**IL CASO MAGGIO, OVVERO DELLE CD. PENSIONI SVIZZERE**

La vicenda giudiziaria in esame si snoda attraverso diverse pronunce: Corte costituzionale n. 172 del 23 maggio 2008; Corte europea dei diritti dell’uomo, 31 maggio 2011 causa n. 46286/09 Maggio e altri c. Italia; Corte costituzionale n. 264 del 28 novembre 2012; infine, nel 2014 di nuovo alla Corte di Strasburgo con la decisione Cataldo e altri c. Italia.

La vicenda prende spunto dalle pensioni spettanti a dei cittadini italiani che avevano lavorato in Svizzera. La Corte costituzionale italiana ha risolto il contrasto tra diritto (sociale) alla pensione e vincoli di bilancio a favore di questi ultimi attraverso una pronuncia che potrebbe costituire una inedita applicazione dei c.d. controlimiti.
La materia del contendere è tecnicamente complessa. I cittadini italiani, valendosi della Convenzione italo-svizzera in materia di sicurezza sociale, avevano chiesto il trasferimento in Italia, ai fini della determinazione della pensione, dei contributi versati in Svizzera. Tali lavoratori, a fronte di stipendi più elevati di quelli italiani, avevano versato in Svizzera contributi inferiori a quelli previsti in Italia.

L’INPS, in base all’interpretazione prevalente in giurisprudenza, avrebbe dovuto liquidare le pensioni sulla base delle retribuzioni percepite, senza considerare il minore esborso contributivo. L’Ente pensionistico sceglieva invece di tenere conto per il calcolo della minore aliquota contributiva vigente in Svizzera. Il risultato era quello di liquidare trattamenti pensionistici in misura sensibilmente inferiore rispetto alle attese dei richiedenti. Questi incardinavano svariati contenziosi innanzi al Giudice del lavoro sulla base dell’indirizzo giurisprudenziale assolutamente prevalente in materia per il quale era irrilevante la minore aliquota contributiva applicata all’estero. La normativa di riferimento era costituita dal d.p.r. n. 488 del 27 aprile 1968, disciplinante il sistema di calcolo delle pensioni a carico dell’assicurazione generale obbligatoria.

Così sommariamente definito il contesto, il legislatore italiano interveniva con legge del 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007) che forniva una interpretazione autentica del citato d.p.r. La legge disponeva in via retroattiva che la retribuzione pensionabile dovesse esser proporzionata alla misura dei contributi effettivamente versati anche nell’ipotesi di attività lavorativa svolta all’estero. Si avallava così l’interpretazione dell’INPS.

Questa ultima legge superava il vaglio della Corte costituzionale che con sentenza 172 del 23 maggio 2008, che ne dichiarava non fondata la questione di legittimità costituzionale. La Corte dichiarava la citata legge retroattiva costituzionalmente legittima richiamando il principio di sostenibilità finanziaria dello Stato e degli enti previdenziali. Da qui il successivo ricorso alla Corte Edu, risolto nel caso Maggio del 2011: secondo la Corte di Strasburgo la legislazione retroattiva può trovare legittimo fondamento solo in “impellenti motivi di interesse generale”, che non sono rinvenibili in considerazioni di natura finanziaria relative alla sostenibilità del sistema pensionistico. Infine i giudici di Strasburgo evidenziavano come il potere legislativo aveva interferito nell’amministrazione della giustizia col proposito di influenzare la determinazione giudiziale di una controversia in cui lo Stato era parte in causa. Pertanto lo Stato italiano aveva violato l’art. 6, par. 1, CEDU.

A seguito della pronuncia della Corte europea dei diritti dell’uomo la Corte di cassazione investiva nuovamente la Corte costituzionale italiana della questione di legittimità costituzionale della l. 296/2006 sulla base del consolidato orientamento in base al quale le norme CEDU integrano il parametro di cui all’art. 117 della Costituzione. In esito a tale giudizio con la sentenza n. 264 del 28 novembre 2012, la terza pronuncia sulla controversia, la Corte costituzionale riteneva di non potersi conformare alla citata sentenza della Corte europea Maggio e altri c. Italia e ribadiva la legittimità costituzionale della norma in esame.

NB: Con la sentenza nr. 264/2012 della Corte costituzionale (qui in esame) non si è concluso la vicenda giudiziaria. Da ultimo la Corte europea dei diritti dell’uomo si è nuovamente pronunciata sull’argomento. In altri ricorsi proposti sempre da cittadini italiani che avevano lavorato in Svizzera la Corte di Strasburgo ha ribadito che lo Stato italiano con la legge retroattiva 296/2006 ha violato l’art. 6, par. 1, CEDU

SENTENZA CORTE COSTITUZIONALE NR. 264/2012

*Considerato in diritto*

3.2.― Ed è proprio con riguardo alle esposte argomentazioni alla base della citata sentenza Maggio che il rimettente sospetta ora la illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006 per contrasto con l’art. 117, primo comma, Cost. in relazione all’art. 6, paragrafo 1, della CEDU come interpretato dalla pronuncia medesima.

Sottolinea il giudice rimettente che spetta a questa Corte il controllo del rispetto dei cosiddetti controlimiti, tanto più nel caso di specie, in cui è già intervenuta una sua sentenza che ha vagliato la disciplina sostanziale di cui si tratta in riferimento a diversi parametri costituzionali, nonché avuto riguardo alle affermazioni della stessa Corte EDU, secondo cui fare salvi i motivi imperativi di interesse generale che suggeriscono al legislatore nazionale interventi interpretativi deve lasciare ai singoli Stati contraenti quanto meno «una parte del compito e dell’onere di identificarli, in quanto nella posizione migliore per assolverlo, trattandosi, tra l’altro, degli interessi che sono alla base dell’esercizio del potere legislativo».

4.― Ai fini dello scrutinio della questione proposta, giova richiamare la giurisprudenza costituzionale sulla efficacia e sul ruolo delle norme CEDU chiamate ad integrare il parametro dell’articolo 117, primo comma, Cost.

A partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, questa Corte ha costantemente ritenuto che «le norme della CEDU – nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell’uomo – integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall’art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali».

Nel caso in cui si profili un contrasto tra una norma interna e una norma della CEDU, quindi, «il giudice nazionale comune deve preventivamente verificare la praticabilità di un’interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica». Se questa verifica dà esito negativo e il contrasto non può essere risolto in via interpretativa, il giudice comune, non potendo disapplicare la norma interna né farne applicazione, avendola ritenuta in contrasto con la CEDU, nella interpretazione che ne ha fornito la Corte di Strasburgo, e pertanto con la Costituzione, deve denunciare la rilevata incompatibilità proponendo una questione di legittimità costituzionale in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost., ovvero all’art. 10, primo comma, Cost., ove si tratti di una norma convenzionale ricognitiva di una norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta.

4.1.― Nella giurisprudenza costituzionale si è, inoltre, reiteratamente affermato che, con riferimento ad un diritto fondamentale, il rispetto degli obblighi internazionali non può mai essere causa di una diminuzione di tutela rispetto a quelle già predisposte dall’ordinamento interno, ma può e deve, viceversa, costituire strumento efficace di ampliamento della tutela stessa.

Del resto, l’art. 53 della stessa Convenzione stabilisce che l’interpretazione delle disposizioni CEDU non può implicare livelli di tutela inferiori a quelli assicurati dalle fonti nazionali.

Di conseguenza, il confronto tra tutela prevista dalla Convenzione e tutela costituzionale dei diritti fondamentali deve essere effettuato mirando alla massima espansione delle garanzie, concetto nel quale deve essere compreso, come già chiarito nelle sentenze nn. 348 e 349 del 2007, il necessario bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, cioè con altre norme costituzionali, che a loro volta garantiscano diritti fondamentali che potrebbero essere incisi dall’espansione di una singola tutela.

Il richiamo al «margine di apprezzamento» nazionale − elaborato dalla stessa Corte di Strasburgo, e rilevante come temperamento alla rigidità dei principi formulati in sede europea − deve essere sempre presente nelle valutazioni di questa Corte, cui non sfugge che la tutela dei diritti fondamentali deve essere sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro.

4.2.― In definitiva, se il giudice delle leggi non può sostituire la propria interpretazione di una disposizione della CEDU a quella data in occasione della sua applicazione al caso di specie dalla Corte di Strasburgo, con ciò superando i confini delle proprie competenze in violazione di un preciso impegno assunto dallo Stato italiano con la sottoscrizione e la ratifica, senza l’apposizione di riserve, della Convenzione, esso però è tenuto a valutare come ed in quale misura l’applicazione della Convenzione da parte della Corte europea si inserisca nell’ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell’art. 117 Cost., come norma interposta, diviene oggetto di bilanciamento, secondo le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza. Operazioni volte non già all’affermazione della primazia dell’ordinamento nazionale, ma alla integrazione delle tutele.

5.― È in applicazione di tali principi che deve essere risolta la questione all’odierno esame.

5.1.― Il vincolo per la Corte, nel caso di specie, è costituito dalla applicazione che la Corte EDU ha operato, nella sentenza Maggio, dell’art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, stabilendo che «benché non sia precluso al corpo legislativo di disciplinare, mediante nuove disposizioni retroattive, diritti derivanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e la nozione di equo processo contenuti nel richiamato art. 6 precludono, tranne che per impellenti motivi di interesse generale, l’interferenza del corpo legislativo nell’amministrazione della giustizia con il proposito di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia». La Corte europea ha ritenuto di “non essere persuasa” del fatto che il motivo di interesse generale fosse sufficientemente impellente da superare i pericoli inerenti all’utilizzo della legislazione retroattiva, e perciò ha concluso che, nel caso ad essa sottoposto, lo Stato aveva violato i diritti dei ricorrenti ai sensi della citata disposizione convenzionale, intervenendo in modo decisivo per garantire che l’esito del procedimento in cui esso era parte gli fosse favorevole.

5.2.― Peraltro, siffatta impostazione risulta sostanzialmente coincidente con i principi enunciati da questa Corte con riguardo al divieto di retroattività della legge, che, pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell’ordinamento la tutela privilegiata di cui all’art. 25 Cost. Il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare – come rilevato nelle citate sentenze – disposizioni retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale» ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU.

La richiamata disposizione convenzionale, come applicata dalla Corte europea, integra, quindi, pianamente il parametro dell’articolo 117, primo comma, della Costituzione, rispetto al quale il Collegio rimettente ripropone il dubbio di illegittimità costituzionale dell’articolo 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006.

5.3.― Tuttavia, nell’attività di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti cui, come dianzi chiarito, anche in questo caso è chiamata questa Corte, rispetto alla tutela dell’interesse sotteso al parametro come sopra integrato prevale quella degli interessi antagonisti, di pari rango costituzionale, complessivamente coinvolti nella disciplina recata dalla disposizione censurata. In relazione alla quale sussistono, quindi quei preminenti interessi generali che giustificano il ricorso alla legislazione retroattiva.

Ed infatti, gli effetti di detta disposizione ricadono nell’ambito di un sistema previdenziale tendente alla corrispondenza tra le risorse disponibili e le prestazioni erogate, anche in ossequio al vincolo imposto dall’articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ed assicura la razionalità complessiva del sistema stesso, impedendo alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti ed a vantaggio di altri, e così garantendo il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali.

È ispirata, invero, ai principi di uguaglianza e di proporzionalità una legge che tenga conto della circostanza che i contributi versati in Svizzera siano quattro volte inferiori a quelli versati in Italia e operi, quindi, una riparametrazione diretta a rendere i contributi proporzionati alle prestazioni, a livellare i trattamenti, per evitare sperequazioni e a rendere sostenibile l’equilibrio del sistema previdenziale a garanzia di coloro che usufruiscono delle sue prestazioni.

5.4.― Né è priva di rilievo la circostanza che la sentenza della Corte EDU, che è tenuta a tutelare in modo parcellizzato, con riferimento a singoli diritti, i diversi valori in giuoco, da un lato, ritenga sussistente, nella specie, la violazione del diritto dei ricorrenti ad un equo processo, solo per questo riconoscendo loro un indennizzo, e, dall’altro, escluda la violazione dell’articolo 1 del Protocollo n. 1, pur denunciata dai ricorrenti sotto il profilo dell’ingerenza nel pacifico godimento dei loro beni attraverso la riduzione della pensione.

La esclusione della violazione dell’articolo 1 del Protocollo n. 1 è motivata dai giudici europei alla stregua della considerazione che la legge n. 296 del 2006 persegue un interesse pubblico, quello di fornire un metodo di calcolo della pensione armonizzato, al fine di garantire un sistema previdenziale sostenibile e bilanciato, evitando che i ricorrenti possano beneficiare di vantaggi ingiustificati, e che il sacrificio subito da costoro non è tale da pregiudicarne i diritti pensionistici nella loro essenza, avendo essi perso solo un ammontare parziale della pensione. Pertanto, la sentenza, non senza considerare «l’ampio margine di apprezzamento dello Stato nel disciplinare il suo sistema pensionistico», rigetta la domanda di riliquidazione della pensione.

A differenza della Corte EDU, questa Corte, come dianzi precisato, opera una valutazione sistemica, e non isolata, dei valori coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, ed è, quindi, tenuta a quel bilanciamento, solo ad essa spettante, che, nella specie, dà appunto luogo alla soluzione indicata.

E ciò anche considerando, a contrario, che una declaratoria che non fosse di infondatezza della questione, e che espungesse, quindi, la norma censurata dall’ordinamento, inciderebbe necessariamente sul regime pensionistico in esame, così contraddicendo non solo il sistema nazionale di valori nella loro interazione, ma anche la sostanza della decisione della Corte EDU di cui si tratta, che ha negato accoglimento alla domanda dei ricorrenti di riconoscimento del criterio di calcolo della contribuzione ad essi più favorevole.

Conclusivamente, la questione di legittimità costituzionale sollevata con l’ordinanza in epigrafe deve essere dichiarata non fondata.