma solo per il futuro (ex nunc). La nuova giurisprudenza della Corte ha fatto sì che – secondo i desiderata governativi – le esigenze del principio di pareggio di bilancio (art. 81) prevalessero sulle politiche di tutela dei lavoratori

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author G. Bianco.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 255 - 267

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

(art. 39), con conseguente (enorme) risparmio da parte del Governo di una cifra che si aggira intorno ai 35 miliardi di Euro. Con l'ultima decisione del 25 ottobre 2017 la Corte ha ritenuto sufficiente il pagamento del bonus Poletti, consentendo al governo di risparmiare circa l'80% delle rivalutazioni sottratte.

Parole chiave: pareggio di bilancio – C. Cost, sent. n. 70/2015 – C. Cost, sent. n. 178/2015

Introduzione

Con una recente nota del 25 ottobre 2017, la Corte costituzionale ha legittimato il decreto-legge n. 65 del 2015 (c.d. decreto Poletti) in tema di perequazione delle pensioni, che ha inteso «dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015», perché la nuova e temporanea disciplina prevista dal decreto Poletti realizza «un bilanciamento non irragionevole tra i diritti dei pensionati e le esigenze della finanza pubblica» (*Nel testo integrale della nota si legge che la Corte Costituzionale ha comunicato di aver «respinto le censure di incostituzionalità del decreto-legge n. 65 del 2015 in tema di perequazione delle pensioni, che ha inteso ‘dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015’. La Corte ha ritenuto che – diversamente dalle disposizioni del “Salva Italia” annullate nel 2015 con tale sentenza – la nuova e temporanea disciplina prevista dal decreto-legge n. 65 del 2015 realizzi un bilanciamento non irragionevole tra i diritti dei pensionati e le esigenze della finanza pubblica*). “Ragionevole” equilibrio che, come si può vedere a breve, si polarizza verso le esigenze della finanza pubblica.


Con la sentenza del 2015 la Corte stabiliva l'illegittimità del blocco del ricalcolo delle pensioni con conseguente condanna del Governo al pagamento degli arretrati, in nome della prevalenza dei diritti dei pensionati.

A distanza di due anni la Corte ritiene sufficiente il rimborso di meno del 10% di quanto dovuto (col c.d. bonus Poletti), in nome della prevalenza del principio del pareggio di bilancio (c.d. esigenze di finanza pubblica) «*la Consulta ha valutato la legittimità del decreto legge 65/2015 con cui il Governo ha riconosciuto in minima parte quanto non pagato ai pensionati per effetto del blocco della perequazione nel biennio 2012-2013. La decisione avrebbe potuto avere pesanti ricadute sui conti pubblici in quanto in ballo c'erano oltre di 21 miliardi di euro*». (11). Di conseguenza, il governo italiano con l'uso del nuovo principio costituzionale di pareggio di bilancio può intervenire legittimamente su tutte le politiche retributive degli statali e dei pensionati in vista di un ridimensionamento del loro potere di acquisto.

Con la nuova decisione, vengono vanificate le aspettative dei pensionati, mentre il governo si rallegra dell'importante risultato ottenuto a livello normativo

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author G. Bianco.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 255 - 267

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

– ed ora – anche giurisdizionale. In tal senso, il ministro Poletti ha dichiarato che: «quando l'abbiamo fatto [il bonus] eravamo convinti di fare una cosa rispettosa della sentenza che la Corte aveva emesso, dovendo peraltro tenere conto di un altro principio costituzionale che è la tenuta del pareggio di bilancio. Bisognava trovare un equilibrio e se oggi la Corte conferma che la scelta era corretta, non possiamo che esprimere soddisfazione» (12).

Il nuovo art. 81 della costituzione sul pareggio di bilancio

Il caso in esame affonda le proprie radici nella nuova disciplina costituzionale del pareggio di bilancio. Con l'approvazione della legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1 è avvenuto l'inserimento in Costituzione del principio del pareggio di bilancio, sicché tutte le amministrazioni pubbliche si impegnano ad assicurare sia l'equilibrio tra entrate e spese del bilancio, sia la sostenibilità del debito, nell'osservanza delle regole dell'UE in ambito economico-finanziario. La legge è figlia della sottoscrizione del Trattato sulla stabilità del marzo 2012 – c.d. Fiscal compact – con cui gli Stati membri dell'UE si sono obbligati ad introdurre nei propri ordinamenti il principio del pareggio di bilancio.

La legge, in Italia, ha ottenuto un largo consenso, perché approvata:

- a) con legge costituzionale;
- b) in seconda lettura, con la maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti alla Camera ed al Senato;
- c) in tempi veramente record: solo otto mesi di iter parlamentare.

Il nuovo art. 81 Cost. stabilisce che:

- «lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio»
- «il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali».

Si tratta della fine della possibilità, per l'Italia, di creare un disavanzo (in altri termini, più liquidità), neanche del 3%. Salvo «eventi eccezionali» normativamente specificati. Già con l'adozione della moneta unica non era più possibile svalutare – almeno per i Paesi che come l'Italia hanno adottato l'Euro; ora, la regola del pareggio di bilancio sembrerebbe indurre una svalutazione del lavoro, perché «colpisce salari e occupazione, accrescendo la disoccupazione strutturale» (Giacché V., 2015, p. 51). In nome del principio del pareggio di bilancio, nel 2011, il Governo si è affrettato a bloccare sia la rivalutazione delle pensioni (Decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201, convertito nella legge n. 214/2011) – in vista della definitiva approvazione della legge

costituzionale – sia, dopo il nuovo art. 81 Cost., gli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti (DPR n. 122/2013 e successive proroghe con le Leggi di stabilità per il 2014 e il 2015).

L'Italia e' ancora una repubblica fondata sul «lavoro»?

Il principio costituzionale del pareggio di bilancio può, in questa fase storica, diventare più importante di quello del lavoro?

In astratto sembrerebbe di no. La Costituzione italiana, infatti, dedica al lavoro diversi articoli:

- addirittura il primo, per cui «l'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro»;
- il terzo, per cui «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli [che impediscono] l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»;
- l'art. 4, primo comma, con cui si «riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e [si promuovono] le condizioni che rendano effettivo questo diritto»;
- l'art. 4, secondo comma, per cui «ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società».

Il principio di pareggio del bilancio, invece, sarebbe contenuto in un solo articolo (81 Cost.). Potrebbe esso – da solo – prevalere sui diversi articoli dedicati al lavoro, ed in particolar modo su quelli riguardanti la proporzionalità e l'adeguatezza dei salari e delle pensioni (art. 36 e 38 Cost) oppure sulle libertà sindacali (art. 39 Cost.)?


Maastricht: la priorità europea della stabilità dei prezzi

Allarghiamo il focus, per capire cosa sta succedendo a livello sistemico. L'ordinamento europeo, infatti, sembrerebbe poggiare su fondamenta diverse rispetto al sistema Italia, concepito nel 1948 come fondato sul lavoro. Secondo Giacché, «se ora ci volgiamo a considerare i trattati europei è facile constatare come essi presuppongano un'idea di società ben diversa da quella che avevano i nostri padri costituenti» (Giacché V., p. 23).

Già nel 1992, col Trattato di Maastricht si erano posti come obiettivi: lo stato minimo, la lotta all'inflazione, l'indipendenza della banca centrale e la denazionalizzazione della moneta. Da notare che tutti questi obiettivi sono sconosciuti alla Costituzione Italiana che, secondo le regole di diritto positivo, è superiore ai Trattati (come quello di Maastricht).

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author G. Bianco.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 255 - 267

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Il mantra politico di tutta la produzione giuridica dell'UE si può riassumere nella «lotta all'inflazione» che, a sua volta, legittima una strategia denominata «stabilità dei prezzi».

In tal senso, emblematico è l'art. 3 del Trattato sull'Unione europea in cui si dice che «l'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico». Nella sequenza degli obiettivi, prima vengono quelli di natura economica (crescita, stabilità, economia sociale e competitività) e solo dopo si comincia a parlare di piena occupazione: sarà un caso?

Art 119 TFUE: prima la stabilità poi il lavoro

Nell'art. 3 TUE la sequenza delle parole indica, a livello inconscio, anche la gerarchia delle stesse, accordando la prevalenza agli obiettivi economici. Ovviamente, per l'interprete più scettico, si tratta solo di un indizio. Andando alla ricerca di più indizi univoci e concordanti, la subordinazione del lavoro alla stabilità finanziaria è addirittura certificata dall'art. 119 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) per cui l'azione dell'UE: «comprende una moneta unica, l'euro, nonché la definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio uniche, che abbiano l'obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi e, *fatto salvo questo obiettivo*, di sostenere le politiche economiche generali nell'Unione conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza».


In questo caso la gerarchia delle priorità viene esplicitamente blindata dall'inciso «fatto salvo questo obiettivo». Nessun dubbio, dunque: solo dopo aver *fatto salvi* i seguenti due obiettivi gerarchicamente sovraordinati (moneta unica e stabilità dei prezzi) si può procedere a sostenere le politiche generali dell'Unione (come per es. le politiche del lavoro). In questo articolo, la gerarchia è chiaramente scolpita.

Stessa gerarchia per la SEBC: la stabilità prima di tutto

Gli indizi e le prove diventano oltremodo univoci e concordanti allorché nel puzzle normativo si inserisce il tassello dell'art. 127 del TFUE, che riguarda il Sistema Europeo di Banche Centrali: «l'obiettivo principale del Sistema europeo di banche centrali, in appresso denominato "SEBC", è il mantenimento della stabilità dei prezzi.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author G. Bianco.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 255 - 267

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, il SEBC sostiene le politiche economiche generali nell'Unione al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione definiti nell'articolo 3 del trattato sull'Unione europea».

In questo caso la gerarchia degli obiettivi viene consolidata dal rituale inciso «fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi». Se l'art. 3 TUE riguarda l'azione dell'UE, l'art. 127 TFUE riguarda il sistema bancario e quindi la sovranità monetaria. Siccome la moneta rappresenta il PIL e quindi, la quantità di energia biologica umana controllabile da un soggetto terzo, il sistema delle banche centrali “sovrane” antepone alle concrete politiche per la piena occupazione, l'obiettivo della stabilità dei prezzi. In realtà, si può intuire che l'obiettivo reale consiste sempre nella stabilità di un dato sistema di potere.

In un contesto politico che promuove fortemente la creazione degli stati uniti d'Europa, vi è un elemento di forte dissonanza rispetto al modello rappresentato dagli Stati Uniti d'America. Negli USA, infatti, la Federal Reserve ha il cosiddetto *dual mandate*, ossia un duplice obiettivo di intervento:

- a) la stabilità dei prezzi,
- b) quello dell'occupazione.

La Fed deve, secondo la normativa USA, promuovere effettivamente gli obiettivi del massimo impiego, dei prezzi stabili e dei tassi d'interesse moderati di lungo termine.

Niente di tutto questo è richiesto alla Banca Centrale Europea (BCE). La BCE «è l'unica banca centrale al mondo ad avere quell'*unico* obiettivo il mantenimento della stabilità dei prezzi, o meglio *la lotta all'inflazione*» (Giacché V., p. 33). Sta scritto, dunque: tutela dell'occupazione non è più un obiettivo prioritario.

La sentenza della corte costituzionale n. 70/2015 sul ricalcolo delle pensioni


Approvato il principio di Pareggio di Bilancio in Costituzione, vediamo come è stato messo in pratica dal Governo ed applicato dai Giudici.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 70/2015 (Garofalo D., pp. 680-694) ha dichiarato illegittimo, con effetto retroattivo, il blocco della rivalutazione delle pensioni (perequazione automatica) negli anni 2012-2015 operata dal governo Monti (Aa. Va. n. 70/2015; Esposito M. n. 70/2015; Morando E. n. 10, 2015).

Di conseguenza, grazie all'effetto retroattivo della decisione, i pensionati hanno avuto il diritto ad un ricalcolo delle pensioni stesse, comprensive della rivalutazione (rimborso) a partire dal 2012.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author G. Bianco.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 255 - 267

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Se la sentenza non fosse stata retroattiva i pensionati non avrebbero avuto diritto ad alcun rimborso per gli anni precedenti (ma eventualmente solo per il futuro, a partire dal 2015).

Con la retroattività, è stata presa decisione con effetti finanziari potenzialmente destabilizzanti sul bilancio pubblico (si parla di una somma che ammonta a 17 miliardi di Euro). La decisione dei Giudici è stata giustificata in via interpretativa in con la prevalenza del diritto dei pensionati a ricevere:

- a) una pensione adeguata alle esigenze di vita *ex art.* 36 Cost. (principio di adeguatezza);
- b) una paga corrispondente a un livello retributivo che permetta un'esistenza libera e dignitosa *ex art.* 38 Cost. (principio di proporzionalità).

In definitiva, i Giudici hanno fatto prevalere gli articoli 36 e 38 della Costituzione sul nuovo art. 81: emblematico è che nella sentenza il principio di pareggio di bilancio viene citato una sola volta – e peraltro solo per inciso.

La prevalenza dei diritti fondamentali sul pareggio di bilancio

A seguito della sentenza, in ambito governativo, «si è scatenata una [serie] di reazioni scomposte tutte riconducibili a un concetto fondamentale: la Corte non ha tenuto nel debito conto il nuovo art. 81 della Costituzione. Più esattamente: non ne ha accettato la *prevalenza* sugli altri diritti costituzionali» (Giacché V., p. 65).

I giudici hanno preservato lo status quo costituzionale, soprassedendo sul fatto che il principio di pareggio di bilancio è stato concepito per determinare un forte cambiamento nel DNA costituzionale italiano (15).


In tal senso, diversi autori, ancora poco allineati con i desiderata della nuova Elite europea, continuano a sostenere che i diritti dell'art. 36 e 38 Cost. sono prevalenti perché strettamente connessi con i valori “fondamentali” dei primi dodici articoli della Costituzione (*in primis* con il valore fondamentale del “Lavoro”). Da questo punto di vista, il principio di pareggio del bilancio avrebbe un rango inferiore rispetto agli articoli 1-12 della Costituzione.

A causa della sentenza, il Governo era costretto a concepire una strategia per fronteggiare i pericoli provenienti da (almeno) due fronti:

1. milioni di pensionati che – molto presumibilmente – avrebbe reclamato le rivalutazioni sottratte illegittimamente dal Governo;
2. l'insensibilità dei Giudici della Corte sui temi finanziari, perché ancora arroccati sulla difesa dei tradizionali diritti fondamentali. Il che rischiava di far condannare il Governo anche in futuro per altre simili infrazioni ai danni dei suoi cittadini.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author G. Bianco.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 255 - 267

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Il governo si è trovato davanti ad una impasse molto impegnativa, che lo ha aiutato ad affinare le sue doti di abile problem solver. Vediamo quale strategia normativa ha posto in essere nei riguardi dei pensionati e dei giudici.

La reazione “contro” i pensionati

Veniamo ai pensionati. Per il Governo (presieduto dal premier Renzi), la piena attuazione alla sentenza comportava un esborso di oltre 17 miliardi di Euro per il solo 2015. Una somma enorme. Per rimediare – almeno parzialmente – il Governo ha approvato un Decreto Legge (n. 65 del 2015), con cui ha approvato un rimborso (molto) parziale pari a soli 2,2 miliardi sui 17,6 miliardi spettanti ai pensionati. Una sorta di mini-bonus.

Ad esempio:

- a) ai «pensionati con 1.500 euro lordi di pensione [spettano] arretrati per circa 660 euro, ma hanno diritto a più di 3 mila euro di arretrati» (13);
- b) ai «pensionati con 2.000 euro lordi di pensione [spettano solo] circa 440 euro, ma hanno diritto a più di 4.000 euro di arretrati» (13).

Ora il Governo, con un abile marketing normativo, ha costretto i pensionati ad adire nuovamente le vie legali per ottenere la parte rimanente dei rimborsi. Quanti di essi saranno ancora vivi nel momento in cui la giustizia italiana gli darà un responso definitivo? E quale solidarietà potranno trovare nei giudici di stato, visto che questi ultimi sono tra le poche categorie statali a cui è stato risparmiato il blocco degli automatismi stipendiali? Come si vede l'intero sistema è stato ben congegnato.

La reazione “contro” la Consulta; 10. Dietrofront della corte sulla retroattività dei rimborsi: la sent. n. 178/2015

Al di là della contingente questione dei pensionati, il vero problema del governo era di evitare condanne future per altre categorie di cittadini a cui fossero stati sottratti illegittimamente dei soldi.

Per sensibilizzare i giudici della Consulta sui temi dell'austerità della finanza pubblica, alcuni parlamentari della maggioranza, nel giugno del 2015 hanno presentato un disegno di legge «in materia di istruttoria e trasparenza dei giudizi di legittimità costituzionale». Si tratta – evidentemente – di un «tentativo di limitare le prerogative della Corte costituzionale, così da evitare il ripetersi di sentenza quali la 70/2015» (Giacché V., p. 73). Nel disegno di legge si scrive chiaramente che «tutto il sistema istituzionale deve essere vincolato al rispetto formale e sostanziale dei vincoli derivanti dall'art. 81 vigente e direttamente collegati alla nostra appartenenza all'Unione

europea. Per queste ragioni tali vincoli non possono essere ignorati, neppure dalla Corte costituzionale».

In claris non fit interpretatio: raramente una (potenziale) normativa di stato fu così chiara. È sorprendente, infatti, come il linguaggio dell'Elite non sia assolutamente occulto; anzi va direttamente al punto, sicché i principali rimedi avanzati dal disegno di legge sono i seguenti:

- 1) «l'obbligo della Corte costituzionale di metter per iscritto nelle sentenze le conseguenze finanziarie delle sue decisioni, in relazione al principio di pareggio di bilancio (art. 81 Cost.)»;
- 2) l'opinione dissenziente dei giudici costituzionali messi in minoranza nella votazione su una sentenza: secondo Giacché (p. 76), «un modo per depotenziare i giudizi della Corte e conferire ad essi un carattere di opinione soggettiva cui si contrappone un'altra opinione soggettiva»;
- 3) conferire al Governo il potere di decidere le modalità ed i tempi di attuazione delle sentenze «ove sulla base di una specifica relazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio risulti che da sentenze definitive degli organi giurisdizionali e della Corte costituzionale possano derivare oneri finanziari non contabilizzati nei bilanci, il Governo assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di procedere all'esecuzione delle sentenze con modalità e tempi che ne assicurino la coerenza con [l'art. 81] della Costituzione». Quindi, come nel caso dei pensionati, il Governo condannato a pagare può fare quello che vuole.


Con questo rituale istituzionale (disegno di legge della maggioranza che potrebbe trasformarsi in legge), il Governo lanciava un avvertimento politico ben preciso ai giudici della Corte.

Dietrofront della corte sulla retroattività dei rimborsi: la sent. n. 178/2015

Subito dopo l'avvertimento del governo, la Corte costituzionale è tornata a pronunciarsi su un caso simile ai pensionati: la legittimità del blocco dei contratti nella Pubblica amministrazione, la quale interesserebbe più di 3 milioni e 300 mila lavoratori (14). Con la sentenza n. 178 del 2015 (Per un commento cfr. MOCHEGANI M., in *forumcostituzionale.it*, 10, 2015). la Corte ha ritenuto illegittima la proroga del blocco degli anni 2013-2014 e poi 2015, ritenendola una violazione della libertà sindacale (art. 39 Cost). Diversamente dal caso dei pensionati, *la sentenza non è stata ritenuta retroattiva*, perché la decisione lascia «impregiudicati, per il periodo già trascorso, gli effetti economici derivanti dalla disciplina esaminata» [In tal senso la Corte statuisce che «dichiara l'illegittimità costituzionale

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author G. Bianco.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 255 - 267

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

sopravvenuta, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica e nei termini indicati in motivazione]. Se la sentenza non è retroattiva, allora il Governo, pur formalmente colpevole, non è tenuto a risarcire alcunché a partire dal 2013.

La non retroattività della legge, in questa sentenza, discende dalla nuova decisione dei Giudici di far prevalere l'art. 81 sui diritti connessi a quelli della tutela dei diritti dei lavoratori (in particolare la violazione della libertà sindacale ex art. 39 Cost.). Il nuovo corso giurisprudenziale sarà «effetto, forse, delle stime circa le presunte drammatiche conseguenze che ciò avrebbe, comportato, rese pubbliche dall'avvocatura dello Stato (che aveva parlato [...] di 35 miliardi di euro di maggiori costi)»? O forse anche della c.d. *moral suasion* esercitata sulla Consulta col disegno di legge?

Art. 81 Cost. vs diritti fondamentali: storia di un OGM costituzionale

La nuova applicazione giurisprudenziale dell'art. 81, confermata dalla decisione del 25 ottobre 2017 (di cui aspettiamo le motivazioni), è probabilmente in contrasto con l'impostazione valoriale originaria della costituzione. La prevalenza del pareggio di bilancio accordata dalla Corte al governo in questa fase storica, infatti, permette di ridimensionare i diritti fondamentali anche in ambito lavorativo. D'altra parte, c'è da dire anche che questo modo di vedere è largamente accettato e perfino espressamente codificato a livello europeo, come si è visto.

A supporto delle tesi avanzate dalla nuova classe dirigente, va detto che nella fattispecie può trovare anche applicazione una particolare interpretazione del principio di gerarchia orizzontale (*lex posterior derogat priori*). L'art. 81 potrebbe prevalere perché si tratta di una legge costituzionale più recente che, a causa del fattore tempo, è sovraordinata rispetto alla prima costituzione. I c.d. diritti fondamentali, infatti, sono del 1948, mentre il principio di pareggio di bilancio è del 2012. A ciò si aggiunga che il principio è sostenuto da quella che Costantino Mortati definiva la costituzione materiale e da un quadro Europeo fortemente focalizzato sui temi finanziari. E questo, per chi ha un approccio di tipo interdisciplinare, è un elemento di contesto molto importante.

Semplificando con una metafora, il nuovo art. 81 Cost. rappresenta una modificazione genetica successiva apportata all'originario DNA della costituzione italiana che fa sì che il materiale genetico collocato successivamente nel 2012 (pareggio di bilancio) sia destinato a diventare dominante rispetto alle altre stringhe genetiche (diritto al lavoro, piena occupazione, equa retribuzione, ecc.) codificate nel

lontano 1948. Ad assicurare la dominanza genetica del nuovo DNA – peraltro legalmente modificato nel 2012 – la costituzione materiale sollecita i “genetisti” di stato (avvocatura, dottrina ed istituzioni) affinché sia preservata la necessaria stabilità del sistema nel contesto della nuova programmazione normativa di natura economico-finanziaria promossa dall’Unione Europea.

Biografia:

1. AA. VV., *La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in Barbieri M. E D’onghia M. (cur), WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”. Collective Volumes - 4/2015;
2. CINELLI M., 2015. *Illegittimo il blocco della indicizzazione delle pensioni: le buone ragioni della Corte (Corte cost. 30 aprile 2015, n. 70)*, in RDSS, 2, p. 429 ss.
3. D’ONGHIA M., 2015. *Sostenibilità economica versus sostenibilità sociale nella legislazione previdenziale. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 70/2015, passa dalle parole (i moniti)... ai fatti (dichiarazione di illegittimità)*, in RDSS, 2, p. 319 ss.
4. ESPOSITO M., 2015. *Il decreto-legge in-attuativo della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in www.osservatorioaic.it, 27 maggio 2015.
5. GAROFALO D., 2015. *La perequazione delle pensioni: dalla Corte costituzionale n. 70 del 2015 al D.L. n. 65 del 2015*, in *Lavoro nella giurisprudenza*, 7, p. 660 ss.
6. GIACCHÉ V., 2015. *Costituzione contro Trattati Europei*. Reggio Emilia: Imprimatur.
7. LEONE G., 2015. *Progressività e ragionevolezza nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: prime riflessioni sulla sentenza n.70/2015*, in RIDL, 3.
8. MOCCHEGIANI M., 2015. *La tecnica decisoria della sentenza 178 del 2015: dubbi e perplessità*, in forumcostituzionale.it, 10, 2015.
9. MORANDO E., 2015, *La sentenza n. 70 del 2015 sulle pensioni*, in federalismi.it, 2015.
10. REICH W., 1978. *Individuo e stato*. Varese: Sugarco.


Sitografia:

11. Redazione ilSole24ore (2017) <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2017-10-25/martina-rinviare-l-aumento-dell-eta-pensionabile-114911.shtml?uuid=AEN1OKvC>
12. Redazione RAI (2017) <http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Pensioni-la-Consulta-Giusta-la-rivalutazione-degli-assegni-85582c45-9390-47d4-960f-0da150dc7fe9.html>
13. Redazione Blitz (2015), *Pensioni rimborso, perchè è parziale e perchè non è per tutti*, in <http://www.blitzquotidiano.it/economia/pensioni-rimborso-perche-e-parziale-e-perche-non-e-per-tutti-2245714/#sthash.i2HIiNrx.dpuf>.
14. Redazione IPSOA (2015), *Blocco stipendi statali, depositata la sentenza della Consulta* in <http://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/lavoro-dipendente/quotidiano/2015/07/24/blocco-stipendi-statali-depositata-la-sentenza-della-consulta>.

15. BARBERA A., La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte, in www.rivistaaic.it, n. 2, 2015; CECCANTI S., Una sentenza che lascia dei seri motivi di perplessità, in federalismi.it, n. 10, 2015; MORRONE A., Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale, in federalismi.it, n. 10, 2015. - in www.rivistaaic.it, 2.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author G. Bianco.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 255 - 267

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)