I parametri costituzionali di valutazione della legittimità delle misure finanziarie nei confronti di pubblici dipendenti e pensionati

L'arresto della Consulta si colloca in un quadro abbastanza ricco di decisioni aventi a oggetto le misure di stabilizzazione finanziaria adottate a partire dall'anno 2010 e dirette, principalmente, nei confronti dei lavoratori dipendenti (del comparto pubblico) e dei pensionati. La peculiarità, nel caso di specie, è data dalla circostanza che il ricorso promosso avanti al giudice *a quo* era stato azionato da un soggetto in una posizione in qualche modo intermedia tra le due, vale a dire da un ex pubblico dipendente non ancora percettore, in virtù delle norme contestate, del proprio trattamento di fine rapporto.

Si è accennato alla circostanza dell'esistenza di una serie abbastanza nutrita di pronunce della Corte costituzionale in tale ambito, in quanto gli interventi diretti al riequilibrio finanziario (in un contesto normativo contraddistinto dall'accentramento del potere di emissione della moneta, e in uno scenario economico connotato dalla crisi dei debiti pubblici, e conseguentemente dalla difficoltà di accesso dello Stato al credito finanziario, ormai soprattutto internazionale) sono consistiti, principalmente, in forme di compressione salariale e pensionistica.

In materia di retribuzioni dei pubblici dipendenti, per la verità, in considerazione del carattere sinallagmatico del rapporto, la giurisprudenza costituzionale è ormai consolidata nel senso della natura tributaria di strumenti che incidano *in negativo* sulla misura della retribuzione, e nella perplessità nei confronti di quella che sarebbe configurabile come un'*imposta speciale* sul pubblico impiego.

Può essere citata, quale sintomatica di tale atteggiamento, un'importante e nota sentenza della Corte costituzionale (1) relativa ad alcune misure introdotte dal d.l. 31 maggio 2010 n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010 n. 122.

Le misure scrutinate dalla Corte, in particolare, riguardavano: i) la sterilizzazione dei meccanismi di adeguamento retributivo, in vigore per i magistrati e per le categorie equiparate, *sub specie* di mancata erogazione degli acconti per gli anni 2011, 2012 e 2013 e del conguaglio del triennio 2010-2012, nonché di mancato computo del triennio a partire dal 2014 ai fini dell'acconto spettante per l'anno 2014 (art. 9, c. 22, primo periodo); ii) la decurtazione dell'indennità speciale, corrisposta ai magistrati e alle categorie equiparate, nella misura del quindici per cento per l'anno 2011, del venticinque per cento per l'anno 2012 e del trentadue per cento per l'anno 2013 (art. 9, c. 22, secondo periodo); iii) la riduzione dei trattamenti economici complessivi dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, nella misura del cinque per cento per gli importi superiori a 90.000 euro lordi annui, nonché del dieci per cento per quelli eccedenti 150.000 euro (art. 9, c. 2).

Circa la legittimità di tali interventi, la Corte costituzionale ha prodotto (oltre alla violazione degli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost. per le misure incidenti sui meccanismi di adeguamento in favore dei magistrati ordinari e dei componenti delle magistrature speciali, che esorbitano dalla presente trattazione in quanto fondate su considerazioni afferenti all'indipendenza della magistratura) una serie di censure relative alle forme di decurtazione stipendiale in relazione agli artt. 3 e 53 Cost. che possono essere, ormai, considerate *ius receptum.*

In particolare, secondo la Corte costituzionale, premessa la natura *tributaria* di tale decurtazione, per la presenza contestuale degli elementi indicati dalla Corte stessa (2), per quella gravante sull'indennità giudiziaria è affermato che "*il tributo che interessa incide su una particolare voce di reddito di lavoro, che è parte di un reddito lavorativo complessivo già sottoposto ad imposta in condizioni di parità con tutti gli altri percettori di reddito di lavoro; e introduce, quindi, senza alcuna giustificazione, un elemento di discriminazione soltanto ai danni della particolare categoria di dipendenti statali non contrattualizzati che beneficia dell'indennità giudiziaria"*.

(1) Corte cost., 11 ottobre 2012, n. 223, in *Foro amm.-CdS*, 2013, 326; in *Foro it*., 2012, I, 2896; in *Giur. it*., 2013, 772; in *Giur. cost*., 2012, 3293; e in *Giust. civ*., 2013, I, 40.

(2) *"[...] la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico (nella specie, di una voce retributiva di un rapporto di lavoro ascrivibile ad un dipendente di lavoro pubblico statale "non contrattualizzato"); le risorse connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione sono destinate a sovvenire pubbliche spese".*

Censure di tenore non dissimile sono state operate quanto alle decurtazioni operate anche nei confronti degli altri pubblici dipendenti (3).

Parzialmente diverso è stato l'approccio della Corte costituzionale a misure che, senza operare una *riduzione* del trattamento retributivo, introducessero meccanismi di limitazione dell'adeguamento al tasso di inflazione nel corso degli anni.

Così, in relazione alle misure introdotte sempre dal d.l. n. 78/2010 (art. 9, cc. 1, 2-*bis*, 17, primo periodo, e 21, ultimo periodo), al fine di congelare le procedure di rinnovo della parte economica dei contratti collettivi pubblici, la Corte, con altra importante pronuncia (4) ha ritenuto legittime le misure *de quibus*, in mancanza della prova del "*macroscopico ed irragionevole scostamento*" con i criteri che l'art. 36 Cost. detta per quantificare la retribuzione. Tuttavia, sempre la stessa sentenza ha stigmatizzato la ripetuta reiterazione del blocco (a partire dall'art. 16, c. 1, d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito dall'art. 1, c. 1, l. 15 luglio 2011, n. 111), dichiarandola illegittima per l'eccessivo sacrificio della libertà sindacale tutelata dall'art. 39 della stessa carta costituzionale. Per contro (a conferma del probabile travaglio che ha portato alla pronuncia), dal momento che l'incostituzionalità era determinata non dall'istituto in sé ma dalla sua protrazione, la sentenza ha disposto (*ex nunc* e non *ex tunc*) *"l'illegittimità costituzionale sopravvenuta, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica e nei termini indicati in motivazione, del regime di sospensione della contrattazione collettiva […]*".

Ancora difforme è stato l'*iter* argomentativo sviluppato in relazione alla fissazione di un *tetto retributivo massimo* per i percettori di emolumenti (sia retributivi che previdenziali) provenienti dalle finanze pubbliche, determinato, *al lordo*, in misura pari all'indennità percepita dal Capo dello Stato, *al netto*, in base all'art. 1, c. 489, l. 27dicembre 2013, n. 147 (5).

La Corte ha, al riguardo, precisato la legittimità della determinazione di "*un limite massimo alle retribuzioni e al cumulo tra retribuzioni e pensioni*", anche determinante il sostanziale azzeramento di taluna delle voci retributive percepite dagli interessati *pro futuro* o, al limite, l'incisione di carattere paratributario in altre sedi stigmatizzata.

Il fondamento di tale misura, infatti, secondo quanto precisato dalla Corte costituzionale, non è solo quello (peraltro di non certo inveramento) del contenimento della spesa, ma *"si inquadra in una prospettiva di lungo periodo"* e persegue *"obiettivi a più ampio spettro, che mirano a rendere trasparente la gestione delle risorse pubbliche*".

La soluzione, al riguardo, appare corretta, se si considera che una limitazione analoga a quella disposta, oltre che nell'ambito degli scopi di cui agli artt. 81 e 97 Cost., ben può essere ricompresa tra le misure consentite dall'art. 41 Cost. per fini di utilità sociale.

Per contro, deve essere registrata una progressiva attenuazione dell'ostilità della Consulta a misure finanziarie dirette a incidere sul trattamento pensionistico, *sub specie* di mancato adeguamento ovvero addirittura di prelievo delle relative provvidenze.

Al riguardo, in tema di imposizione di un contributo di perequazione (o di solidarietà) sui trattamenti pensionistici maggiormente elevati, un primo arresto (6) aveva dichiarato l'illegittimità della previsione dell'art. 18, c. 22-*bis*, del già citato d.l. n. 98/2011, che disponeva l'assoggettamento dei trattamenti pensionistici più elevati a un'imposizione con indubbia valenza tributaria (nella misura del cinque per cento per gli importi superiori a 90.000 euro lordi annui, del dieci per cento per quelli eccedenti 150.000 euro e del quindici per cento per quelli eccedenti 150.000 euro), sempre per la già esposta violazione degli artt. 3 e 53 Cost., derivante dall'imposizione tributaria su determinate tipologie di redditi.

Diverso, invece, l'approccio della successiva sentenza 13 luglio 2006, n. 173 (7) in relazione al contributo di natura analoga imposto dall'art. 1, c. 486, l. 27 dicembre 2013 n. 147. È ben vero che, nel caso di specie, la legittimità dell'intervento è stata fatta discendere dalla destinazione del contributo *"a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie"* che ne escluderebbe il carattere tributario. Ma, a ben vedere, tale argomentazione sembra abbastanza tenue (in quanto, per giurisprudenza consolidata, anche le contribuzioni previdenziali presentano un carattere sostanzialmente tributario) e costituisce invece il sintomo di un atteggiamento della Corte costituzionale maggiormente attento ai profili di equità intergenerazionale esplicitati nella giurisprudenza citata *ultra*.

Analogo percorso, non casualmente, è stato compiuto con riferimento ai limiti alla *rivalutazione finanziaria dei trattamenti pensionistici*, dapprima operata dall' art. 24, c. 25, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, in relazione ai trattamenti di importo superiore al triplo del minimo. Detta limitazione è stata in prima battuta censura-

(3) Secondo la Corte *"la norma impugnata si pone in evidente contrasto con gli articoli 3 e 53 Cost. L'introduzione di una imposta speciale, sia pure transitoria ed eccezionale, in relazione soltanto ai redditi di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione víola, infatti, il principio della parità di prelievo a parità di presupposto d'imposta economicamente rilevante".*

(4) Corte cost., 23 luglio 2015, n. 178, in *Giur. cost*., 2015, 1651; in *Giur. it*., 2015, 2703; e in questa *Rivista*, 2015, fasc. 3-4, 435.

(5) Corte cost., 26 maggio 2017, n. 124, in <www.federalismi.it>.

(6) Corte cost., 5 giugno 2013, n. 116, in *Foro it*., 2014, I, 3069, e in *Giur. cost*., 2013, 1886.

(7) In *Foro it*., 2017, I, 3205, e in *Giur. cost*., 2016, 1832.

ta dalla Corte (8) per l'eccessiva penalizzazione degli interessi, costituzionalmente protetti, cui le prestazioni previdenziali sono sottese. Tale pronuncia è stata, tuttavia, alquanto criticata, in quanto si è discostata da una pregressa giurisprudenza che ammetteva la cristallizzazione della dinamica retributiva delle pensioni, se protratta per un periodo limitato, nonché per la forte incidenza determinatasi *ex abrupto* sull'equilibrio finanziario del bilancio pubblico.

Tuttavia, nel prosieguo, limitazioni solo parzialmente difformi da quella censurata sono state ritenute conformi ai principi costituzionali.

Il riferimento, in particolare, è alle pronunce sulle norme che hanno disciplinato la rivalutazione dei trattamenti pensionistici per il triennio 2014-2016 (9) (art. 1, c. 483, l. 27 dicembre 2013 n. 147) e, addirittura, modulato le situazioni relative alla precedente pronuncia di incostituzionalità (art. 1, c. 1, nn. 1 e 2, d.l. 21 maggio 2015, n. 65, convertito dalla l. 17 luglio 2015, n. 109 (10)).

Il meccanismo di *progressività regressiva* introdotto da tali norme è apparso talmente ragionevole da superare l'eccezione di violazione del giudicato costituzionale, ma anche in questo caso è la valutazione di fondo compiuta dalle pronunce ad aver subito significativi mutamenti.

All'esito delle ormai numerose pronunce della Corte costituzionale, può a questo punto essere delineato in modo abbastanza preciso un quadro, costituzionalmente orientato, degli interventi di finanza pubblica ammissibili in relazione alle voci di spesa pubblica erogate in favore di dipendenti pubblici e pensionati.

I limiti posti dalla Corte costituzionale, con tutta evidenza, sono quelli afferenti alle voci individualmente considerate in relazione ai singoli beneficiari, laddove diversi interventi normativi (accompagnati da ulteriori pronunce giurisprudenziali sulla loro ammissibilità) hanno riguardato il complesso delle spese sostenute per determinate finalità, in generale secondo un'ottica di "cristallizzazione".

In realtà, in considerazione del combinato disposto degli artt. 2 e 36 Cost., la "strada maestra" per l'equilibrio di bilancio non può che passare attraverso la leva fiscale, a sua volta fondata sull'art. 53 Cost., laddove la finalità del legislatore non sia semplicemente il *contenimento della spesa* ma il *miglioramento del saldo* tra entrate e spese.

Nel secondo caso, infatti, la decurtazione sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti sarebbe qualificabile, in conformità alla giurisprudenza costituzionale che è stata accennata, come un *aumento di entrate* anzi che come *riduzione* di spese.

In relazione alle *retribuzioni* del comparto pubblico, non pare invece contestabile che la complessiva situazione del bilancio pubblico giustifichi misure di *mancato adeguamento*.

Esso, peraltro, per le categorie non sottratte al processo di *contrattualizzazione*, dovrà essere perseguito tramite l'adeguato indirizzamento del rappresentante della parte datoriale pubblica, e non tramite un precetto legislativo negativo. La determinazione di un *tetto retributivo massimo* appare altrettanto conforme alle indicazioni della Consulta, in quanto norma contenitiva di carattere generale e massimalista, anche con riferimento alle *prestazioni previdenziali*.

Per queste ultime, ancora, non pare che il *mancato adeguamento* possa essere censurato, nei limiti in cui sia ancorato a quello delle retribuzioni dei pubblici dipendenti (per cui, come esposto, non sussiste un obbligo di adeguamento ma un principio di tutela della contrattazione sindacale).

In alternativa, il blocco non deve pregiudicare il godimento di un tenore di vita dignitoso *ex* art. 36 Cost., in relazione alle erogazioni finalizzate a tutelare *"diritti incomprimibili"*, in quanto tali non suscettibili di essere incise dagli equilibri di bilancio ma a condizionarli (11) (come l'*indennità integrativa speciale*, la *pensione minima*, l'*assegno sociale* e la più recente *pensione di cittadinanza).*

Analoghe considerazioni possono essere effettuate in relazione all'imposizione di *contributi di solidarietà*.

Entrambi gli istituti restrittivi di cui sopra dovrebbero ritenersi ammissibili in relazione ai soli trattamenti (o alle quote di trattamento) corrisposti in base al *sistema contributivo*, siccome diretti a un riequilibrio dei (meno generosi) criteri di determinazione introdotti dalla l. 8 agosto 1995, n. 335 in base al *sistema contributivo.*

Sul punto, non può che essere apprezzato il principio di *equità intergenerazionale* valorizzato nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale (12).

In un ordinamento fondato sulla *ripartizione*, piuttosto che sulla *capitalizzazione* dei contributi accantonati, quale è per l'appunto il sistema previdenziale pubblico, non è contestabile che il contenimento delle prestazioni corrisposte alle precedenti coorti di cittadini si riverberi in modo favorevole sui lavoratori attuali, contenendone gli obblighi contributivi.

Questi ultimi, secondo la giurisprudenza assolutamente prevalente della Corte costituzionale, devono

(8) Corte cost., 30 aprile 2015, n. 70, in *Foro it*., 2015, I, 1855; in *Giur. it.*, 2015, 1177; e in *Giur. cost*., 2015, 988.

(9) Corte cost., 13 luglio 2016, n. 173, in *Foro it*., 2017, I, 3205.

(10) Corte cost., 1 dicembre 2017, n. 250, in *Rep. Foro it*., 2017, voce *Previdenza sociale*, n. 363.

(11) Corte cost., 16 dicembre 2016, n. 275, in *Foro it.*, 2017, I, 2591, e in *Giur. cost*., 2016, 2330.

(12) Si veda, ad esempio, Corte cost., 14 febbraio 2019, n. 18, secondo cui *"L'equità intergenerazionale comporta, altresì, la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo*".

infatti essere qualificati come *prestazioni di carattere tributario* siccome contraddistinti dalla generalità della corresponsione e dall'assenza di corrispettività.

Tale sintesi sembra, allora, contrastare con la tradizionale prospettiva che, attribuendo carattere di *retribuzione differita* alle prestazioni previdenziali, esprime un principio di tendenziale intangibilità (anche adeguata al tasso di inflazione) delle medesime.

Punctum dolens della presente pronuncia è, invece, l'omessa pronuncia sull'ammissibilità di una dilazione della corresponsione delle indennità di fine rapporto per le ipotesi di cessazione involontaria dal servizio, per cui la sottrazione della disponibilità immediata (e, conseguentemente, della maturazione dei relativi frutti civili) pare contrastare con il parametro, non evocato nella fattispecie analizzata, rappresentato dall'art. 47 Cost. (che, nel tutelare il *valore-risparmio*, dovrebbe applicarsi anche alle fattispecie di accantonamento involontario).

Non possono che attendersi, su tale punto, ulteriori interventi di chiarificazione.

ANDREA LUBERTI