

Lorenzo Nannipieri

dottorando di ricerca in "Giustizia costituzionale e diritti fondamentali"
Università di Pisa

L'INDENNITA' INTEGRATIVA SPECIALE SULLE PENSIONI DI REVERSIBILITA' TRA LEGISLATORE, GIUDICE DELLE PENSIONI E CORTE COSTITUZIONALE

Nota a Corte Cost. n.1/2011

1. Premessa

Il tema dell'indennità integrativa speciale sulle pensioni di reversibilità è stato oggetto di una lunga *querelle* tra gli organi di giustizia contabile ed il legislatore, ed è confluito in un contenzioso innanzi al Giudice delle leggi, sfociato nelle sentenze nn. 74/2008, 228/2010 e –da ultimo- 1/2011.

Quest'ultima, come si vedrà, pare chiudere definitivamente il dibattito in favore della scelta che il legislatore ha effettuato nella Finanziaria 2007 e giunta, anch'essa, come risposta ad un orientamento giurisprudenziale inaugurato verso la metà degli anni '90 e consolidatosi con la sentenza della Corte dei Conti a Sezioni Riunite n. 8/QM/2002.

Per meglio comprendere il contenuto della sentenza in commento, è parso opportuno anzitutto ripercorrere il cammino legislativo e giurisprudenziale che ha reso necessario l'intervento della Corte.

Più avanti, ci si soffermerà sul contenuto delle due sentenze che precedono la Sent. n.1/2011, per poi analizzare quest'ultima e formulare alcune osservazioni conclusive.

2. L'evoluzione normativa e giurisprudenziale in punto di I.I.S. e pensioni di reversibilità

Il punto di partenza della presente indagine è dato dalla differenza retributiva tra le pensioni afferenti al settore privato e quelle relative al settore pubblico.

Nel primo caso vige il principio della omnicomprensività della retribuzione pensionabile: ciò significa che al lavoratore, giunto in quiescenza, viene attribuita *sic et simpliciter* una pensione corrispondente ad una percentuale fissa della retribuzione percepita prima del pensionamento. In caso di decesso, la conversione della pensione diretta in pensione di reversibilità avviene, nel settore privato, con le medesime modalità sopra indicate; infatti, dopo la conversione del trattamento pensionistico, lo stesso è attribuito al coniuge (o ai figli) del *de cuius* in misura percentuale rispetto alla pensione diretta che questi percepiva in vita¹ (art.13 rdl 14 aprile 1939, n.636; art.22 l. 903 del 1965); solitamente, la pensione di reversibilità corrisponde al 60% della pensione diretta.

Nel settore pubblico, al contrario, le modalità di calcolo della pensione sono state, per anni, radicalmente diverse rispetto a quanto sopra brevemente esposto.

Al principio della omnicomprensività della retribuzione, vigente per il settore privato, il pubblico preferiva il principio di pluralità delle voci che andavano a concorrere alla formazione della retribuzione pensionabile.

La pensione liquidata al beneficiario constava di un coacervo di elementi retributivi. La stessa, infatti, si componeva di un elemento retributivo fisso (c.d. base pensionabile, i criteri di composizione della quale sono

¹ Così dispone il secondo comma dell'art.22 l. 21 luglio 1965, n.903 (Avviamento alla riforma e miglioramento dei trattamenti di pensione della previdenza sociale): "*Tale pensione è stabilita nelle seguenti aliquote della pensione già liquidata o che sarebbe spettata all'assicurato a norma dell'articolo 12: a) il 60 per cento al coniuge; b) il 20 per cento a ciascun figlio se ha diritto a pensione anche il coniuge, oppure il 40 per cento se hanno diritto a pensione soltanto i figli.*"

individuati dall'art.43 D.P.R. n.1092 del 1973²), cui la pensione pubblica sommava una serie di altri elementi accessori ed indipendenti, tra cui l'indennità integrativa speciale (di seguito: i.i.s.), introdotta alla fine degli anni '50 e sviluppatasi come applicazione della c.d. scala mobile, ovvero al fine di attualizzare la retribuzione tabellare dei dipendenti pubblici rispetto agli aumenti del costo della vita.

L'indipendenza degli elementi accessori dalla base pensionabile faceva sì che, al momento della conversione della pensione diretta in pensione di reversibilità, mentre la *base pensionabile* si riduceva in relazione all'aliquota prevista dalla legge (solitamente il 40% di riduzione), l'indennità integrativa speciale continuava ad essere liquidata *in misura intera*, in base alla previsione dell'art. 2 della legge n. 324 del 1959 (*Miglioramenti economici al personale statale in attività ed in quiescenza*).

Sino alla riforma delle pensioni pubbliche del 1994, vi era una netta demarcazione tra trattamenti attribuiti ad ex lavoratori privati e pensioni erogate ad ex lavoratori pubblici; omnicomprensività da un lato, pluralità di elementi retributivi dall'altro.

La riforma del 1994 (l.23 dicembre 1994, n.724, "*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*") costituiva una prima attuazione del processo di omogeneizzazione e graduale integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato³, nel tentativo di attribuire alla pensione pubblica il carattere di *omnicomprensività* proprio della pensione privata. L'art. 15 della sopra citata l. n.724/1994 (ovvero la prima norma su cui si fonda il ragionamento della Corte nella pronuncia in commento), riferito esclusivamente alle pensioni pubbliche, disponeva il calcolo precedentemente vigente avrebbe dovuto fermarsi alle pensioni dirette liquidate fino al 31 dicembre 1994. Per queste, avrebbe continuato ad applicarsi il vecchio regime, anche in caso di successiva morte del pensionato e conseguente trasformazione della pensione diretta in pensione di reversibilità⁴.

Per quanto riguarda le pensioni dirette liquidate dopo il 1 gennaio 1995, invece, il sistema veniva trasformato in conformità con i canoni offerti dal regime dell'assicurazione obbligatoria, in base al quale anche il settore pubblico avrebbe dovuto abbracciare il principio della omnicomprensività del trattamento retributivo. Più precisamente, le componenti accessorie, quale l'i.i.s., avrebbero dovuto essere attribuite all'ex lavoratore in quiescenza rispecchiando l'aliquota applicata al trattamento base; in altri termini, la pensione pubblica diretta avrebbe dovuto essere liquidata in modo omnicomprensivo, detraendo dalla retribuzione complessivamente determinata l'aliquota prevista dalla legge (normalmente il 40% della stessa). Conseguentemente, anche il trattamento pensionistico di reversibilità avrebbe dovuto essere calcolato come omnicomprensivo, nella percentuale del 60% della pensione diretta.

² Secondo tale norma, la *base pensionabile* è costituita dall'ultimo stipendio o dall'ultima paga o retribuzione e dagli assegni o indennità pensionabili sottoindicati integralmente percepiti. Si tratta, dunque, di una quota fissa che viene calcolata al momento del pensionamento del dipendente pubblico.

³ Si veda, sul punto, l'art. 1 d.lgs. 3 febbraio 1993, n.29.

⁴ In particolare, l'art. 15 l.724/1994 così disponeva: "Art. 15 (Assoggettamento alla ritenuta in conto entrate del Ministero del tesoro della quota di maggiorazione della base pensionabile e omogeneizzazione dei trattamenti di pensione) 1. Con decorrenza dal 1° gennaio 1995, ai soli fini dell'assoggettamento a ritenuta in conto entrate del Ministero del tesoro, lo stipendio e gli altri assegni pensionabili, con esclusione dell'indennità integrativa speciale di cui alla legge 27 maggio 1959, n. 324, e successive modificazioni ed integrazioni, e degli assegni e indennità corrisposti per lo svolgimento di particolari funzioni esclusi dalla base pensionabile, spettanti ai dipendenti aventi diritto al trattamento di quiescenza disciplinato dal testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, e successive modificazioni ed integrazioni, sono figurativamente aumentati della percentuale prevista dagli articoli 15, 16 e 22 della legge 29 aprile 1976, n. 177. 2. La disposizione di cui al comma 1 si applica ai dipendenti iscritti a gestioni pensionistiche regolate da ordinamenti che rinviano alle norme contenute nel testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, e successive modificazioni ed integrazioni. 3. In attesa dell'armonizzazione delle basi contributive e pensionabili previste dalle diverse gestioni obbligatorie dei settori pubblico e privato, con decorrenza dal 1° gennaio 1995, per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, iscritti alle forme di previdenza esclusive dell'assicurazione generale obbligatoria, nonché per le altre categorie di dipendenti iscritti alle predette forme di previdenza, la pensione spettante viene determinata sulla base degli elementi retributivi assoggettati a contribuzione, ivi compresa l'indennità integrativa speciale, ovvero l'indennità di contingenza, ovvero l'assegno per il costo della vita spettante. 4. La pensione di cui al comma 3 è reversibile, con riferimento alle categorie di superstiti aventi diritto, in base all'aliquota in vigore nel regime dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti. 5. Le disposizioni relative alla corresponsione della indennità integrativa speciale sui trattamenti di pensione previste dall'articolo 2 della legge 27 maggio 1959, n. 324, e successive modificazioni ed integrazioni, sono applicabili limitatamente alle pensioni dirette liquidate fino al 31 dicembre 1994 e alle pensioni di reversibilità ad esse riferite. 6. Le disposizioni di cui ai commi 3, 4 e 5 si applicano anche ai dipendenti iscritti ai fondi integrativi di previdenza previsti dai regolamenti degli enti di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70".

In base al citato art.14 l.23 dicembre 1994, n.724, tale modifica sarebbe dovuta intervenire solo per ex dipendenti pubblici deceduti dopo il 1 Gennaio 1995; per gli altri, nulla sarebbe cambiato.

L'anno successivo entrava in vigore l'art. 1, co.41 l.8 agosto 1995, n.335 (*"Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare"*), il quale disponeva l'estensione della disciplina dell'assicurazione generale obbligatoria a tutte le forme esclusive o sostitutive di detto regime⁵. In buona sostanza la norma introduceva nell'ordinamento il principio per cui, dalla data di entrata in vigore della legge (17 Agosto 1995), tutte le pensioni di reversibilità avrebbero dovuto essere liquidate con il conglobamento dell'indennità integrativa speciale, che dunque non sarebbe stata più erogabile in misura intera, ma avrebbe dovuto rispecchiare l'aliquota prevista per il trattamento base. Questa previsione, evidentemente, andava incontro alla sopra citata volontà del legislatore di uniformare i trattamenti pensionistici pubblici con quelli privati, attribuendo anche ai primi una portata omnicomprensiva.

Subito dopo l'entrata in vigore della novella del 1995 si crearono opinioni contrastanti in ordine al rapporto tra la stessa e la disposizione contenuta nella l. 724/1994. La nuova norma, infatti, nulla prevedeva in punto di abrogazione delle disposizioni emanate l'anno precedente, di talché, secondo un primo orientamento, le stesse avrebbero dovuto considerarsi tacitamente abrogate.

Il problema, di non scarsa importanza pratica, investiva in particolare i soggetti andati in pensione prima del 1.1.1995. Infatti, seguendo l'impostazione fornita dal legislatore del 1994, agli stessi avrebbe dovuto essere applicata la normativa previgente, che, lo si ricorda, consentiva l'attribuzione della i.i.s. in misura intera, ed in modo del tutto svincolato dalla retribuzione base, che invece avrebbe dovuto essere decurtata nel "passaggio" dalla retribuzione lavorativa alla pensione diretta, e poi ulteriormente ridotta in occasione della conversione della pensione diretta in pensione di reversibilità.

In base alla previsione operata dalla l. n.335 del 1995, invece, anche l'i.i.s. avrebbe dovuto essere raggugliata rispetto all'aliquota prevista dal regime dell'assicurazione generale obbligatoria; dunque, in buona sostanza, i sostenitori dell'effetto abrogativo della l. n.335 del 1995 rispetto all'art. 15, comma 5, l. n.724 del 1994 (primo tra tutti, per evidenti ragioni, l'I.N.P.D.A.P.), propugnavano un'impostazione per la quale anche l'i.i.s. avrebbe dovuto essere liquidata, nelle pensioni di reversibilità, nella misura del 60%.

Tale duplicità di soluzioni ermeneutiche ha avuto il suo naturale riflesso in un massiccio contenzioso radicatosi presso gli organi di giustizia contabile, al cui interno si è formato un duplice orientamento.

In base ad una prima impostazione, largamente minoritaria (seguita da una sola pronuncia del Giudice delle pensioni⁶), l'art.1, comma 41, della l. n.335 del 1995 avrebbe tacitamente abrogato – e dunque reso inapplicabile – la vecchia disciplina alle pensioni di reversibilità liquidate in favore dei congiunti dei soggetti deceduti prima del 31.12.1994.

Al contrario, per l'impostazione dominante⁷, il fatto che il trattamento di reversibilità fosse connesso a quello diretto spettante al coniuge defunto, liquidato prima del 1.1.1995, era di per sé considerata ragione sufficiente per continuare a far applicazione, per questi soggetti, del vecchio impianto normativo, e dunque a liquidare l'i.i.s. in misura intera.

Il contrasto giurisprudenziale giungeva, nei primi mesi del 2002, innanzi alle Sezioni Riunite della Corte dei Conti, le quali abbracciavano l'impostazione già largamente maggioritaria, nel senso della sopravvivenza dell'art.15, co. 5, della l. n.724/1994. Con la nota sent.8/2002/QM, infatti, le S.R. enunciavano il principio di diritto per cui *"in ipotesi di decesso di pensionato, titolare di trattamento di riposo, liquidato prima del 31.12.1994, il consequenziale trattamento di reversibilità deve essere in ogni caso liquidato secondo le norme di cui all'art.15, comma 5 della L.23.12.1994 n.724, indipendentemente dalla data della morte del dante causa. L'art.1 comma 42 della l.8.8.1995, n.335 non ha effetto abrogativo dell'art.15, comma 5 della*

⁵ In particolare, la norma dispone che *"La disciplina del trattamento pensionistico a favore dei superstiti di assicurato e pensionato vigente nell'ambito del regime dell'assicurazione generale obbligatoria è estesa a tutte le forme esclusive o sostitutive di detto regime. In caso di presenza di soli figli di minore età, studenti, ovvero inabili, l'aliquota percentuale della pensione è elevata al 70 per cento limitatamente alle pensioni ai superstiti aventi decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge. Gli importi dei trattamenti pensionistici ai superstiti sono cumulabili con i redditi del beneficiario, nei limiti di cui all'allegata tabella F. Il trattamento derivante dal cumulo dei redditi di cui al presente comma con la pensione ai superstiti ridotta non può essere comunque inferiore a quello che spetterebbe allo stesso soggetto qualora il reddito risultasse pari al limite massimo delle fasce immediatamente precedenti quella nella quale il reddito posseduto si colloca. I limiti di cumulabilità non si applicano qualora il beneficiario faccia parte di un nucleo familiare con figli di minore età, studenti ovvero inabili, individuati secondo la disciplina di cui al primo periodo del presente comma. Sono fatti salvi i trattamenti previdenziali più favorevoli in godimento alla data di entrata in vigore della presente legge con riassorbimento sui futuri miglioramenti."*

⁶ A quanto risulta, questa soluzione è stata fornita dalla sola sent. n.111 del 15.3.2000 della III sez. giur. Centrale della Corte dei Conti.

⁷ si vedano le sentt. III sez. giur. Centrale della Corte dei Conti nn. 182 del 10.7.2001; n. 189 dell'11.7.2001; n.132 del 7.6.2001; n. 239 del 26.9.2001; n.90 del 24.4.2001; n.190 dell'11.7.2001; n.209 del 26.7.2001; n.5, 6 e 7 dell'8.1.2002.

L.23.12.1994, n.724”.

Il capitolo, dopo la pronuncia delle Sezioni Riunite, pareva davvero chiuso; negli anni successivi alla pronuncia dell’organo contabile in funzione nomofilattica, la giurisprudenza si armonizzava in accoglimento di un orientamento che peraltro, anche negli anni precedenti, era sempre stato largamente maggioritario. Tale situazione perdurava sino all’entrata in vigore dell’art.1, cc. 774, 775 e 776 l.27 dicembre 2006, n.296 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)”; con la stessa, il legislatore interveniva nuovamente in materia, con un “colpo di penna” destinato a ribaltare un assetto ermeneutico ormai ampiamente radicatosi nella giurisprudenza contabile.

L’art. 1 della legge finanziaria 2007, infatti, forniva, al c.774, un’interpretazione autentica dell’art.1, co.41, della l.8 agosto 1995, n.335, in base alla quale “*per le pensioni di reversibilità sorte a decorrere dall’entrata in vigore della l.8 agosto 1995, n.335, indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta, l’indennità integrativa speciale già in godimento da parte del dante causa, parte integrante del complessivo trattamento pensionistico percepito, è attribuita nella misura percentuale prevista per il trattamento di reversibilità*”. I due commi successivi, rispettivamente, fanno salvi “*i trattamenti pensionistici più favorevoli in godimento alla data di entrata in vigore della presente legge*”, ma solo se “*definiti in sede di contenzioso*”, disponendo altresì l’abrogazione dell’art.15, comma 5, della l.23 dicembre 1994, n.724.

2.1 Segue. Il conflitto “passa” alla Corte Costituzionale

La soluzione offerta dal Legislatore del 2006 non poteva certamente trovare l’avallo della magistratura contabile, posto che ribaltava completamente un orientamento giurisprudenziale incardinatosi nell’ordinamento come diritto vivente.

Le norme sopra richiamate, invero, venivano immediatamente rimesse al vaglio di legittimità costituzionale del Giudice delle leggi da parte di alcune sezioni regionali della magistratura contabile⁸, e si traducevano in due pronunce della Corte Costituzionale (n. 74 del 2008 e n.228 del 2010) con le quali la Consulta dichiarava sistematicamente l’infondatezza delle questioni prospettate.

Tali sentenze costituiscono il substrato su cui poggia la pronuncia in commento, e meritano di essere brevemente ripercorse.

Con la sent. n.74/2008, la Corte decideva in ordine alle q.l.c. promosse dalle Sezioni Giurisdizionali delle Corti dei conti della Regione Siciliana e della Regione Puglia, le quali avevano impugnato il solo comma 774, per asserito contrasto con l’art.3 Cost., sotto il profilo dell’irrazionalità, del contrasto con l’esigenza di certezza dei rapporti giuridici e con la lesione del principio dell’affidamento.

In estrema sintesi, i rimettenti censuravano un utilizzo distorto del potere di interpretazione autentica che, nel caso di specie, si sarebbe tradotto in un ingiustificato *vulnus* rispetto all’affidamento dei soggetti titolari di pensioni di reversibilità sorte con riferimento a pensioni dirette liquidate entro il 31.12.1994. La norma impugnata, invero, avrebbe comportato una “*sostanziale decurtazione dell’ammontare dell’indennità integrativa speciale tradendo l’affidamento che i titolari delle suddette pensioni di reversibilità avevano riposto, all’indomani dell’entrata in vigore del comma 5 dell’art. 14 della l.724 ossia già da dodici anni or sono, nella certezza della spettanza dell’indennità integrativa speciale quale emolumento accessorio intero e non da conseguire in misura percentuale*”, il tutto, peraltro, in presenza di una *pacifica* giurisprudenza consolidatasi in senso diametralmente opposto.

⁸ Ord. 11 gennaio 2007, n.387, Giudice unico delle pensioni della Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana della Corte dei conti; ord. 25 gennaio 2007, n.388, Giudice unico delle pensioni della Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia della Corte dei conti; ord. 18 ottobre 2007, nn. 117, 118, 119 e 120, della Corte dei conti – sez. giurisdizionale per la Regione Lazio; ord. 15 luglio 2009, n.304, della Corte dei conti – sez. giurisdizionale per la Regione Emilia – Romagna.

La Corte Costituzionale si pronunciava con un dispositivo di infondatezza secca, resa dopo una breve trattazione del merito della questione. In particolare, il Giudice delle leggi considerava che l'opzione del Legislatore del 2006 fosse la scelta di "*uno dei possibili significati della norma interpretata*", la quale era stata comunque abbracciata da una, pur largamente minoritaria, giurisprudenza di merito.

La norma impugnata non poteva essere considerata in sé irragionevole anche perché "*l'assetto recato dalla norma denunciata riguarda anche il complessivo riequilibrio delle risorse e non può, pertanto, non essere attenta alle esigenze di bilancio*", considerando peraltro che il legislatore avrebbe comunque "*salvaguardato i trattamenti di miglior favore già definiti in sede di contenzioso, con ciò garantendo non solo la sfera del giudicato, ma anche il legittimo affidamento che su tali trattamenti soltanto poteva dirsi ingenerato*".

La soluzione offerta dalla Corte con la sent. n.74/2008 non era in grado di sgombrare il campo da ogni dubbio di costituzionalità avente ad oggetto i citati tre commi della legge finanziaria 2007. In particolare, tra le altre perplessità, v'era da chiedersi in primo luogo, se la funzione perequativa sia di per sé idonea a rendere la stessa legittima, e se, in secondo luogo, il co.775 non attui un'ingiustificata discriminazione tra coloro i quali abbiano visto definirsi la propria posizione in sede di contenzioso giurisdizionale e chi abbia già trovato soddisfazione agendo in via amministrativa.

Tali aspetti rientrano tra i profili di incostituzionalità che venivano rimessi alla Corte dai Giudici delle pensioni delle Regioni Lazio ed Emilia Romagna, poi sfociati nella sent. n.228/2010.

Con la sent. n.228/2010, la Corte si pronunciava sugli stessi tre commi in relazione a parametri differenti da quelli già evocati dai giudici contabili di Puglia e Sicilia. In particolare, i commi 774, 775 e 776 venivano impugnati – in primo luogo – con riferimento ad alcuni principi desumibili dall'art.3 Cost. (parità di trattamento; ragionevolezza); veniva poi riproposto il profilo dell'uso improprio della funzione interpretativa da parte del legislatore; in terzo luogo, entrambi i rimettenti evidenziavano una presunta lesione dell'art.38 Cost. da parte delle norme impugnate, posto che le stesse non terrebbero in adeguata considerazione "*lo stato di bisogno collegato alla posizione vedovile*"; ancora, veniva sollevato il dubbio con riferimento anche all'art.53 Cost.: il meccanismo ingenerato dalla novella del 2006, infatti, introdurrebbe un principio *regressivo* e non *progressivo* di contribuzione⁹.

La risposta della Corte, in questo secondo caso, era ancora una volta contenuta in un dispositivo di infondatezza. Peraltro, la Consulta si pronunciava in modo ancora più sbrigativo rispetto alla soluzione offerta nel 2008. Infatti, con riferimento alle questioni relative –in qualche modo- all'art.3 Cost., il Giudice delle leggi si limitava a riproporre *sic et simpliciter* le medesime osservazioni mosse nella sent. n.74/2008. La Consulta, infatti, respingeva i profili relativi all'art.3 riproponendo le stesse motivazioni della precedente pronuncia. Ancora, circa il profilo dell'irragionevolezza, nonché in ordine alle censure relative alla violazione dell'art.38, la Corte sottolineava la natura di *diritto originario* della pensione di reversibilità: di conseguenza, ciò che occorrerebbe verificare sarebbe il momento della sua insorgenza¹⁰. Inoltre, ad avviso della Corte, il rapporto con la pensione diretta non è indefettibile, e *non può impedire un diverso intervento legislativo*. In base a questa soluzione, dunque, è pienamente ammissibile un intervento legislativo che operi su rapporti di durata, al fine di soddisfare esigenze di contenimento della spesa pubblica e di armonizzazione dei settori pensionistici pubblico e privato. Peraltro, conclude la Corte sul punto, il *fluire del tempo è valido discrimine di situazioni giuridiche analoghe*.

⁹ Infatti, il pregiudizio arrecato ai beneficiari delle pensioni di reversibilità sarebbe progressivamente minore al crescere della *quota base* della pensione, con il risultato che, per pensioni elevate, il decremento della pensione sarebbe minimo. Lo stesso, invece, crescerebbe progressivamente al diminuire della quota base.

¹⁰ La Corte, infatti, già con la sentenza n.446/2002, aveva precisato che "*il diritto al trattamento di reversibilità per il coniuge superstite sorge solo al momento della morte dell'altro coniuge, titolare di pensione diretta (reversibilità in senso stretto) o lavoratore ancora in servizio (pensione indiretta). Pertanto, nell'ipotesi (ricorrente nella specie) di diritto alla pensione di reversibilità in senso stretto sorto dopo l'entrata in vigore della norma impugnata, deve escludersi che questa abbia potuto ledere un affidamento tutelabile nella stabilità della disciplina della reversibilità. Infatti in quel momento, essendo in corso un trattamento di pensione diretta, un tale affidamento sicuramente non poteva vantare il coniuge del pensionato, la cui qualità di «superstite» si configurava allora in termini di mera eventualità.*" Per un'analisi della pronuncia, si rimanda a P. CARNEVALE, *Più ombre che luci su di un tentativo di rendere maggiormente affidabile lo scrutinio della legge sotto il profilo del legittimo affidamento*, in *Giurispr. Costit.*, 2002, pagg. 3666 ss.

Infine, la questione di cui all'art.53 veniva dichiarata infondata perché *il principio di capacità contributiva riguarda solo la materia tributaria, e non può essere invocato in materia previdenziale.*

In sintesi, con le due richiamate sentenze, la Corte aveva già espresso –piuttosto inequivocabilmente- il proprio avallo rispetto alla compatibilità costituzionale delle norme impugnate.

Già con il secondo intervento (sent. n.228/2010), strettamente interconnesso, come si è avuto modo di evidenziare, alla pronuncia di due anni prima (sent. n.74/2008) la Corte sembrava infatti aver consacrato lo “strappo del legislatore”, spegnendo allo stesso tempo ogni ambizione, da parte dei Giudici delle pensioni, di elidere l’impatto della novella del 2006 per far riemergere il vecchio diritto vivente delle S.R.¹¹, che era stato improvvisamente contraddetto dalla legge.

3. L’ultimo atto. La Sent. Corte Cost. n.1/2011

L’impressione che suscita la sentenza n.1/2011, sin dalla prima lettura, è che la Corte abbia voluto concludere definitivamente una questione che dura ormai da sedici anni.

Il caso concreto sotteso alla questione posta all’esame della Corte trae origine dal ricorso di una vedova di un ex dipendente pubblico, pensionato dal 1 dicembre 1994 (dunque, da un periodo antecedente all’entrata in vigore della l.23 dicembre 1994, n.724), e deceduto nel 2003. Alla stessa, l’INPDAP aveva riconosciuto il diritto a percepire l’i.i.s. sulla pensione di reversibilità nella misura del 60%.

Tale provvedimento era stato impugnato innanzi alla Corte dei Conti – Sez. Giur. per la Regione Calabria- onde poter ottenere il riconoscimento della i.i.s. in misura intera, in linea con l’orientamento espresso dalle Sezioni Riunite, contenuto nella sent. 8/QM/2002.

Il giudice adito, tuttavia, rigettava il ricorso, facendo applicazione dei commi 774, 775 e 776 della legge n.296/2006; avverso tale decisione la ricorrente proponeva appello innanzi alla Sezione Centrale, la quale, esaminati gli atti, decideva di sollevare questione di legittimità costituzionale davanti al Giudice delle leggi.

I suindicati commi, così, giungevano per la terza volta all’attenzione della Corte. In quest’ultimo caso, tuttavia, l’ordinanza di remissione proponeva profili di incostituzionalità radicalmente diversi da quelli relativi ai due precedenti giudizi. In tali occasioni, come si è visto, le questioni di incostituzionalità si erano incentrate essenzialmente sulla violazione dell’art.3 Cost., preso in considerazione sotto vari profili.

L’ultima ordinanza prova a mutare il filtro costituzionale; il parametro evocato, infatti, è il principio del giusto processo, desumibile dagli artt. 111 e 117 Cost., nonché dall’art.6 C.E.D.U..

¹¹ L’ord. n.72/2010 della Sezione giurisdizionale Centrale della Corte dei Conti, recante la q.l.c. che ha dato vita al giudizio terminato con la Sent. Corte Cost. n.1/2011, nel motivare in punto di rilevanza, osserva che “l’art. 42 della legge 18 giugno 2009, n. 69, ha aggiunto all’art. 1, comma 7, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, un periodo a norma del quale «se la sezione giurisdizionale, centrale o regionale, ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle sezioni riunite, rimette a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione del giudizio». Disposizione che impone certamente a questo giudice una maggiore cautela, nel senso che, prima di considerare la pronuncia delle Sezioni riunite n. 8/QM/2002 effettivamente travolta dalla normativa, che si autodefinisce interpretativa, contenuta nell’art. 1, commi 774-776, della legge finanziaria 2007, val la pena di accertare con maggior rigore se detta normativa resista alle censure di illegittimità costituzionale rivolte dall’appellante: accertamento eventualmente da rimettere al giudice delle leggi.” Ed ancora: “qualora tale giudice dovesse dichiarare l’illegittimità costituzionale delle disposizioni in parola, la cennata pronuncia di massima riviverebbe, dotata della novella efficacia attribuitale dall’art. 42 della legge n. 69 del 2009, e questo giudice non potrebbe che conformarsi ad essa o rimettere la decisione alle stesse Sezioni riunite. Ciò comporta la sicura rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che dovessero essere ritenute non manifestamente infondate e dovessero essere conseguentemente sollevate da questo giudice davanti alla Corte costituzionale.”

Ad avviso del giudice *a quo*¹², le norme impugnate contrasterebbero, in primo luogo, con il principio di cui all'art.111 Cost., nel momento in cui imporrebbero una lettura della disciplina del tutto favorevole all'erario e pregiudizievole al pensionato, *“pretendendo che tale interpretazione abbia efficacia nei procedimenti giudiziari in corso”*. Peraltro, l'intervento del legislatore si porrebbe in contrasto anche con l'art.6 CEDU (che garantisce, come noto, l'*equo processo*), quale obbligo internazionale cui la legge deve necessariamente conformarsi, e dunque finirebbe per ledere, in base alla teoria della norma interposta, l'art.117 Cost..

Secondo la prospettazione fornita dal rimettente, infatti, i parametri evocati impedirebbero allo Stato (inteso sia come Stato legislatore, sia come persona, che come apparato pluripersonale) di *conseguire, quale parte di un giudizio, dall'applicazione della nuova normativa, la positiva definizione della controversia in suo favore*. Il che, proseguiva il rimettente, *sembra conforme a ragionevolezza ritenere che si verifichi ogni volta che vengano in questione pubbliche risorse, e la nuova normativa abbia l'effetto di salvaguardare tali risorse in danno della privata controparte*. Peraltro, il giudice *a quo*, equiparando l'*equo processo* di cui all'art. 6 CEDU al *giusto processo* di cui all'art.111 Cost., riteneva che non potesse considerarsi *«giusto» un processo nel corso del quale una delle parti e' arbitra di «cambiare le carte in tavola» e i parametri normativi del giudizio, travolgendo le aspettative della controparte, che tale giudizio ha promosso sulla base di norme e di orientamenti giurisprudenziali diversi*. In questo caso, infatti, *lo Stato – considerato unitamente nei suoi Poteri – cessa di essere giudice terzo e imparziale*.

La Corte respinge, dichiarandoli infondati, anche questi profili di incostituzionalità.

Dopo aver ripercorso il proprio recente orientamento in tema di rapporti tra CEDU e Costituzione (in particolare, sono menzionate, tra le altre, le sentt. Nn. 348 e 349 del 2007), la Corte torna sull'evoluzione normativa in materia di i.i.s. sulle pensioni di reversibilità, con esplicito riferimento al contenuto delle precedenti pronunce del 2008 e del 2010.

Ma il ragionamento su cui ruota la motivazione della sentenza in commento, non affonda le proprie radici nelle due sentenze che avevano già trattato le stesse norme, bensì nella sentenza n.311/2009, in tema di personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario statale (A.T.A.).

Con tale pronuncia, la Corte era intervenuta sui rapporti tra fonti costituzionali e convenzionali¹³, ripercorrendo la giurisprudenza della Corte EDU in ordine alla possibilità, per lo Stato, di adottare norme interpretative a carattere retroattivo.

Sul punto, la sent. n.311 ricordava che, pur non sussistendo un principio costituzionale di divieto di irretroattività della norma civile *“sfavorevole”* (in contrapposizione a quanto avviene, secondo l'art.25 Cost., per le norme penali), *i principi convenzionali vietano l'interferenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia destinata a influenzare l'esito della controversia, fatta eccezione che per motivi imperativi di interesse generale («impérieux motifs d'intérêt général»)*. La Consulta, in tale occasione, aveva altresì precisato che *il requisito della parità delle armi comporta l'obbligo di dare alle parti una ragionevole possibilità di perseguire le proprie azioni giudiziarie, senza essere poste in condizione di sostanziale svantaggio rispetto agli avversari*¹⁴.

¹² L'ordinanza di rimessione, peraltro, dà atto del fatto che la Corte Costituzionale, nella sent. n.74/2008, avrebbe dichiarato la *manifesta infondatezza* delle questioni promosse dagli allora rimettenti. In verità, come abbiamo avuto modo di vedere, la Corte ha adottato, sia nella sent. n.74/2008, che nella successiva sent. n.228/2010, dispositivi di infondatezza semplice.

¹³ Per un commento più approfondito alla sentenza n.311/2009, vd. A. RUGGERI, *Conferme e novità di fine anno in tema di rapporti tra diritto interno e CEDU (a prima lettura di Corte cost. nn. 311 e 317 del 2009)*, in *forumcostituzionale.it*.

¹⁴ La sent. n.311/2009, come visto, aveva ricostruito la giurisprudenza della Corte EDU in punto di legittimità delle norme interpretative a carattere retroattivo. In particolare, la Corte richiamava:

1) Il caso *Scanner de L'Ouest Lyonnays c. Francia*, definito il 21 giugno 2007, nel quale la Corte EDU aveva ricordato che *il principio dello stato di diritto e la nozione di processo equo sancito dall'art.6 della convenzione europea vietano l'interferenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia destinata ad influenzare l'esito della controversia, fatta eccezione che per motivi imperativi di*

Sulla base di tali argomentazioni, la sentenza considerava inoltre che tale divieto non assume portata assoluta, ma contempla tre eccezioni che autorizzano lo Stato ad adottare norme interpretative a carattere retroattivo, sfavorevoli al cittadino.

Tali ipotesi ricorrono allorché vi siano *ragioni storiche epocali* (quali, ad esempio, la riunificazione della Germania). Ancora, il divieto non opera qualora l'intervento del legislatore sia giustificato dalla volontà di *porre rimedio ad una imperfezione tecnica della legge interpretata*, intendendo, *con la legge retroattiva, ristabilire un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore*.

Nel caso definito con la sentenza n.311/2009, invero, la questione era stata rigettata dalla Corte perché, da un lato, poteva rinvenirsi *imperfezione tecnica* nel contesto normativo originario, sul quale il legislatore era intervenuto e, dall'altro, tale intervento non doveva reputarsi operato in presenza di un diritto vivente avverso, posto che, nel caso di specie, *“la questione vedeva fronteggiarsi solo pronunce di legittimità, assunte a sezioni semplici”*.

Ciò premesso la Corte, nella sentenza n.311/2009, aveva riscontrato la presenza degli *“elementi valorizzati dalla Corte europea per ritenere ammissibili le disposizioni interpretative”*. Con queste premesse, la sentenza si concludeva con la considerazione per la quale, in presenza di *“motivi imperativi di interesse generale”*, l'ordinamento non possa *“non lasciare ai singoli Stati contraenti quanto meno una parte del compito e dell'onere di identificarli”*.

Le sopra citate argomentazioni sono riprese *sic et simpliciter* nella sentenza in commento, onde motivare il dispositivo di infondatezza su cui si conclude la stessa.

In particolare, la Corte ritiene legittimo l'intervento del legislatore, in primo luogo, poiché le norme impugnate scelgono *“uno dei possibili significati della norma interpretata”*. A dimostrazione di ciò, deporrebbe il fatto che l'opzione del legislatore si colloca nel solco di una giurisprudenza, *pur minoritaria*, formatasi sul punto.

In secondo luogo, trattandosi di rapporti di durata, non potrebbe parlarsi di un *“legittimo affidamento nella loro immutabilità”*, posto, peraltro, che l'intervento del legislatore sarebbe giustificato da ragioni di bilancio.

Inoltre, dal punto di vista della tutela del legittimo affidamento del cittadino sui trattamenti pensionistici erogati dallo Stato, lo stesso sarebbe comunque tutelato dalla clausola di salvaguardia dei trattamenti di miglior favore già definiti in sede di contenzioso.

Infine, il solo fatto che vi fossero già due precedenti incidenti di costituzionalità, conclusisi con dispositivi di infondatezza, costituirebbe elemento di concretezza ed effettività dell' *“equo processo”*, e con esso del *“giusto processo”*.

interesse generale. Questo aspetto è stato utilizzato dalla Corte, nella sent. 1/2011, per sostenere che, nel caso di specie, lo Stato avrebbe legiferato in presenza di *motivi imperativi di carattere generale*; come si dirà in seguito, tuttavia, questo approccio non convince, perché, guardando la giurisprudenza della Corte Edu in punto di identificazione dei *motivi imperativi di interesse generale*, i casi ricorrenti sembrano ben altri rispetto a quello sottoposto all'esame della Corte.

2) il caso *Raffineries Grecques Stran e Strait Andreadis c. Grecia*, definito con decisione del 9 dicembre 1994, nonché *Zielinski c. Francia*, del 28 ottobre 1999, con i quali la CEDU ha censurato la prassi di interventi legislativi sopravvenuti, che modifichino retroattivamente in senso sfavorevole per gli interessati le disposizioni attributive di diritti, la cui lesione abbia dato luogo ad azioni giudiziarie ancora pendenti all'epoca della modifica. Anche questo aspetto è stato utilizzato dalla Corte, nella sentenza n.1/2011; infatti, il comma 724 della legge 29 dicembre 2006, n.296, fa salvi i più favorevoli trattamenti pensionistici già definiti in sede di contenzioso.

4. Osservazioni conclusive

Come visto, la sentenza n.1/2011 si conclude con un dispositivo di rigetto.

La pronuncia si colloca nel solco di due filoni giurisprudenziali, l'uno relativo al merito della questione (i.i.s. su pensione di reversibilità), inaugurato dalla sent. n.74/2008, e l'altro relativo all'ammissibilità di disposizioni interpretative a carattere retroattivo adottate dal legislatore, sulla base dei principi affermati dalla sent. n. 311/2009.

Questo secondo tema, come si è avuto modo di evidenziare, non era proprio delle prime due sentenze rese dalla Corte in tema di i.i.s. sulle pensioni di reversibilità nel 2008 e nel 2010, poiché il parametro del giusto processo era stato menzionato solo dall'ordinanza di rimessione della Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti, che ha introdotto il terzo giudizio costituzionale sui tre sopra menzionati commi della legge Finanziaria 2007.

Il Giudice delle leggi, dunque, ha dovuto vagliare le norme impugnate in base a questa "nuova ottica", finendo per offrire una soluzione che, pur essendo largamente prevedibile¹⁵, non sembra considerare le notevoli differenze intercorrenti tra la fattispecie normativa posta al suo esame in tale occasione, e quella sottesa alla sent. n.311/2009.

Infatti, sembra utile menzionare alcune rilevanti differenze intercorrenti tra le due fattispecie normative poste all'esame della Corte, e sulle quali le due sentenze spiegano la loro efficacia.

La sentenza del 2009 dà atto che la vicenda normativa ivi censurata "*non determinava una reformatio in malam partem di una situazione patrimoniale in precedenza acquisita*". Nel caso della sent. n.1/2011, le norme impugnate comportavano, *de plano*, un peggioramento della situazione pensionistica precedentemente acquisita, da parte di un'intera categoria di individui.

Ancora, per la sent. n.311, dalla norma censurata emergerebbe "*l'esigenza di ristabilire una delle possibili direzioni dell'originaria intenzione del legislatore*", che aveva peraltro già incontrato una "*conforme interpretazione delle parti sociali*", poi recepita da un decreto ministeriale. Niente di tutto questo può dirsi per le norme impugnate nel giudizio risolto con la sentenza n.1/2011; le stesse, come visto, erano di fatto state supportate, dalla giurisprudenza degli ultimi quindici anni, da una sola sentenza.

Nel caso della sentenza del 2009, "*il diritto vivente nel 2005 non poteva ritenersi formato sul punto, giacché la questione vedeva fronteggiarsi alcune pronunce di legittimità, assunte a sezioni semplici (...)*". Con la sentenza del 2011, invece, la Corte dichiara l'infondatezza di una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto norme emanate per sovvertire un diritto vivente, creatosi a partire da una pronuncia delle Sezioni Riunite Centrali della Corte dei Conti, e poi consolidatosi con una univoca –e quasi decennale– giurisprudenza di merito.

Come visto, la giurisprudenza della Corte EDU ha cercato di individuare, nel corso degli anni, quali siano i casi nei quali ogni Stato possa legiferare con disposizioni interpretative a carattere retroattivo. Tali ipotesi dovrebbero ricorrere nel caso della sussistenza di *ragioni storiche epocali* ovvero di *imperfezioni tecniche nel contesto normativo originario*, e costituirebbero i *motivi interpretativi di carattere generale* per i quali un simile intervento del legislatore sarebbe comunque ammissibile.

¹⁵ Peraltro, per mero scrupolo statistico, giova evidenziare che il Giudice relatore/redattore delle sentenze nn. 74/2008, 228/2010 ed 1/2011 è sempre stato Paolo Maddalena. Nella sentenza n.311/2009, invece, tale ruolo era stato ricoperto dal Giudice Giuseppe Tesauro.

Orbene, considerando che le norme su cui verte la sentenza in commento non sembrano riferirsi ai due casi sopra elencati, potremmo concludere che la Corte, pur preservando i rapporti tra Costituzione e CEDU, abbia voluto allargare i confini della possibilità, per lo Stato, di determinare *i motivi imperativi di interesse generale* che legittimano l'adozione di norme interpretative retroattive con efficacia *in malam partem* per alcune categorie di cittadini¹⁶, consentendone l'emanazione anche per ragioni di bilancio.

Allo stato attuale, sembra difficile ipotizzare che i commi 774, 775 e 776 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 vengano nuovamente impugnati davanti alla Corte Costituzionale. Tuttavia, il dibattito relativo alla legittimità di norme interpretative e retroattive, sfavorevoli per il cittadino (ma, ovviamente, "favorevoli" all'Erario) pare tutt'altro che concluso.

¹⁶ I *motivi imperativi di interesse generale* possono essere equiparati alle *esigenze inderogabili* di cui alla sent. Corte Cost. n.446/2002. Sul punto, in dottrina si è osservato che la compressione di un interesse costituzionalmente protetto può giustificarsi *"solo alla luce della necessità di assicurare salvaguardia ad un interesse di pari dignità costituzionale: onde, trattandosi di prospettare la lesione di un elemento essenziale dello stato di diritto, essa può trovare una giustificazione solo alla luce di un'esigenza di pregio costituzionale assolutamente inderogabile, non identificabile perciò in un mero interesse sostanziato nella pur legittima convenienza del legislatore o dei pubblici poteri"*, P. CARNEVALE, *Più ombre...cit.*, p.3674.