

## BREVI OSSERVAZIONI SULL'APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI EQUILIBRIO DI BILANCIO: IL REALISMO DELLA CONSULTA ALLA LUCE DELLE TRE SENTENZE "SORELLASTRE" DEL 2015

*Premessa; La Sentenza 10 del 2015; la Sentenza 70 del 2015; la Sentenza 178 del 2015; Conclusioni*

**Premessa.** Gustavo Zagrebelsky sostiene che le garanzie discendenti dai principi costituzionali, seppur posti al di fuori della politica, hanno comunque una loro funzione politica<sup>1</sup>.

Una siffatta riflessione si dimostra di stretta attualità, soprattutto all'indomani delle recenti sentenze "Dieci" e "Settanta" della Corte costituzionale<sup>2</sup>, nonché alla luce delle Motivazioni della nota pronuncia "Centosettantotto" - sul blocco degli stipendi - uscite lo scorso 23 luglio.

Nei commenti riguardanti le prime due sentenze è stato già sostenuto tutto ed il contrario di tutto, sia sul piano logico – argomentativo, lì dove, ad esempio, è stata asserita la loro reciproca antinomia o contraddizione, sia sul piano dell'efficacia degli effetti – atteso che pur occupandosi di casi simili, la Consulta ha deciso di far retroagire gli effetti di sentenza soltanto nella seconda, mantenendo invece un'efficacia *ex nunc* nella prima.

A rendere tale quadro ulteriormente "vivo" intervengono - da ultimo - proprio le Motivazioni della "Centosettantotto", che delineano – ma solo in apparenza - un principio di Equilibrio di bilancio diverso da quello descritto dalla "Dieci" e dalla "Settanta".

All'indomani delle prime due pronunce si è sostenuto, inoltre, come la Corte costituzionale non avesse ancora chiara la riforma dell'articolo 81 cost., intervenuta con l. cost. 1 del 2012, od ancora, che talune conclusioni inerenti l'efficacia degli effetti di sentenza prevaricassero i poteri del Parlamento, mettendo così in discussione i principi fondanti lo Stato di Diritto, per come a noi pervenuto dalla dottrina di Hans Kelsen.

A riguardo, si mette subito al riparo il lettore dalla possibilità di intendere tali brevi riflessioni come il tentativo di raccogliere ed unire i vari momenti della *querelle* che ruota attorno alle tre pronunce, non essendo intenzione dello scrivente ripercorrere strade ampiamente battute da ben più noti giuristi. Lo scopo, invece, è quello di trarre spunto dal confronto di quelle analisi per concentrare l'attenzione sul nuovo "realismo" della Consulta che, sebbene appare a molti scomodo e fuorviante, trova sicuro appiglio tanto nel Paese reale in cui impervia la crisi finanziaria, quanto nella conseguente riforma costituzionale che ha novellato l'art. 81 cost..

Infatti, le ultime pronunce della Consulta nelle quali riverbera un certo realismo, come si avrà modo di vedere in seguito, sarebbero il frutto della norma sull'equilibrio di bilancio che descriverebbe un vincolo "elastico", a seconda dei cicli economici favorevoli o sfavorevoli<sup>3</sup>.

Esso, pertanto, costituirebbe un interesse meritevole di tutela costituzionale, ma di natura duttile, il cui peso specifico dipenderebbe - in sede di bilanciamento costituzionale - da almeno due circostanze congiunte:

- la preminenza che assume l'interesse o il diritto contrapposto nel bilanciamento operato dai giudici;

<sup>1</sup> G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti*, 2005, Torino, 2005, p. 1.

<sup>2</sup> Sentenze nr. 10 del 09 febbraio e nr. 70 del 30 aprile, anno 2015.

<sup>3</sup> Così recita l'art. 81 primo comma: *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.*



- la crescita globale dell'economia, e quindi le contingenze economiche nazionali e sovranazionali.

La contrapposizione del principio di Equilibrio di bilancio ad altri diritti non dovrebbe presentare problemi particolari anche se, come vedremo, alcuni commentatori criticano le modalità di bilanciamento approntate dalla Consulta nelle pronunce su indicate.

Parte della dottrina si mostra, poi, contraria ad accettare una Corte costituzionale pragmatica, adesiva al Paese reale e soprattutto alle istanze economico-finanziarie che ormai discendono dai vincoli europei.

Quanto più l'obiettivo di Equilibrio di bilancio, specchio dei parametri di Maastricht, sarà lontano in quel determinato momento storico in cui la Corte è chiamata a pronunciarsi, tanto più facile sarà assistere alla compressione dei diritti costituzionali contrapposti a quel principio economico.

La riflessione odierna si concentra, pertanto, sul fatto che nelle tre pronunce in commento l'unico filo conduttore sarebbe rappresentato dai vincoli di spesa dinanzi ai quali i giudici costituzionali non sembrerebbero mai distogliere lo sguardo dal mondo reale, proiettandolo sia in basso - e quindi verso la realtà economico-finanziaria italiana - sia in alto - verso il Patto di Stabilità e Crescita europeo, il Fiscal Compact ed il Semestre Europeo.

**La sentenza nr. 10 del 2015.** L'argomentazione utilizzata dalla Consulta nelle Motivazioni di sentenza è tesa a dimostrare l'illegittimità costituzionale della *Robin Hood Tax*<sup>4</sup>, ovvero dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*), per violazione degli artt. 3 e 53 Cost., ovvero per violazione del principio di uguaglianza ormai frequentemente richiamato nelle questioni sollevate dal giudice *a quo*, e del principio di capacità contributiva nel concorrere alle spese pubbliche.

La Corte, a riguardo, ricorda che la giurisprudenza costituzionale non si è mai espressa in termini di tassazione uniforme e anzi, aggiunge, il settore energetico e petrolifero rappresenta un settore che meglio si presterebbe ad un'imposizione fiscale differenziata, a patto - però - che tali differenziazioni non siano *ingiustificate, arbitrarie, irragionevoli o sproporzionate*<sup>5</sup>, come nel caso di specie, traendo la conclusione secondo la quale lo scopo che il legislatore si prefigge, sarebbe legittimo, ma i mezzi approntati sarebbero sproporzionati e discriminatori e pertanto da censurare.

Sproporzionati perché colpirebbero l'intero reddito e non solo i c.d. "sovra-profitti" ed anche per mancanza del requisito della temporaneità che legherebbe l'addizionale al solo momento di crisi economica; irragionevoli e inadeguati atteso che tale disciplina non persegue le finalità solidaristiche che si erano prefissate, non approntando mezzi idonei ad evitare che l'aumento dei prezzi del settore petrolifero si scarichi sui consumatori.

Pertanto la Consulta accoglie le istanze di illegittimità costituzionale della Robin Tax sollevate nei confronti degli artt. 3 e 53 della Carta costituzionale.

---

<sup>4</sup> La *Robin Hood Tax* era una misura fiscale introdotta nel 2008 dal Governo Berlusconi voluta dal Ministro Giulio Tremonti. Tale misura consisteva in un prelievo aggiuntivo, qualificato «addizionale», all'imposta sul reddito delle società (c.d. IRES), che avrebbe dovuto colpire gli extra-profitti delle imprese operanti principalmente nel settore petrolifero ed energetico, che avessero conseguito un volume di ricavi superiore a 25 milioni. La finalità della *Robin Hood tax*, inoltre, era quella di colpire le speculazioni delle compagnie petrolifere ed energetiche in un periodo di forte rialzo delle materie prime, i cui proventi sarebbero stati utilizzati dallo Stato per finanziare misure a favore dei ceti sociali meno abbienti (da qui il nome del tributo).

<sup>5</sup> punto 6.5.3 del *Considerato in diritto*.

La pronuncia rappresenta una tappa fondamentale per interpretare il nuovo art. 81 Cost., decisivo alla luce delle note scelte procedurali approntate dalla Corte e consistenti in una inusuale clausola d'irretroattività prevista per i suoi effetti.

Tuttavia, tale scelta – già di per sé secondo alcuni discutibile – rappresenterebbe una svolta epocale per i giudici della Corte *convinti del fatto che le loro decisioni, al pari della legge, debbano rimanere soggette al vincolo dell'Equilibrio di bilancio*<sup>6</sup>.

Analizzando l'ultima parte della pronuncia risulta di tutta evidenza, infatti, che per la Consulta, l'applicazione retroattiva della declaratoria di illegittimità costituzionale avrebbe determinato una grave compromissione del principio di cui all'art. 81 Cost.<sup>7</sup>.

La questione era stata affrontata già prima di tale pronuncia da alcuni noti commentatori, fra i quali V. Onida<sup>8</sup> il quale, già in tempi non sospetti, riteneva quel vincolo non efficace nei confronti del giudice costituzionale.

Ma dopo la nota l. cost. nr. 1 del 2012, esso si riaffaccia in modo prorompente grazie all'introduzione espressa dell'equilibrio di bilancio in Costituzione.

In realtà la "Dieci" prende le mosse da un precedente arresto<sup>9</sup> il quale tiene a mente come *il nuovo sistema di finanza pubblica disegnato dalla legge cost. n. 1 del 2012 ha dunque una sua interna coerenza e una sua completezza, ed è pertanto solo alla sua stregua che vanno vagliate le questioni di costituzionalità sollevate nei confronti della legge*, lasciando perciò intendere l'Equilibrio di

<sup>6</sup> I. CIOLLI, *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, (in corso di pubblicazione su "Quaderni Costituzionali"), pag. 2, tratto in data 10.06.2015 dal sito [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>7</sup> Per una migliore comprensione delle intenzioni del giudice costituzionale si riporta la parte saliente della sentenza: *"... Come questa Corte ha affermato già con la sentenza n. 260 del 1990, tale principio (n.d.r., Equilibrio di bilancio) esige una gradualità nell'attuazione dei valori costituzionali che imponga rilevanti oneri a carico del bilancio statale. Ciò vale a fortiori dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ha riaffermato il necessario rispetto dei principi di equilibrio del bilancio e di sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 88 del 2014). L'impatto macroeconomico delle restituzioni dei versamenti tributari connesse alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, e successive modificazioni, determinerebbe, infatti, uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva, anche per non venire meno al rispetto dei parametri cui l'Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.) e, in particolare, delle previsioni annuali e pluriennali indicate nelle leggi di stabilità in cui tale entrata è stata considerata a regime. Pertanto, le conseguenze complessive della rimozione con effetto retroattivo della normativa impugnata finirebbero per richiedere, in un periodo di perdurante crisi economica e finanziaria che pesa sulle fasce più deboli, una irragionevole redistribuzione della ricchezza a vantaggio di quegli operatori economici che possono avere invece beneficiato di una congiuntura favorevole. Si determinerebbe così un irrimediabile pregiudizio delle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost.. Inoltre, l'indebito vantaggio che alcuni operatori economici del settore potrebbero conseguire – in ragione dell'applicazione retroattiva della decisione della Corte in una situazione caratterizzata dalla impossibilità di distinguere ed esonerare dalla restituzione coloro che hanno traslato gli oneri – determinerebbe una ulteriore irragionevole disparità di trattamento, questa volta tra i diversi soggetti che operano nell'ambito dello stesso settore petrolifero, con conseguente pregiudizio anche degli artt. 3 e 53 Cost.. La cessazione degli effetti delle norme dichiarate illegittime dal solo giorno della pubblicazione della presente decisione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica risulta, quindi, costituzionalmente necessaria allo scopo di contemperare tutti i principi e i diritti in gioco, in modo da impedire «alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti ed a vantaggio di altri [...] 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» (sentenza n. 264 del 2012). Essa consente, inoltre, al legislatore di provvedere tempestivamente al fine di rispettare il vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio, anche in senso dinamico (sentenze n. 40 del 2014, n. 266 del 2013, n. 250 del 2013, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966), e gli obblighi comunitari e internazionali connessi, ciò anche eventualmente rimediando ai rilevati vizi della disciplina tributaria in esame.*

<sup>8</sup> V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Atti del Seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni di 8 e 9 novembre 1991, 19 e ss.;

<sup>9</sup>Corte cost., nr. 88 del 2014.

bilancio quale super - interesse da porre in bilanciamento con gli altri interessi meritevoli di tutela e non più semplice limite esterno al bilanciamento di altri interessi costituzionali.

Ma l'argomentazione non pare abbia convinto la dottrina.

E' stato a riguardo rilevato che non sarebbe accettabile, in diritto, che i giudici della Consulta si sottopongano ad un vincolo identico a quello del legislatore, al punto da far dipendere da quel principio cardine il bilanciamento di tutti gli altri principi, siano essi principi fondamentali o meno della Costituzione, al pari di come il legislatore ordinario debba tener presente il vincolo dell'equilibrio di bilancio nella annuale redazione della legge di stabilità.

La critica indicata prende le mosse – dopo la “Dieci” proprio dalle conclusioni della Consulta.

Secondo una lettura che ha acquistato nel tempo autorevolezza, nonostante la declaratoria d'incostituzionalità avrebbe imposto una restituzione delle somme illegittimamente coartate alle imprese energetiche/petrolifere, la scelta di non retroagire gli effetti della sentenza al fine di non disequilibrare il bilancio pubblico, nasconde, in verità, un assoggettamento incondizionato dei giudici ai vincoli di stessi.

A riguardo, prendendo posizione, pare doveroso rappresentare che nella definizione sostanziale della questione di fatto affrontata dalla Consulta, gli artt. 3 e 53 della cost. siano risultati giustamente valorizzati, al punto che la Consulta si è determinata a dichiarare l'illegittimità costituzionale della Robin Tax.

Ne consegue che – in sede di bilanciamento costituzionale - la compressione dell'art. 53 cost. a causa del preminente principio di Equilibrio di bilancio, abbia inciso nella “Dieci” non tanto sul piano giuridico, quanto sul piano pratico, lì dove la Consulta ha preferito non fare retroagire gli effetti della propria sentenza<sup>10</sup>, al fine di salvaguardare i vincoli di spesa.

Da un lato, pertanto, - non pare sostenibile la teoria sopra riportata di un super-principio di Equilibrio di bilancio, sempre e comunque “vincente”.

Dall'altro resta però innegabile che la condizione di limitatezza delle risorse economiche italiane non può più rimanere *fuori da un vero e proprio bilanciamento eseguito in sede politica tra i vari interessi o beni costituzionalmente protetti*<sup>11</sup>.

Alla luce di quanto sopra qualcuno paventa nel tempo il rischio di un “bombardamento” a livello costituzionale dei principi generali - tradizionalmente considerati - ad opera di principi nuovi, rivalutati, come quello di cui all'art. 81 cost., principi appartenenti alla classe finanziaria che - *de iure condendo* - hanno necessità di essere sempre più “competitivi” nei limiti imposti dalla ragionevolezza.

Si ritiene che l'errore di prospettiva compiuto da tale dottrina sarebbe quello di non accettare - soprattutto dopo l'introduzione del principio di Equilibrio di bilancio in costituzione – il nuovo

---

<sup>10</sup> Stupisce – comunque - che taluni si siano accorti soltanto dopo la “Dieci” del lento mutamento di prospettiva ad opera dei giudici costituzionali sul principio di Equilibrio di bilancio. Già in altri casi, come nella sentenza nr. 30 del 2004, l'art. 81 Cost. era stato, infatti, impiegato dai giudici costituzionali come parametro (seppur esterno al noto bilanciamento fra principi di pari rango) idoneo a valutare i costi delle sentenze, con la conclusiva ammissione di una certa gradualità nella protezione di diritti a prestazione. All'uopo i giudici si sono talvolta espressi, come nella sentenza nr. 455 del 16 ottobre del 1990, in termini di “diritto costituzionale condizionato”. Bisognava quindi aspettarsi che, all'indomani dell'inserimento dell'Equilibrio di bilancio in costituzione, tale ottica subisse un “giro di vite”, con la ragionevole conseguenza che in caso di cicli economici avversi, l'equilibrio delle casse dello Stato diventa parametro di riferimento indefettibile nelle sentenze della Consulta.

<sup>11</sup> C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, Rivista AIC, 2013, n. 4, p. 9.

concetto di “costituzione finanziaria” che compenetra quella “tradizionale” divenendone parte essenziale.

Solo da tale prospettiva sarebbe più facile ammettere che la Consulta abbia assunto delle conclusioni procedurali sulla base di un principio costituzionale economico che vede variare il proprio peso specifico a seconda delle contingenze economiche favorevoli o meno.

A conforto di quanto si cerca di sostenere, appare utile ribadire quanto affermava sul tema dei principi generali, lo studioso V. Crisafulli, per il quale la distinzione tra norme di principio ed altre norme o tra norme fondamentali e non, resta una distinzione che ha un carattere prettamente relativo basata, in ultima istanza, sopra giudizi di valore, storicamente condizionati e quindi mutevoli, sicché, coloro che a qualsiasi livello vengono di volta in volta chiamati alla loro interpretazione, inevitabilmente rivestono di carattere giuridico le determinazioni che fundamentalmente nascono democraticamente in ambito socio-politico<sup>12</sup>.

Leggendo la pronuncia “Dieci” con le lenti del Crisafulli, ci si accorge come i giudici costituzionali, non facendo retroagire gli effetti della propria sentenza, abbiano tenuto conto – tramite giudizi di valore - di un nuovo principio economico frutto del delicato momento finanziario che attraversa il Paese reale.

Non a caso nella pronuncia la Corte fa espresso riferimento alla crisi economica contingente ed ai vincoli sovranazionali, quasi a voler indicare come l’analisi delle preminenti questioni economiche è - nonostante la declaratoria d’illegittimità - comunque determinante nell’assunzione di un peso specifico da parte dell’art. 81 cost..

A ben vedere, se sul piano degli effetti immediati la retroazione dell’efficacia della sentenza avrebbe permesso un rimborso *ex tunc* nei confronti di una singola categoria di individui appartenenti alle ricche imprese energetiche, sul piano degli effetti mediati, la retroazione avrebbe costretto il potere esecutivo ad una manovra finanziaria straordinaria incidendo notevolmente sulle casse dello Stato e sul rispetto dei vincoli sovranazionali dell’Equilibrio di bilancio.

Pertanto, se la Corte costituzionale è sempre chiamata a ricostruire la *ratio legis* ed a valutarne l’illegittimità alla luce degli interessi protetti, essa, con un sano realismo, d’ora in poi opererà, anche una valutazione finale in termini di costi, e di impatto che la tutela piena di quegli interessi avrebbe su altri interessi coinvolti nel bilanciamento, ovvero - nel caso che ci occupa - sull’equilibrio di bilancio.

**La sentenza nr. 70 del 2015.** Il breve percorso logico-argomentativo che con la “Dieci” la Consulta pone in essere in relazione alla valenza del principio di Equilibrio di bilancio verrebbe, secondo taluni, sovvertito con la successiva sentenza “Settanta” che censura il blocco della rivalutazione dei trattamenti pensionistici disposto dal governo tecnico “Monti” nel 2011<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> V. CRISAFULLI, voce *Costituzione* in *Enciclopedia del Novecento*, vol. I, 1976, Roma, 17; Si veda ancora, *Lezioni di diritto costituzionale, I, Introduzione al diritto costituzionale italiano*, Padova, 1970, 104, dove sostiene che inevitabilmente la determinazione di tali principi apre largo campo agli apprezzamenti subiettivi degli interpreti ed a valutazioni squisitamente politiche anche se prospettate sotto veste di argomentazioni giuridiche.

<sup>13</sup> Il Tribunale ordinario di Palermo, sezione lavoro, con ordinanza del 6 novembre 2013, la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, con due ordinanze del 13 maggio 2014 e la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, con Ordinanza del 25 luglio 2014, hanno sollevato questione di legittimità costituzionale del comma 25 dell’art. 24, del decreto-legge del 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1 della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui prevede che *in considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall’art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo*



E' stato rilevato, che la Corte avrebbe mostrato, infatti, un atteggiamento addirittura opposto a quello della "Dieci" poiché, non menzionando testualmente il principio di Equilibrio di bilancio, lo avrebbe escluso dal novero degli interessi ponderabili nell'ottica del bilanciamento, entrando in aperta contraddizione con se stessa.

In altre parole, se nelle conclusioni della "Dieci" i vincoli di spesa avrebbero portato la Consulta a dare maggior peso alle esigenze di bilancio, definendole prioritarie e negando ogni restituzione economica anche sul piano risarcitorio ed indennitario, nella pronuncia in commento non avrebbe preso nemmeno testualmente in considerazione il parametro di cui all'art. 81 Cost..

Analizzando brevemente il *corpus* e le Motivazioni della pronuncia in argomento, va evidenziato preliminarmente che tutti i giudici rimettenti hanno sollevato la questione alla Consulta ritenendo che il comma 25 dell'art. 24 L. 22 dicembre 2011 nr. 214, sarebbe costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., in quanto la mancata rivalutazione della prestazione previdenziale, violando i principi di proporzionalità e adeguatezza, si porrebbe in contrasto con il principio di eguaglianza e ragionevolezza, causando una irrazionale discriminazione in danno della categoria dei pensionati.

La norma censurata recherebbe anche un *vulnus* agli artt. 2, 23 e 53 Cost., poiché la misura adottata nei confronti dei pensionati si configurerebbe quale prestazione patrimoniale di natura sostanzialmente tributaria, in violazione del principio dell'universalità dell'imposizione a parità di capacità contributiva, in quanto posta a carico di una sola categoria di contribuenti<sup>14</sup>.

A riguardo la Corte afferma, infatti che *l'interesse dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, è teso alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, da cui deriva in modo consequenziale il diritto a una prestazione previdenziale adeguata. Tale diritto, costituzionalmente fondato, risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio. Risultano, dunque, intaccati i diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, fondati su inequivocabili parametri costituzionali: la proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita (art. 36, primo comma, Cost.) e l'adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.). Quest'ultimo è da intendersi quale espressione certa, anche se non esplicita, del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e al contempo attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost..*

*Rebus sic stantibus*, sembrerebbero condivisibili le critiche poc' anzi esposte, determinate dal mancato riferimento testuale nelle Motivazioni al vincolo di bilancio.

Se si osservano le Motivazioni, infatti, non passa inosservato che un riferimento espresso all'Equilibrio di bilancio non sarebbe stato inopportuno, visto che fra i principi costituzionali che i giudici *a quibus* ritenevano violati vi erano fra gli altri quelli di cui agli art. 3 e 53 cost., già (sollevati e) presi in esame dai giudici della Consulta nella sentenza "Dieci" ed atteso che conclusioni pressoché

---

*complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento*, in riferimento agli artt. 2, 3, 23, 36, primo comma, 38, secondo comma, 53 e 117, primo comma, della Costituzione.

<sup>14</sup> La sola Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia - Romagna censura, infine, la predetta disposizione, anche con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla CEDU, richiamando, poi, gli artt. 6, 21, 25, 33 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007. A riguardo i giudici della Consulta ritengono inammissibile tale motivo di ricorso atteso che la Corte rimettente si limita a richiamare l'art. 117, primo comma, Cost., per violazione della CEDU "come interpretata dalla Corte di Strasburgo" senza addurre alcun elemento a sostegno di tale asserito *vulnus*, in particolare con riferimento alle modalità di incidenza della norma oggetto di impugnazione sul parametro costituzionale evocato. Inoltre il richiamo alla CEDU si rivela, nella sostanza, erroneo, atteso che esso risulta affiancato dal riferimento a disposizioni normative riconducibili alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

similari sull'applicazione del principio di Solidarietà sancito dall'articolo 2 cost. compaiono infine in entrambe le pronunce<sup>15</sup>.

Ma a ben vedere nonostante nelle conclusioni della Consulta manchino espressi riferimenti a quel vincolo, l'art. 81 cost. – primo comma – mantiene intatta la sua forza resistente.

Esso, intanto, viene comunque richiamato, seppur a margine di un percorso logico-argomentativo, teso a dimostrare che il riferimento generico ad una contingente situazione finanziaria non può ritenersi bastevole a giustificare misure economiche così fortemente incisive sui diritti dei lavoratori ormai in pensione.

I giudici costituzionali, infatti, affermano che la *disposizione concernente l'azzeramento del meccanismo perequativo, contenuta nel comma 24 dell'art. 25 del d.l. 201 del 2011, come convertito, si limita a richiamare genericamente la "contingente situazione finanziaria", senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi. Anche in sede di conversione (legge 22 dicembre 2011, n. 214), non è dato riscontrare alcuna documentazione tecnica circa le attese maggiori entrate, come previsto dall'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica» (sentenza n. 26 del 2013, che interpreta il citato art. 17 quale «puntualizzazione tecnica» dell'art. 81 Cost.).*

Ora, non si comprende perché taluni ravvisino nel frammento di pronuncia sopra riportato addirittura un *dietro-front* da parte di quegli stessi giudici costituzionalisti che nella "Dieci" hanno invece portato avanti il vessillo del rispetto dell'Equilibrio di bilancio.

Si osserva che i giudici della Consulta riferiscono nelle Motivazioni che mancherebbero nelle disposizioni, che si assumono illegittime, riferimenti puntuali sulle maggiori entrate che l'azzeramento perequativo comporterebbe, ed a tal fine essi chiamano in ausilio l'art. 17 della legge 196 del 2009 che "puntualizza" come ogni spesa pubblica debba essere tipicamente rendicontata e debba avere comunque una copertura finanziaria adeguata<sup>16</sup>.

In altre parole i giudici hanno affermato che il legislatore italiano non ha rispettato *in primis* le procedure previste al fine di non perdere il controllo della spesa pubblica, della quale si dovrà render conto agli organismi preposti dell'Unione Europea.

La rendicontazione e la copertura finanziaria rappresentano, infatti, i mezzi d'apporto che consentirebbero agli Organi di controllo preposti (interni ed esterni) una successiva verifica dei conti pubblici rispetto all'equilibrio di bilancio.

Sarebbe inopportuno ed irragionevole – a questo punto che il semplice richiamo al principio economico basti per giustificare di volta in volta da parte del Parlamento l'imposizione di stretti vincoli economici alla collettività (sia sottoforma di risparmio di spesa che di prelievo di ricchezze).

<sup>15</sup> Per il riferimento al principio solidaristico nella "Dieci" cfr. note *supra*.

<sup>16</sup> Così recita l'art. 17: *Fermo restando quanto previsto dal comma 2, i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti. Alla relazione tecnica è allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Nella relazione sono indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare secondo le norme di cui ai regolamenti parlamentari, nonché il raccordo con le previsioni tendenziali del bilancio dello Stato, del conto consolidato di cassa e del conto economico delle amministrazioni pubbliche, contenute nella Decisione di cui all'articolo 10 ed eventuali successivi aggiornamenti.*

In altre parole, la sentenza “Settanta” non merita di essere ricordata per un (inesistente) cambio di prospettiva della Consulta sul principio di Equilibrio di bilancio, bensì perché ha messo in evidenza l’incapacità assunta talvolta dal potere legislativo di approntare in modo ragionevole delle leggi anti-crisi.

Lo scarto di fondo con la “Dieci” attiene quindi, soltanto il piano dell’efficacia dei suoi effetti che può, a ben vedere, trarre in inganno, lì dove i giudici non sembrano aver tenuto conto delle conseguenze economiche della pronuncia.

A riguardo si precisa che la Consulta non pare sia stata totalmente incurante delle eventuali ripercussioni finanziarie derivanti dagli effetti *ex tunc* della sua sentenza.

Non a caso nella “Settanta” i giudici ricordano espressamente che già in passato con la pronuncia nr. 316 del 2010 il legislatore aveva ricevuto espressamente dei parametri che circoscrivevano i limiti di ragionevolezza e di proporzionalità cui devono subordinarsi gli interventi normativi volti a comprimere il potere di acquisto dei pensionati.

Tali interventi, infatti, non possono ledere in modo definitivo *le aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività*<sup>17</sup>.

La Corte aveva quindi già avvertito il legislatore di non effettuare interventi normativi lesivi del dettato costituzionale perché costruiti in modo da paralizzare il meccanismo perequativo, e quindi rendendo definitiva una riduzione quantitativa dell’adeguatezza della prestazione previdenziale, che non sia né espressiva di uno scopo redistributivo del sacrificio imposto, né volta a rimediare a situazioni disomogenee<sup>18</sup>.

Tali condizioni non vengono ritenute sussistenti nel caso della soppressione dell’adeguamento disposto per tutti i trattamenti superiori a tre volte il minimo nel 2011, dove invece sono state – a parere dei giudici costituzionali – violate le indicazioni già fornite dalla Corte al legislatore quali argomentazioni utilizzabili per giustificare un provvedimento in tal senso.

Pertanto un intervento della Consulta era ormai necessario.

Inoltre, la tesi della contraddizione fra le due pronunce in tema di equilibrio di bilancio basata sulla diversa conclusione delle due sentenze non tiene conto di un dato macroscopico.

E’ stato difatti argutamente osservato che il riferimento espresso che la Consulta fa alla non definitività della riduzione dell’adeguamento pensionistico, comunque mal si sarebbe conciliato con la delimitazione *ex nunc* degli effetti temporali della sentenza di annullamento, visto che tale delimitazione avrebbe di fatto causato la definitiva soppressione dell’adeguamento per il periodo di tempo già disciplinato dalla legge, ponendo una contraddizione in termini fra le Motivazioni e le scelte procedurali approntate<sup>19</sup>.

Nulla impedisce che il ritorno nello stato di diritto precedente all’intervento incostituzionale del legislatore può essere graduato dal punto di vista della tempistica, in quanto ciò appare giustificato dal rispetto delle compresenti esigenze di bilancio che impediscono l’immediato ripristino delle condizioni giuridiche rispettose della pronuncia della Corte costituzionale.

<sup>17</sup> Sentenza n. 349 del 1985.

<sup>18</sup> Si tratta di condizioni che in altre pronunce sono state invece ritenute sussistenti dalla Consulta. Cfr. sentenza nr. 316 del 2010.

<sup>19</sup>A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l’ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, p.4 e ss., tratto dal sito [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) il 01 luglio 2015. Lo studioso, opportunamente critico dell’impostazione estrema che vuole l’equilibrio di bilancio votato a divenire un super-valore costituzionale, afferma a ragion veduta, che *se la Corte [n.d.r. nella “Settanta”] avesse circoscritto il suo intervento, rendendo l’annullamento efficace soltanto ex nunc, sarebbe incorsa nello stesso vizio di costituzionalità sulla cui base ha pronunciato la sentenza in esame.*



**La sentenza 178 del 2015.** La Consulta ha depositato, il 23 luglio 2015, le Motivazioni della sentenza che ha dichiarato a fine giugno l'illegittimità costituzionale del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti.

Preme sottolineare che l'illegittimità accertata è di natura sopravvenuta, ovvero non connaturata con i provvedimenti posti al vaglio della Corte delle leggi, ma emersa successivamente, quando la proroga degli effetti dell'iniziale blocco stipendiale ha messo in seria discussione la ragionevolezza dei provvedimenti legislativi impugnati.

La pronuncia spiega i motivi che hanno portato i giudici costituzionali a ritenere illegittimo il mancato rinnovo, protrattosi negli ultimi 6 anni, del contratto del pubblico impiego.

Oggetto della declaratoria di illegittimità è il c.d. "blocco degli stipendi statali" risultante da tutta una serie di disposizioni introdotte a partire dal D.L. nr. 98 del 2011, specificate successivamente dal DPR n. 122/2013 ed infine prorogate dalle leggi di stabilità del 2014 e del 2015.

Le questioni al vaglio della Corte costituzionale - che ha infine riunito i procedimenti - sono state sollevate in termini pressoché simili, sia dal Tribunale ordinario di Roma che da quello di Ravenna presso i quali pendono alcuni ricorsi risalenti al 2012 presentati da alcuni sindacati<sup>20</sup> e, (nel secondo caso), da dipendenti del Ministero della giustizia, in servizio presso il Tribunale ordinario di Ravenna. La richiesta avanzata nei giudizi principali dai sindacati è stata, in primo luogo, di accertare il diritto a partecipare alle procedure contrattuali collettive per il personale del pubblico impiego, con la condanna dell'ARAN ad avviare le trattative per il rinnovo dei contratti, deducendo, a sostegno di tali domande, l'illegittimità costituzionale della normativa che "congela" i trattamenti economici percepiti dai dipendenti e "blocca" la contrattazione collettiva "con possibilità di proroga anche per l'anno 2014".

Una volta che fosse stata accertata l'illegittimità del blocco stipendiale e contrattuale, i ricorrenti chiedevano di vedere riconosciuto il diritto all'aumento e/o all'adeguamento del trattamento retributivo, fermo al 2010, e comunque il diritto all'indennizzo e/o all'indennità per il danno patito per effetto della violazione del diritto a una retribuzione giusta e proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato o perlomeno adeguata all'inflazione e/o al costo della vita.

Il quadro normativo che ha ripercorso la Consulta non è dei più semplici, atteso che numerose sono le norme che - legate da un vincolo di continuità - si sono susseguite nel tempo al fine di perseguire un dichiarato obiettivo di contenimento della spesa e di equilibrio di bilancio.

Le norme impuginate dai giudici rimettenti e le norme sopravvenute della legge di stabilità per il 2015 si susseguono senza soluzione di continuità, proprio perché accomunate da analoga direzione finalistica.

Nello specifico la Corte ha disvelato il carattere strutturale della combinazione nel tempo delle seguenti norme aventi ad oggetto comune il regime di sospensione della contrattazione collettiva:

- art. 16, comma 1, lettera b), del D.L. n. 98/2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 111/2011, come specificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), primo

---

<sup>20</sup> Si tratta della Federazione lavoratori pubblici e funzioni pubbliche (FLP) e della Federazione italiana autonoma lavoratori pubblici (FIALP), in qualità di firmatarie dei contratti collettivi stipulati con l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) per il personale della Presidenza del Consiglio dei ministri e del comparto ministeri e per il personale degli enti pubblici non economici. Occorre specificare che nei giudizi si sono costituiti anche altri sindacati, come la CONFISAL-UNSA (Confederazione generale dei sindacati autonomi dei lavoratori - Unione nazionale sindacati autonomi) dinanzi al Tribunale ravennate, in qualità di sindacato maggiormente rappresentativo del comparto Ministeri.

periodo, del DPR n. 122/2013 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'art. 16, commi 1, 2 e 3, del D.L. n. 98/2011);

- art. 1, comma 453, della legge n. 147/2013 (Legge di stabilità 2014);
- art. 1, comma 254, della legge n. 190/2014 (Legge di stabilità 2015);

L'estensione fino al 2015 delle misure che inibiscono la contrattazione economica e che, già per il 2013-2014, erano state definite eccezionali, svela un assetto durevole di proroghe.

In ragione di una vocazione che mira a rendere strutturale il regime del "blocco", secondo la Corte si fa sempre più evidente che lo stesso si pone di per sé in contrasto con il principio di libertà sindacale sancito dall'art. 39, primo comma, Cost..

Secondo i giudici la prospettiva unitaria e complessiva delle disposizioni sul blocco degli stipendi statali risulta anche dalla formulazione letterale dell'art. 1, comma 254, della legge n. 190 del 2014, che estende fino al 2015 il protrarsi del "congelamento" stipendiale finendo anche ad incidere sui giudizi in corso.

Inoltre, l'entrata in vigore della Legge di stabilità del 2015 tende a rendere strutturali le misure introdotte sia con D.P.R. nr. 122 del 2013 che con la l. nr. 147 del 2013.

La Consulta conclude che il continuo protrarsi della sospensione delle procedure di contrattazione economica altera la dinamica negoziale in un settore che al contratto collettivo assegna un ruolo centrale.

L'assunto viene corroborato da precedenti pronunce in cui i giudici costituzionali hanno sottolineato che, se da un lato i periodi di sospensione delle procedure "negoziali e contrattuali" non possono essere ancorati al rigido termine di un anno<sup>21</sup>, dall'altro è comunque innegabile che tali periodi debbano essere definiti e non possano protrarsi nel tempo *ad libitum*.

Il carattere ormai sistematico di tale sospensione frizionerebbe e sconfinerebbe in un bilanciamento irragionevole tra libertà sindacale - art. 39, primo comma, Cost. - ed esigenze di equilibrio di bilancio, esigenze che – nel caso di specie - si materializzano nella razionale distribuzione delle risorse e nel controllo della spesa pubblica (art. 81, primo comma, Cost.).

Secondo Palazzo della Consulta, pertanto, il sacrificio del diritto tutelato dall'art. 39 Cost., non è più tollerabile.

Fin qui, sulla base delle riflessioni espresse, sembra avere strada facile la tesi di coloro che vedono una certa confusione logico-interpretativa nei principi espressi complessivamente dai giudici costituzionali nelle tre sentenze esplicate.

Se da un lato, secondo quei commentatori – che non sembrano superare alcune criticità già affrontate nei paragrafi precedenti - nella pronuncia "Dieci" i vincoli di spesa che sottendono il principio economico in esame, sarebbero stati preponderanti rispetto al principio della Capacità contributiva espresso dall'art. 53 cost., dall'altro sia nella "Settanta" che in quella in esame, il principio di Equilibrio di bilancio avrebbe invece "ceduto il passo" dinanzi al dispiegamento di altri principi costituzionali.

Ma anche in questa terza pronuncia è rintracciabile *ictu oculi* quel filo conduttore che permea le due sentenze precedenti rappresentato, ancora una volta, dal nuovo peso specifico assunto dalle disposizioni costituzionali "finanziarie", fra tutti dall'art. 81 cost..

<sup>21</sup> Il termine è stato individuato dalla giurisprudenza costituzionale in relazione a misure diverse e a un diverso contesto di emergenza: cfr. sentenza n. 245 del 1997 e Ordinanza n. 299 del 1999.

Sul punto va premesso che la "Centosettantotto" potrebbe collocarsi in una zona mediana fra la "Dieci" e la "Settanta", prendendo dell'una le conclusioni procedurali che si vedranno fra poco, dell'altra la forza (duttile) giuridica del principio di Equilibrio di bilancio, la cui osservanza resta nel perdurante periodo di crisi economico-finanziario preminente, ma al patto che il provvedimento legislativo osservi il canone della ragionevolezza e della adeguatezza.

Il peso specifico del principio economico in commento, infatti, prima di "degradare" nell'ottica del bilanciamento costituzionale dinanzi al principio fondamentale di cui all'art. 39 cost., è stato dalla Consulta analizzato con favore in relazione all'iniziale art. 9, d.l. 78 del 2010 che reca l'eloquente rubrica "Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico" e, che in ossequio a tale linea programmatica, preclude ogni incremento dei trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti per gli anni 2011, 2012, 2013, ogni efficacia economica delle progressioni di carriera e – per il periodo che dal 1° gennaio 2011 giunge fino al 31 dicembre 2013 – vieta ogni incremento dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale (comma 2-bis).

I giudici, prima di analizzare la disposizione del 2010 alla luce dei vincoli di spesa, infatti, hanno voluto brevemente soffermarsi sul valore che ha ormai assunto l'art. 81 cost. nel bilanciamento con altri principi fondamentali, affermando la legittimità dei *vincoli legali all'autonomia collettiva, volti a garantire la compatibilità con obiettivi generali di politica economica* quando siano giustificati da *situazioni eccezionali ed eminentemente transitorie, allorché sia in gioco la salvaguardia di superiori interessi generali*<sup>22</sup>.

La Consulta ribadisce - poco dopo - che *tale valutazione si incentra sul contemperamento dei diritti, tutelati dagli artt. 36, primo comma, e 39, primo comma, Cost., con «l'interesse collettivo al contenimento della spesa pubblica», che deve essere adeguatamente ponderato «in un contesto di progressivo deterioramento degli equilibri della finanza pubblica*<sup>23</sup>, sottolineando al contempo che *si tratta di misure oggi più stringenti, in séguito all'introduzione nella Carta fondamentale dell'obbligo di pareggio di bilancio (art. 81, primo comma, Cost., come sostituito dall'art. 1 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale»).*

Sulla base di queste premesse la Consulta afferma che le misure imposte dal d.l. 78 del 2010 al fine del raggiungimento di obiettivi di contenimento di spesa e di equilibrio di bilancio sfuggono alle censure dei giudici rimettenti.

La Corte afferma di aver già analizzato l'assetto normativo delineato dall'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, con le sentenze n. 219 del 2014 e n. 310 del 2013, sentenze che seppure sotto angolazioni specifiche, *hanno respinto le censure di illegittimità costituzionale delle misure contenute nel d.l. n. 78 del 2010, sulla base di un percorso argomentativo che instrada alla soluzione delle questioni di legittimità costituzionale che affronta nella "Centosettantotto".*

I giudici avevano precisato in quell'occasione, *che le prospettive necessariamente pluriennali del ciclo di bilancio non consentono analogie con situazioni risalenti in cui le manovre economiche si ponevano obiettivi temporalmente delimitati*<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Il concetto era già stato cristallizzato dalla Consulta nella sentenza n. 124 del 1991, punto 6 del Considerato in diritto.

<sup>23</sup> Anche in questo caso la Consulta riprende la sentenza n. 361 del 1996, punto 3 del Considerato in diritto.

<sup>24</sup> Più avanti la Corte specifica che anche *la direttiva 8 novembre 2011, n. 2011/85/UE (Direttiva del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri) corroborava la necessità di considerare le politiche di bilancio in una dimensione pluriennale, puntualizzando che «la maggior parte delle misure finanziarie hanno implicazioni sul*

Alla stregua di tali rilievi, la Corte ha quindi riconosciuto la ragionevolezza di un sistema di misure dotate di una proiezione strutturale, che esclude in radice ogni possibilità di recupero delle procedure negoziali per il periodo di riferimento (sentenza n. 189 del 2012, punto 4.1. del Considerato in diritto). La natura pluriennale delle politiche di bilancio, espressamente considerata nei precedenti citati, è secondo la Consulta *speculare alla durata triennale delle tornate contrattuali, nei termini consacrati nell' "Intesa per l'applicazione dell'Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009 ai comparti contrattuali del settore pubblico", siglata a Roma il 30 aprile 2009 dai ministri competenti e da alcune organizzazioni sindacali (si veda, in particolare, art. 2, lettera a).*

Si prefigura, in tal modo, sia per la parte normativa, sia per quella economica, una spiccata dimensione programmatica della contrattazione collettiva che secondo Palazzo della Consulta si "interrelaziona" in modo dinamico con la manovra triennale di finanza pubblica, secondo quanto stabilito dall'art. 11, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ovvero dalla legge di contabilità e finanza pubblica e secondo i criteri indicati dall'art. 17, comma 7 della stessa legge.

La legittimità delle misure ricordate, oltre che nella prospettiva programmatica risiede nella ragionevolezza che ne ispira le linee direttrici.

Sono infatti dei provvedimenti che, *pur diversamente modulati, si applicano all'intero comparto pubblico e impongono limiti e restrizioni generali, in una dimensione che questa Corte ha connotato in senso solidaristico (sentenza n. 310 del 2013, punto 13.5. del Considerato in diritto, già citato).*

La ragionevolezza delle misure varate – secondo i giudici della Consulta, dipende *anche dalla particolare gravità della situazione economica e finanziaria, concomitante con l'intervento normativo.*

Inoltre *la ragionevolezza dell'intero impianto normativo si coglie anche nell'incidenza delle misure su una dinamica retributiva pubblica, che si attestava «su valori più sostenuti di quanto registrato nei settori privati dell'economia secondo il Rapporto semestrale ARAN di giugno 2010.*

Ne discende che il carattere generale delle misure varate dal d.l. n. 78 del 2010, inserite in un disegno organico improntato a una dimensione programmatica, scandita su un periodo triennale, *risponde all'esigenza di governare una voce rilevante della spesa pubblica, che aveva registrato una crescita incontrollata, sopravanzando l'incremento delle retribuzioni del settore privato, con la conclusione che vanno disattese le censure di violazione degli artt. 36, primo comma, e 39, primo comma, Cost., atteso che il sacrificio del diritto alla retribuzione commisurata al lavoro svolto e del diritto di accedere alla contrattazione collettiva non è, nel quadro della normativa del 2010, né irragionevole né sproporzionato.*

Anche le disposizioni successive al 2010, introdotte dall'art. 16, comma 1, lettera b del d.l. nr. 98 del 2011 (che demandavano a un regolamento la possibilità di prorogare fino al 31 dicembre 2014 le vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni) hanno mantenuto per i giudici costituzionali la propria ragionevolezza e proporzionalità, rispettando il vincolo di spesa e di equilibrio di bilancio<sup>25</sup>.

---

*bilancio che vanno oltre il ciclo di bilancio annuale» e che una prospettiva annuale non costituisce pertanto una base adeguata per politiche di bilancio solide» (considerando n. 20).*

<sup>25</sup>A riguardo la Corte costituzionale rileva che *il sindacato di costituzionalità non può tralasciare le norme della legge di stabilità per il 2014, che hanno recuperato al rango primario la normativa di matrice regolamentare (d.P.R. n. 122 del 2013), inizialmente intervenuta a specificare e a completare il contenuto precettivo delle norme di legge (sentenza n. 1104 del 1988, punto 6. del Considerato in diritto). In particolare, le previsioni di tale legge riguardano la sospensione delle procedure negoziali inerenti alla parte economica per il periodo 2013-2014 (art. 1, comma 453, della legge n. 147*

Ne consegue che, in buona sostanza, l'art. 81 cost. (e quindi – di fatto - il vincolo di pareggio di bilancio sovranazionale), nella pronuncia viene compresso soltanto dinanzi alla Libertà sindacale, ovvero di fronte ad uno dei principi fondamentali della Carta costituzionale, dura conquista storica dello scorso secolo.

Ma se da un lato, come meglio visto all'inizio del paragrafo, il bilanciamento costituzionale – attesa la sopravvenuta irragionevolezza delle disposizioni finanziarie – “dà ragione” al diritto di libertà sindacale a discapito dei vincoli di spesa e di bilancio previsti dall'art. 81 cost, dall'altro la Consulta sembra invece tener conto nelle sue conclusioni procedurali proprio di quei vincoli, lì dove - a differenza di quanto avviene nella “Settanta” - non permette ai suoi effetti di retroagire visto che solo adesso *si è palesata appieno la natura strutturale della sospensione della contrattazione e può, pertanto considerarsi verificata la sopravvenuta illegittimità costituzionale[...]*.

Le conclusioni della “Centosettantotto”, pertanto, ribadiscono sul piano logico-argomentativo un certo equilibrio interno fra le tre pronunce esaminate, accordando un peso notevole all'economia reale di cui le nuove disposizioni finanziarie non sono altro che uno “specchio”.

Di conforto risultano essere le ultime parole della sentenza in esame che pongono sempre in prima linea i vincoli di bilancio: *il carattere essenzialmente dinamico e procedurale della contrattazione*

---

*del 2013) e la limitazione dell'ammontare dei trattamenti accessori (art. 1, comma 456, della legge n. 147 del 2013). Intercorre, dunque, un nesso inscindibile tra le disposizioni del d.l. n. 98 del 2011, specificamente impugnate, e le disposizioni della legge di stabilità per il 2014 (sentenze n. 186 del 2013 e n. 310 del 2010). In primo luogo, si devono esaminare le censure relative all'estensione fino al 31 dicembre 2014 delle disposizioni mirate a bloccare l'incremento dei trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti e dell'ammontare complessivo delle risorse destinate ai trattamenti accessori e gli effetti economici delle progressioni di carriera (art. 1, comma 1, lettera a, del d.P.R. n. 122 del 2013), estensione di cui si deduce anzitutto il contrasto con l'art. 36, primo comma, Cost. Sotto tale profilo, le censure formulate con riguardo all'estensione delle misure restrittive oltre i confini temporali originariamente tracciati non si dimostrano fondate, al pari di quelle che riguardavano le originarie disposizioni del d.l. n. 78 del 2010. Entrambi i giudici rimettenti paventano i riflessi del prolungato blocco della dinamica negoziale sulla proporzionalità della retribuzione al lavoro prestato. Il giudice ravennate, in particolare, correla la violazione del citato canone di proporzionalità al mancato adeguamento delle retribuzioni al costo della vita e al fatto che le retribuzioni non rispecchino il livello di professionalità acquisito dai lavoratori e la maggiore gravosità del lavoro prestato, dovuta al blocco del turn over. Neppure tali rilievi persuadono circa la fondatezza dei dubbi di costituzionalità. **Si deve ribadire, in linea di principio, che l'emergenza economica, pur potendo giustificare la stasi della contrattazione collettiva, non può avvalorare un irragionevole protrarsi del “blocco” delle retribuzioni. Si finirebbe, in tal modo, per oscurare il criterio di proporzionalità della retribuzione, riferito alla quantità e alla qualità del lavoro svolto (sentenza n. 124 del 1991, punto 6. del Considerato in diritto).** Tale criterio è strettamente correlato anche alla valorizzazione del merito, affidata alla contrattazione collettiva, ed è destinato a proiettarsi positivamente nell'orbita del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).[...] Nondimeno, il giudizio sulla conformità al parametro dell'art. 36 Cost. non può essere svolto in relazione a singoli istituti, né limitatamente a periodi brevi, poiché si deve valutare l'insieme delle voci che compongono il trattamento complessivo del lavoratore in un arco temporale di una qualche significativa ampiezza, alla luce del canone della omnicomprensività (sentenza n. 154 del 2014). Con tale valutazione complessiva l'ordinanza non si confronta. Nel considerare – alla stregua della giurisprudenza di questa Corte – un siffatto arco temporale, si deve notare, anzitutto, che le disposizioni censurate hanno cessato di operare a decorrere dal 1° gennaio 2015. La legge di stabilità per il 2015 non ne ha prorogato l'efficacia, in quanto ha dettato disposizioni che riguardano unicamente l'estensione fino al 31 dicembre 2015 del “blocco” della contrattazione economica (art. 1, comma 254, della legge n. 190 del 2014) ed escludono gli incrementi dell'indennità di vacanza contrattuale (art. 1, comma 255, della medesima legge n. 190 del 2014). Emerge dunque con chiarezza l'orizzonte delimitato entro cui si collocano le misure restrittive citate.[...] Nel caso di specie, pertanto, alla stregua di una valutazione necessariamente proiettata su un periodo più ampio e del carattere non decisivo degli elementi adottati a fondamento delle censure, non risulta dimostrato l'irragionevole sacrificio del principio di proporzionalità della retribuzione.*



*collettiva non può che essere ridefinito dal legislatore, nel rispetto dei vincoli di spesa, lasciando impregiudicati, per il periodo già trascorso, gli effetti economici derivanti dalla disciplina esaminata.*

**Conclusioni.** La Corte costituzionale, muovendosi con assoluto realismo, sta acquisendo piena consapevolezza circa la portata della riforma intervenuta con legge cost. nel 2012.

Le tre pronunce esaminate lo dimostrano e vanno annoverate nel diritto vivente costituzionale nello stesso filone interpretativo che fa del principio di Equilibrio di bilancio, un principio preminente, ma al contempo duttile sulla base delle congiunture economiche (che per le tre pronunce possono definirsi sempre “avverse”) e dei diritti/interessi contrapposti.

E’ infatti, ormai un dato di fatto che il principio di Equilibrio di bilancio traduce un nuovo modo di essere delle decisioni di bilancio nell’ordinamento costituzionale.

A differenza del diritto vivente costituitosi sotto la vigenza del vecchio art. 81 cost., le nuove disposizioni costituzionali pongono le premesse per un diverso modo di essere della c.d. “costituzione finanziaria”.

Le maglie interpretative entro le quali si muove la Consulta non possono non prevedere un posto di prim’ordine per l’art. 81 cost., che rievoca precisi impegni europei.

L’analisi fin qui condotta porta a ritenere, che la Corte, nell’analisi delle tre questioni, abbia semplicemente modulato il principio dell’Equilibrio di bilancio assegnandogli nel bilanciamento un ruolo costituzionale sempre preminente ma rispettoso dei diritti contrapposti la cui compressione passa dall’analisi della difficile situazione economica.

Nella pronuncia più risalente, la censura costituzionale colpiva infatti un’imposta a causa della violazione del principio di capacità contributiva, mentre nella seconda si è trattato di tutelare soprattutto diritti di prestazione sociale dinanzi ai quali l’Equilibrio di bilancio non ha “ceduto il passo” – come taluni sostengono – ma si è imposto dal punto di vista procedurale, esigendo il rispetto di una motivazione specifica mai rendicontata dal Parlamento.

Le pronunce in esame mantengono infatti un filo conduttore comune, mai realmente sovvertito – per come si è cercato di dimostrare – rappresentato dalla particolare attenzione che i giudici della Consulta, benché da angoli diversi, hanno riservato, con coraggioso realismo interpretativo, all’art. 81 cost..

Nella realtà economica del tutto italiana che si muove “sul filo del rasoio” rispetto ai vincoli di bilancio imposti in ambito sovranazionale, sarà del tutto naturale aspettarsi ulteriori pronunce che solo apparentemente saranno contraddittorie alle precedenti ma che in realtà – piaccia o meno – moduleranno il peso specifico dell’art. 81 cost. sulla base non solo dei diritti costituzionali contrapposti ma anche della situazione finanziaria in atto.

Detto altrimenti, la Consulta – nella attuale fase economica avversa – non può assumere una posizione diversa.

Se da un lato Essa fa salvi i diritti costituzionali fondamentali (come nel caso dell’art. 39 cost.), dall’altro non può tener conto del fatto che l’Equilibrio di bilancio è un parametro che va necessariamente concretizzato e contestualizzato con riferimento al quadro finanziario contingente e che pertanto reca in sé variabili che non si può far finta di non vedere.

Di ciò ne è ben cosciente la Corte, come confermano – fra le righe – le conclusioni delle Motivazioni depositate lo scorso 23 luglio 2015, che fatti salvi i diritti sindacali, si dimostrano perfettamente adesive alla realtà economico-finanziaria che sta attraversando il nostro Paese, il quale alla luce degli impegni europei non può comunque permettersi Manovre finanziarie estive inevitabilmente lesive proprio di quel principio economico.

Dott. Antonino Faone

**All right reserved**