

20 MAGGIO 2015

Sostenibilità, diritti acquisiti ed
irretroattività della legge. Prime
osservazioni a margine della sentenza
della Corte costituzionale n. 70/2015

di Daniele Porena

Ricercatore di Istituzioni di Diritto pubblico
Università degli Studi di Perugia



Sostenibilità, diritti acquisiti ed irretroattività della legge. Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015*

di Daniele Porena

Ricercatore di Istituzioni di Diritto pubblico
Università degli Studi di Perugia

Con la recente sentenza n. 70/2015 la Corte costituzionale - oltre al comprensibile clamore politico e giornalistico suscitato in relazione all'impatto che la stessa sembra destinata a produrre sui conti pubblici - ha maturato un ulteriore e significativo approdo rispetto alla complessiva giurisprudenza costituzionale nella materia previdenziale.

In arresti più recenti, la Corte costituzionale non aveva mancato di considerare come il perseguimento di un tendenziale ampliamento dell'orizzonte della sostenibilità finanziaria dei sistemi previdenziali rappresentasse un elemento costituzionalmente qualificante degli interventi normativi a tal fine indirizzati¹. Ancora, la Consulta aveva già avuto modo di chiarire² come

* Contributo inviato in occasione del Seminario a porte chiuse sulla sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015, tenutosi il 15 maggio 2015 a Roma e organizzato da federalismi.it

¹ La Corte costituzionale, nel recente giudizio di ammissibilità della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 24 (Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici) del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (c.d. Salva Italia), ha dichiarato, con sentenza n. 6 del 2015, l'inammissibilità della richiesta referendaria sul presupposto secondo cui la norma di cui si chiede l'abrogazione, introducendo nuovi principi in tema di trattamenti previdenziali, costituisce una disposizione della manovra finanziaria del 2011, produttiva di effetti collegati in via diretta ed immediata alla legge di bilancio e, dunque, non sottoponibile, di per sé, a referendum ai sensi dell'art. 75 Cost. Alla detta conclusione la Corte è approdata anche sulla base dell'assunto secondo cui la normativa di cui alla richiesta referendaria ha come conseguenza quella di incidere su un aggregato, importante, della manovra di bilancio, con evidenti prospettive di ampliare l'orizzonte della sostenibilità finanziaria stessa (anticipando la progressione in avanti del requisito anagrafico), cfr. [Corte Cost., sent. n. 5 del 2015](#), reperibile in federalismi.it.

² Così Corte Cost., sent. n. 172 del 2008, reperibile in www.cortecostituzionale.it, secondo cui «caratteristica comune di tutte le menzionate norme di definizione della retribuzione pensionabile è che esse si collocano nell'ambito di un sistema previdenziale tendente alla corrispondenza fra le risorse disponibili e le prestazioni erogate. E ciò anche in ossequio al vincolo imposto dall'art. 81, quarto comma, della



caratteristica comune delle normative dettate in materia di retribuzione pensionabile derivasse dal fatto che le stesse si collocano nell'ambito di un sistema previdenziale tendente alla corrispondenza fra le risorse disponibili e le prestazioni erogate. E ciò anche in ossequio al vincolo imposto dall'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

Non in ultimo, si ricordi quanto sostenuto dal Giudice delle leggi in relazione alla circostanza secondo cui la natura previdenziale di un intervento legislativo, stante la necessità di tener conto della «sostenibilità finanziaria complessiva del sistema», giustifichi l'attrazione alle competenze statali anche di funzioni di tipo amministrativo³.

Invero, il problema della sostenibilità del sistema previdenziale già da tempo albergava tra le preoccupazioni della Corte costituzionale. In questo senso la Corte aveva infatti già avuto modo di validare la razionalità di interventi legislativi giustificati dalla necessità economico-sociale di evitare, in un momento di grave crisi economica, notevoli disparità fra le diverse categorie di pensionati⁴. E ancora, era già stato osservato dalla Corte come sia innegabile che un più severo regime dei requisiti di concedibilità della pensione trovi razionale giustificazione nell'inderogabile esigenza di assicurare un equilibrato andamento di bilancio. Ciò, in particolare, al fine di scongiurare che eventuali difficoltà finanziarie possano poi ripercuotersi sulla capacità stessa di corrispondere in futuro le prestazioni pensionistiche a tutti gli aventi diritto⁵.

In generale, la giurisprudenza costituzionale in materia sembra dunque aver abbandonato più datate interpretazioni del sistema, e riconducibili ad una pretesa relazione simmetrica tra prestazione retributiva e prestazione previdenziale, affermando ripetutamente, di converso, che

Costituzione. Difatti, lo stesso passaggio dal criterio «contributivo» a quello «retributivo» nel calcolo delle pensioni, non è avvenuto a discapito dell'esigenza della sostenibilità finanziaria del sistema. Il principio secondo il quale la pensione deve essere calcolata applicando alla retribuzione mediamente percepita dal lavoratore in un determinato arco di tempo una certa percentuale direttamente proporzionale al numero di settimane coperte da contribuzione ha sempre avuto per presupposto la circostanza che le aliquote contributive vigenti fossero tali da garantire l'equilibrio finanziario di un tale sistema».

³ Cfr. con [Corte Cost., sent. n. 50 del 2005](#), reperibile in *federalismi*, secondo cui «La prevalenza e soprattutto l'indefettibilità della natura previdenziale del fondo a fronte di altre destinazioni puramente eventuali delle risorse, il carattere nazionale del medesimo, la necessità di tener conto della «sostenibilità finanziaria complessiva del sistema», giustificano l'attrazione alle competenze statali anche di funzioni amministrative (v. sentenza n. 303 del 2003)».

⁴ Cfr. con Corte Cost., sent. n. 349 del 1985, reperibile in *www.cortecostituzionale.it*.

⁵ La Corte Cost., chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di una normativa idonea ad incidere in senso peggiorativo su pregresse posizioni assicurative in itinere, ha osservato come sia «innegabile che il più severo regime dei requisiti di concedibilità della pensione trovi razionale giustificazione nell'inderogabile esigenza di assicurare un equilibrato andamento del bilancio della Cassa di previdenza dei dottori commercialisti ed ovviare così all'insorgenza di notevoli difficoltà finanziarie (v. relazione del presidente della Commissione lavoro del Senato in data 25 settembre 1985), che avrebbero potuto riflettersi sulla capacità stessa di effettuare in futuro le prestazioni pensionistiche a tutti gli aventi diritto», cfr. Corte Cost., sent. n. 390 del 1995 reperibile in *www.cortecostituzionale.it*.

non esiste nel nostro ordinamento un principio costituzionale che garantisca il costante adeguamento delle pensioni al successivo trattamento economico dell'attività di servizio corrispondente. Ciò, tuttavia, non senza che sia garantito il rispetto degli artt. 36 e 38 Cost. che, per costante giurisprudenza, impongono che siano individuati meccanismi che assicurino la perdurante adeguatezza delle pensioni ai mutamenti del potere di acquisto della moneta, sia al momento del collocamento a riposo, sia successivamente⁶.

Gli approdi maturati dalla giurisprudenza costituzionale, segnati – nella materia – da ampi sforzi interpretativi, sembrano di recente aver ricevuto, peraltro, anche espressa “copertura” costituzionale grazie alla revisione apportata agli artt. 81 e 98 Cost.

In particolare, il nuovo primo comma dell'art. 81, a mente del quale lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, «tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico», in uno con quella di cui al nuovo primo comma dell'art. 97 che dispone ora che le pubbliche amministrazioni⁷ assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, sembra offrire ulteriore terreno argomentativo agli approdi già maturati dalla giurisprudenza costituzionale.

In questo senso, sembra infatti evidente che il riferimento operato in sede di revisione alla sostenibilità del debito pubblico sia destinato, *naturaliter*, ad operare in relazione ad ogni tipo di intervento idoneo ad incidere sul complessivo indebitamento sovrano. Ciò, dunque, anche in relazione al sistema previdenziale il cui eventuale *deficit* è destinato a ricadere, come noto, sulla fiscalità generale⁸.

⁶ Cfr. con Corte Cost., sent. n. 30 del 2004 e, ancora, Corte Cost. ord. n. 162 del 2003 e n. 531 del 2002, reperibili in www.cortecostituzionale.it.

⁷ Dispone l'art. 97 della Costituzione che «le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge». Nella stesura previgente alla revisione apportata con l'art. 2 della L. Cost. 20 aprile 2012, n. 1. (applicabile a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014), la norma prevedeva che «i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge».

⁸ Come osservato anche in P. DONATI – S. BELARDINELLI, *Lo Stato sociale in Italia: bilanci e prospettive*, Milano, 1999, p. 37, «per coprire i disavanzi, si ricorre in modo crescente alla fiscalità generale, ma il processo risulta alla lunga insostenibile, dovendosi ripianare continuamente dei deficit che si rigenerano continuamente perché il sistema pensionistico non è in grado di reggersi» autonomamente.



In altre parole, ove la disciplina previdenziale non fosse idonea a garantire in modo autonomo la sostenibilità del sistema ciò condurrebbe, specie in condizioni di carico fiscale complessivo già elevato, ad un aggravio sulle condizioni di sostenibilità del debito pubblico nel suo complesso.

Accompagnata dalle evoluzioni giurisprudenziali alle quali si è fatto breve cenno, la questione della sostenibilità del sistema previdenziale è stata al centro di tutti gli interventi di riforma venuti in successione a partire dai primi anni '90.

Tali interventi - essenzialmente fondati sul presupposto che è essenzialmente e primariamente alla potestà dello Stato il compito di modificare in ogni tempo la legislazione previdenziale – hanno in vario modo intrecciato l'ampia problematica dei diritti quesiti nella materia previdenziale e dei limiti alla retroattività della legge.

Tale tematica non sembra estranea alla questione affrontata in occasione dell'ultimo approdo raggiunto dal Giudice delle Leggi. In particolare, sembra che il problema della acquisita titolarità di un diritto (fondato nella Carta e declinato dal legislatore) alla costante adeguatezza dei trattamenti retributivi e previdenziali alla progressiva perdita di valore della moneta sia stato sullo sfondo delle riflessioni operate dalla Corte.

Sotto alcuni aspetti, atteso che l'intervento normativo scrutinato era idoneo ad incidere su rapporti pensionistici già in essere e corredati da diritti già puntualmente identificati per legge, emergerebbe inoltre più di un profilo legato al principio di irretroattività della legge. Ciò in quanto la normativa in esame non limitava i propri effetti ai futuri trattamenti pensionistici non ancora goduti ma, al contrario, si estendeva a quelli già in godimento.

Il principio della irretroattività della legge – non occorre certo ricordarlo in questa sede – non è stato elevato a dignità costituzionale, ad eccezione della previsione di cui all'art. 25 Cost. per la materia penale. Tuttavia, per costante giurisprudenza costituzionale, al legislatore ordinario è consentita l'adozione di interventi normativi di portata retroattiva a condizione che gli stessi siano adeguatamente giustificati sul piano della ragionevolezza e non si pongano in contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti, così da incidere arbitrariamente sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti (così Corte Cost., sent. n. 432/1997).

In modo ancor più eloquente – se possibile – si è espressa la Consulta laddove ha osservato che «l'irretroattività (...) costituisce un principio generale dell'ordinamento» (Corte Cost., sent. 71/1957; Corte Cost., sent. n. 118/1957; Corte Cost., sent. n. 29/1961; Corte Cost., sent. n. 19/1970; Corte Cost., sent. n. 13/1977; Corte Cost., sent. n. 68/1984; Corte Cost., sent. n. 167/1986).



Al di fuori della materia penale il principio rappresenta dunque una direttiva per il legislatore, il quale può derogarvi conformemente alla regola della successione delle leggi nel tempo (Cass. Civ., sent. n. 1323/1983). Tali deroghe conservano comunque il carattere della eccezionalità e devono essere sorrette da adeguata e ragionevole giustificazione (*ex multis*, Corte Cost., sent. n. 153/1995; Corte Cost., sent. n. 6/1994; Corte Cost., sent. n. 822/1988; Corte Cost., sent. n. 349/1985; Corte Cost., sent. n. 70/1983; Corte Cost., sent. n. 194/76).

Al di là delle leggi di interpretazione autentica (quale non è – all'evidenza - quella di cui alle odierne censure), considerate *naturaliter* retroattive e per le quali meno appuntito è lo scrutinio di costituzionalità, per tutte le altre sono rigorosi i limiti di legittimità costituzionale precisati dalla Consulta.

Nello specifico ambito della materia previdenziale, la Corte costituzionale, già con sent. n. 349 del 1985, aveva affermato il principio in base al quale nel nostro sistema costituzionale non è interdetto al legislatore l'emanare disposizioni che modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo - qualora si tratti di disposizioni retroattive - il limite della materia penale. Tali interventi, tuttavia, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale ed incidere arbitrariamente su situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti ed in modo tale da frustrare così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica. Sicché, in via di principio, deve ritenersi ammissibile un intervento legislativo teso a modificare l'ordinamento pubblicistico delle pensioni purché ciò non avvenga in modo del tutto arbitrario ed irrazionale.

In particolare, la problematica della perequazione automatica delle pensioni al costo della vita non era sfuggita al vaglio della Consulta già nel recente passato.

Con sentenza n. 247 del 2010, la Corte aveva riconosciuto un margine di discrezionalità in capo al legislatore, da esercitare nel rispetto del principio costituzionale di proporzionalità e adeguatezza delle pensioni, e concludendo per la legittimità dell'azzeramento, previsto per l'anno 2008, dei trattamenti pensionistici di importo elevato.

Nella stessa sentenza, come anche ricordato in occasione dell'ultimo arresto, la Corte aveva tuttavia rivolto un monito al legislatore affinché la sospensione del meccanismo perequativo non avesse luogo a tempo indeterminato o mediante la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, poiché ciò entrerebbe in contrasto con i principi di ragionevolezza e proporzionalità. Ebbene, con l'occasione di quest'ultimo approdo, la Consulta si è fatta carico di recuperare l'insieme dei principi già maturati in passato e di non mostrarsi incline al tollerare l'inosservanza dei propri moniti.



In particolare, la natura arbitraria ed irragionevole dell'intervento legislativo censurato ricadrebbe nell'aver lo stesso prodotto una sospensione del meccanismo di perequazione automatica temporalmente più accentuata e gravante, questa volta, anche su trattamenti di importo più modesto.

Diversamente che nel passato, allorquando la sospensione dell'adeguamento fu disposta per un anno ed a gravare su quei trattamenti che presentano, per entità, migliori margini di resistenza all'erosione determinata dal fenomeno inflattivo, la sospensione del meccanismo perequativo ha assunto, nella normativa oggetto di scrutinio, portata quasi generalizzata e per un arco temporale significativamente più ampio.

Le circostanze evidenziate hanno indotto la Corte a ritenere dunque valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità e, per l'effetto, illegittima la norma scrutinata.

Il nucleo concettuale della sentenza della Corte costituzionale non sembra, peraltro, destinato a poter essere applicato nella sola materia oggetto di giudizio.

In particolare, occorrerà a questo punto chiedersi se alla luce degli stessi principi di proporzionalità, ragionevolezza ed adeguatezza del trattamento retributivo non debbano essere lette anche le varie norme in forza delle quali, in successione ed ormai da quasi un quinquennio, le retribuzioni corrisposte a parte dei lavoratori dipendenti in regime di diritto pubblico hanno finito per essere sottratte al meccanismo di indicizzazione automatica all'innalzamento del costo della vita.