

## Giancarlo Ricci

### I diritti sociali fra politiche di austerità e ripresa economica\*

**Sommario:** **1.** Prologo. **2.** La crisi come “fatto emergenziale” e l’effetto giuridico: le misure di austerità che affievoliscono i diritti sociali. **3.** Durante la crisi. La giurisprudenza costituzionale asseverativa delle misure di austerità incidenti sui diritti retributivi. **4.** Al crepuscolo della crisi. Fuoriuscita dallo stato di emergenza e *restitutio in integrum* dei diritti sociali. **4.1.** La rimozione dei “blocchi” alla contrattazione collettiva in funzione di determinazione dei trattamenti retributivi nel lavoro pubblico: C. Cost. n. 178/2015. **4.2.** L’illegittimità delle disposizioni che sospendono per un biennio la perquazione automatica delle pensioni: C. Cost. n. 70/2015. **5.** Notazioni conclusive.

#### I. Prologo

Nel 2015, per la prima volta dopo molti anni, gli indici di crescita economica hanno fatto segnare valori positivi in tutte le principali nazioni occidentali. Non solo negli Stati Uniti, dove, contro la violenta crisi scoppiata nel 2008, sono state apprestate tempestive misure di stampo neo-keynesiano<sup>1</sup>. Ma anche nei Paesi UE, Italia compresa<sup>2</sup>, ove la crisi, assumendo connotati più complessi, ha indotto effetti reattivi prevalentemente ispirati al rigore fiscale e a strategie di riequilibrio e controllo dei conti pubblici<sup>3</sup>.

\* Una versione ridotta del presente saggio è destinata agli *Studi in onore di Raffaele De Luca Tamajo*.

<sup>1</sup> Cfr. MAJOCCHI, *Un piano per l’Europa. Sviluppo sostenibile e occupazione*, Il Mulino, 2015, p. 65.

<sup>2</sup> V. ISTAT, *Eurozone economy outlook*, 12 gennaio 2016, [www.istat.it](http://www.istat.it).

<sup>3</sup> Del resto le stesse misure adottate dai governi europei e latamente definibili neo-keynesiane, quali quelle per il salvataggio delle banche in difficoltà o finalizzate al contrasto alla crescente disoccupazione, hanno finito per comportare un aumento della spesa pubblica e del *deficit* di bilancio, accrescendo ulteriormente il debito pubblico di paesi già particolarmente

La ripresa è favorita dalla congiunzione virtuosa di fattori esogeni (quali la riduzione del potere d'acquisto della moneta unica e il duraturo calo del prezzo del petrolio) ed endogeni (l'incremento della "fiducia" e dei consumi interni). A ciò si aggiungono elementi tipicamente eurounitari: la politica di *quantitative easing* messa in atto dalla BCE a partire dal gennaio 2015 e il "Piano Juncker" di investimenti europei approvato nel dicembre 2014<sup>4</sup>.

Il fatto che nei Paesi dell'Europa meridionale si registrino segnali di ripresa<sup>5</sup> assume valenze altamente significative. Il ceppo europeo della crisi, infatti, ha mostrato un'accentuata resilienza, anche in ragione della sua intrinseca complessità, *sub specie* di un perverso intreccio fra i fattori di recessione economica e lo *stress* da indebitamento<sup>6</sup>.

Da ciò sono derivati effetti di ordine politico e sociale.

Sul primo versante, non di rado si è assistito a sommovimenti istituzionali, sovente culminati nella detronizzazione di esecutivi in carica, talvolta a vantaggio di "governi tecnici", ritenuti maggiormente in grado di farsi carico delle onerose politiche di contrasto alla crisi<sup>7</sup>.

Sul secondo versante, si registra il dispiegamento di severe politiche di austerità<sup>8</sup>, in buona misura etero-imposte, nell'ambito delle "condizionalità"

gravati sotto questo profilo: v. sul punto CAVALLI, MARTINELLI, *La società europea*, Il Mulino, 2015, pp. 263 e 264.

<sup>4</sup> Cfr. European Commission, *European Economic Forecast. Winter 2016*, Institutional Paper 020 – February 2016, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/eeip/pdf/ipo20\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ipo20_en.pdf).

<sup>5</sup> Beninteso, la ripresa si palesa tuttora fragile, sia per il pesante retaggio degli anni di crisi (sui "numeri" di quest'ultima, con riguardo al caso italiano, v. GALLINO, *Il denaro, il debito e la doppia crisi spiegati ai nostri nipoti*, Einaudi, 2015, p. 149) di cui l'attuale deflazione monetaria rappresenta il principale portato, sia per il persistere di pericolosi fattori di turbolenza: si pensi agli sviluppi, nell'estate 2015, della crisi greca (su cui ZIELONKA, *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione europea*, Laterza, 2015, p. 128 ss.), ma anche al manifestarsi di inediti focolai di crisi, stavolta allocati nei paesi emergenti e in Cina (cfr. NAÍM, *Fino a quando durerà la crisi economica*, in *La Repubblica*, 19 ottobre 2015).

<sup>6</sup> Cfr. SCHARPF, *After the Crash: A Perspective on Multilevel European Democracy*, in *ELJ*, 2015, vol. 21, n. 3, p. 389; DEAKIN, KOUKIADAKI, *The sovereign debt crisis and the evolution of labour law in Europe*, in COUNTOURIS, FREEDLAND (eds.), *Resocialising Europe in a Time of Crisis*, Cambridge University Press, 2013, p. 173. Sui legami fra la situazione di elevato debito pubblico e la recessione economica v. European Commission, *Fiscal Sustainability Report 2015*, Institutional Paper 018/January 2016, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/eeip/pdf/ipo18\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ipo18_en.pdf).

<sup>7</sup> V., sul caso italiano, le interessanti riflessioni di ZAGREBELSKY G., *Moscacieca*, Laterza, 2015, pp. 11 e 12.

<sup>8</sup> Il paradigma dell'austerità (per una definizione v. FERRERA, *Rotta di collisione. Euro contro Welfare?*, Laterza, 2016, p. 11), si è suggestivamente suggerito, è "ingannevole" in quanto "appli-

introdotte dagli accordi fra la c.d. *Troika* (BCE, FMI e Comm. UE) e alcuni Stati europei a rischio di *default*<sup>9</sup>, o, nel caso dell'Italia – non rientrata nei programmi di assistenza finanziaria – comunque “raccomandate” dalle istituzioni europee<sup>10</sup>. Tali politiche, pur avendo rappresentato un fattore di stabilizzazione e di recupero di credibilità per gli Stati europei in *stress* da indebitamento<sup>11</sup>, hanno al contempo “approfondito gli effetti recessivi” della crisi<sup>12</sup>, rallentando il processo di ripresa, secondo il noto paradigma schumpeteriano, del ciclo economico.

Nel contesto delle politiche di austerità, particolare rilievo hanno assunto le misure incidenti in senso regressivo sui diritti sociali<sup>13</sup>, che hanno

cato agli individui allude a un'attitudine frugale, sobria: un tratto apprezzabile della personalità. Applicato all'economia, in Europa, ha finito col significare deflazione e attacco ai diritti e alle tutele sociali”: così LETTIERI, *L'austerità ha fallito. Cambiarla è possibile*, 1° dicembre 2015, <http://www.eguaglianzaeliberata.it/articolo.asp?id=1862>.

<sup>9</sup> I meccanismi di condizionalità (su cui specificamente CRAIG, *The Financial Crisis, the European Institutional Order and Constitutional Responsibility*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2015, vol. 22, n. 2, p. 261) si collocano entro la più ampia cornice della *governance* economica europea (da ultimo CANEPA, *Crisi dei debiti sovrani e regolazione europea: una prima rassegna e classificazione di meccanismi e strumenti adottati nella recente crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015), eminentemente ispirata all'attuazione, in senso ordoliberal, delle politiche di rigore fiscale e controllo delle misure di politica economica e delle loro incidenze sullo stato del debito pubblico (cfr. NEDERGAARD, SNAITH, “*As i Drifted on a River I Could Not Control*”: *The Unintended Ordoliberal Consequences of the Eurozone Crisis*, in *JCM*, 2015, vol. 53, n. 5, p. 1100 ss.) con effetti di riassetto dell'architettura costituzionale europea, nel segno di una predominanza del metodo *integrovernativo* (si pensi al protagonismo del Consiglio europeo, oltre che a quello, già segnalato, della c.d. *Troika*) su quello *comunitario* (v. FABBRINI, *Austerity, the European Council and the Institutional Future of the European Union: A Proposal to strengthen the Presidency of the European Council*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2015, vol. 22, n. 2, p. 269 ss.; peraltro tale conclusione non è affatto pacifica: nel senso di una tendenziale ibridazione dei due metodi nel processo di *decision making* indotto dalla crisi v. DAWSON, *The Legal and Political Accountability Structure of “Post-Crisis” EU Economic Governance*, in *JCM*, 2015, vol. 53, n. 5, p. 976 ss.).

<sup>10</sup> Attraverso le “due missive” recapitate al governo italiano da Trichet e Draghi e dall'ex commissario agli affari economici e monetari della Commissione europea Olli Rehn: sul punto v. GALLINO, *op. cit.*, p. 138 ss.

<sup>11</sup> MORRONE, *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014, p. 4 ss. Com'è noto, l'aspetto “progressivo” delle politiche di austerità è stato fortemente enfatizzato (e invero sopravvalutato) dai sostenitori della c.d. “austerità espansiva”, su cui v. DEMOPOULOS, YANNACOPOULOS, *The myth of expansionary austerity*, Athens University of Economics and Business, Working Paper Series, 09–2012, <http://www.econ.aueb.gr/uploadfiles/AllR.P092012.pdf>.

<sup>12</sup> DEAKIN, KOUDIADAKI, *op. cit.*, p. 163.

<sup>13</sup> Estraeendo dalla più ampia categoria di tali diritti, ai fini della presente trattazione, quelli a specifica connotazione lavoristica e previdenziale, condizionati, sotto il profilo dell'effettività,

lungamente penalizzato ampie fasce, *in primis* quelle più deboli, della popolazione europea<sup>14</sup>.

Ciò è valso in particolare per i diritti “che costano”, previdenziali e retributivi, in quest’ultimo caso con riferimento al lavoro pubblico, contrassegnato da lunghi anni di *spending review* sul lato delle politiche salariali<sup>15</sup>. Ma non sono risultati estranei i diritti del lavoro non direttamente gravati da costi per il bilancio pubblico, ma oggetto pur essi di una consistente *deregulation*, secondo una logica che tematizza i diritti del lavoro come oggetto di necessari “adeguamenti strutturali macroeconomici”<sup>16</sup>: per cui allentare i vincoli al licenziamento, incrementare la flessibilità funzionale o contenere le dinamiche retributive funge da stimolo alla competitività delle imprese, nell’obiettivo conclamato di combattere la crescente disoccupazione e riattivare un mercato del lavoro agonizzante<sup>17</sup>.

Il presente contributo si concentrerà sul primo dei due nuclei tematici<sup>18</sup>:

dalle determinazioni dei decisori politici nel quadro delle compatibilità economico-finanziarie: v. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell’ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *DLRI*, 2015, p. 458; nonché CAMERLENGO, RAMPÀ, *I diritti sociali fra istituti giuridici e analisi economica*, in *QC*, 2015, spec. p. 71.

<sup>14</sup> DOWELL-JONES, *The Economics of Austerity Crisis: Unpicking some Human Rights Arguments*, in *Human Rights Law Review*, 2015, n. 15, p. 197; DEAKIN, KOUKIADAKI, *op. cit.*, p. 163; NOLAN, *Not Fit For Purpose? Human Rights in Times of Financial and Economic Crisis*, in *EHRLR*, 2015, n. 4, p. 358 ss.; fra gli italiani v. PAVOLINI, RAITANO, *L’Europa mediterranea fra diritti sociali e crisi economica: il welfare state ai tempi dell’austerità. Un’introduzione*, in *Meridiana*, 2015, n. 83, p. 14 ss.

<sup>15</sup> Cfr. MÜLLER, SCHULTEN, *The public-private sector pay debate in Europe*, ETUI Working Paper 2015.08, <http://www.etui.org/>.

<sup>16</sup> Secondo la definizione di ZIELONKA, *op. cit.*, p. 7.

<sup>17</sup> Ma anche nel senso di essere valutate “in funzione dell’impatto positivo sulla riduzione dei disavanzi e del rapporto debito pubblico/PIL prodotto dalla crescita economica (a cui sono vocate e quindi) che esse sono potenzialmente in grado di sostenere”: CHIECO, “*Riforme strutturali*” del mercato del lavoro e diritti fondamentali dei lavoratori nel quadro della nuova governance economica europea, in *DLRI*, 2015, p. 366.

<sup>18</sup> Sulle riforme che impattano sul diritto del lavoro privato v., per una rassegna dei Paesi sud-europei, DEAKIN, KOUKIADAKI, *op. cit.*, p. 177 ss.; sul caso italiano CARINCI M.T., *Il rapporto di lavoro al tempo della crisi: modelli europei e flexicurity “all’italiana” a confronto*, in *DLRI*, 2012, p. 527 ss.; CARUSO, *Nuove traiettorie del diritto del lavoro nella crisi europea: il caso italiano*, in CARUSO, FONTANA (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, Il Mulino, 2015, spec. p. 76 ss.; GHERA E., *Il rapporto di lavoro oggi: flessibilità e crisi economica*, in *DLRI*, 2013, p. 687 ss.; GIUBBONI, *Lavoro e diritti in crisi: il caso italiano in prospettiva europea*, in *PD*, 2015, p. 257 ss.; SANTORO PASSARELLI G., *Crisi economica globale e valori fondanti del diritto del lavoro*, in questa rivista, 2012, p. 426 ss.; TREU, *Le istituzioni del lavoro nell’Europa della crisi*, in *DLRI*, 2013, p. 597 ss.

ossia sulle politiche di austerità che, in Italia, hanno prodotto misure di contenimento del costo del lavoro pubblico o di quello previdenziale a fini di stabilizzazione delle dinamiche di spesa.

A partire da un dato. A fronte dell'illuministica aspirazione all'intangibilità dello "Stato del benessere" in quanto "forma storica assunta dal principio di solidarietà, destinato ad operare al di là di situazioni critiche, per gravi che siano"<sup>19</sup>, si pone una realtà dei fatti diversa, che invoca l'adozione, in presenza di situazioni di crisi, di misure destinate a incidere in senso *destruens* sulla sfera dei diritti sociali finanziariamente condizionati<sup>20</sup>.

Ciò, sul lato politico-costituzionale, è coerente con un assetto policentrico dei diritti e degli interessi, sicché, come ha sostenuto la Corte Costituzionale, non esistono posizioni soggettive intangibili in contesti di crisi, essendo rimessa alla discrezionalità del legislatore apportare correttivi – nella specie misure in materia di spesa previdenziale – secondo un principio di bilanciamento "del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti, anche in relazione alle risorse finanziarie disponibili e ai mezzi necessari per far fronte agli impegni di spesa"<sup>21</sup>.

L'operatività del richiamato principio di bilanciamento<sup>22</sup> implica che la discrezionalità del legislatore nell'adottare misure regressive in materia sociale, in presenza di una situazione di crisi, non sia incondizionata, ma al contrario suscettibile di sindacato di legittimità costituzionale alla stregua dei principi di ragionevolezza e proporzionalità delle misure adottate<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> RODOTÀ, *Crescita e benessere*, in *RCDP*, 2013, p. 4. Nel senso che il *Welfare State* meriterebbe una sorta di *status* di immunità in quanto "precondizione sociale dello sviluppo del capitalismo democratico", piuttosto che essere concepito come "ostacolo al buon funzionamento del mercato" v. anche GIUBBONI, *op. cit.*, p. 259.

<sup>20</sup> Da qui la constatazione per cui la crisi deflagrata nel 2008 abbia contribuito a mettere sotto ulteriore pressione la sostenibilità del "Modello sociale europeo", come evidenziato, fra gli altri, da ALAIMO, *Da "Lisbona 2000" a "Europa 2020". Il "modello sociale europeo" al tempo della crisi: bilanci e prospettive*, in *RIDL*, 2012, III, p. 219 ss.; BAYLOS, *Modello sociale e governance economica: uno sguardo dal Sud dell'Europa*, in *LD*, 2013, p. 587 ss.; RICCI G., *La costruzione giuridica del modello sociale europeo (con una postilla sul MSE al tempo della crisi globale)*, in MONTANARI (a cura di), *La costruzione dell'identità europea: sicurezza collettiva, libertà individuali e modelli di regolazione sociale*, Giappichelli, 2012, t. I, spec. 355 ss.

<sup>21</sup> C. Cost. 16 luglio 2014, n. 208.

<sup>22</sup> Cfr. MORRONE, voce *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *ED, Annali*, 2008, vol. II, t. 2, 185 ss.

<sup>23</sup> Cfr. PINO, *Proporzionalità, diritti, democrazia*, in *Diritto e Società*, 2014, spec. p. 609 ss.; CAR-

Nelle pagine che seguono, s'intende per l'appunto inquadrare il contesto nel quale si situano le politiche – e le corrispondenti misure normative – di austerità; per poi valutare, nel presente frangente storico “a cavallo” fra crisi e ripresa economica, la validità costituzionale delle misure assunte, nel corso degli ultimi difficili anni, per fronteggiare la drammatica congiuntura economico-finanziaria.

2. *La crisi come “fatto emergenziale” e l'effetto giuridico: le misure di austerità che affievoliscono i diritti sociali*

Sin qui si è fatto generico impiego del termine “emergenza” o “stato di emergenza”. In verità tale nozione va meglio inquadrata perché densa di implicazioni sotto il profilo tecnico-giuridico, peraltro nient'affatto ignote agli studiosi di diritto del lavoro<sup>24</sup>.

In primo luogo, il concetto di “stato di emergenza” (o dei sinonimici quali “stato di necessità” o “stato d'eccezione”) si connette, per pacifica acquisizione dottrinarina, all'esistenza di una situazione di crisi economico-finanziaria alla stregua di altri “eventi” classicamente oggetto degli studi (prevalentemente pubblicistici) sull'emergenza giuridica<sup>25</sup>.

Mutuando un'espressione senz'altro evocativa, può dirsi infatti che “lo stato d'eccezione è la trascrizione della crisi nell'ordinamento politico-giu-

TABIA, *Ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in AA.VV., *Il Costituzionalista riluttante. Scritti per Gustavo Zagrebelsky*, Einaudi, 2016, spec. p. 471.

<sup>24</sup> Il termine ha assunto infatti una specifica valenza qualificatoria in occasione della crisi economica della seconda metà degli anni settanta: il materiale legislativo messo a punto per contrastarne gli effetti prese infatti il nome di “diritto del lavoro dell'emergenza”, da cui il noto volume di DE LUCA TAMAJO, VENTURA (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'emergenza (la legislazione degli anni 1977 e 1978)*, Jovene, 1979.

<sup>25</sup> Cfr. GRASSO P.G., *Necessità (stato di)*. *Diritto pubblico*, in *ED*, vol. XXVII, 1977, p. 878; PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giuffrè, 1988, p. 76; MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale*, Giuffrè, 2003, p. 162; FENUCCI, *Necessità, emergenza e diritti fondamentali*, in *Rassegna parlamentare*, 2014, p. 538; ROLLA, *Profili costituzionali dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015, p. 3. In alcune Costituzioni, tali eventi sono espressamente tipizzati e gli effetti del derivante stato d'eccezione conseguentemente regolati (v. FENUCCI, *op. cit.*, p. 544 ss.); nel caso italiano, invece, la dottrina ha costruito una teoria dell'emergenza a partire da “fatti” regolati in via di prassi o da norme di legge ordinaria (ROLLA, *op. cit.*, p. 4), che acquisiscono tuttavia, sul piano degli effetti, rilevanza propriamente costituzionale (per qualche conferma v. C. Cost. 13 giugno 2014, n. 174; 26 giugno 2007, n. 237).

ridico”; ne consegue che “così come la crisi costituisce un taglio e una sospensione dei tempi normali, lo stato d’eccezione costituisce un taglio e una sospensione nel funzionamento normale dell’ordinamento politico-giuridico”<sup>26</sup>.

Il diritto emergenziale, collocandosi in prossimità di una “situazione imprevista” come una crisi economica, tende a configurarsi come quell’insieme di provvedimenti urgenti che, a fronte di un “diritto vigente inadeguato” assume “contenuto sospensivo o derogatorio” di quest’ultimo nel dichiarato proposito, beninteso, di continuare *medio tempore* “a garantire i valori e gli interessi normalmente protetti dall’ordinamento”<sup>27</sup>.

La crisi si qualifica, pertanto, quale elemento esterno all’ordinamento giuridico e condizione fattuale (fatto emergenziale<sup>28</sup>) dello *status necessitatis*<sup>29</sup> legittimante l’esercizio di poteri pubblici straordinari, attraverso l’adozione di misure legislative derogatorie rispetto alla legislazione ordinariamente vigente<sup>30</sup>. Inoltre, nella misura in cui la crisi altera il sostrato sociale ed economico su cui, in condizioni normali, si radicano forme di presidio di diritti e interessi<sup>31</sup>, la norma emergenziale interviene per governare tali fattori di squilibrio, a fini di salvaguardia di un interesse “superiore” qual è appunto la sostenibilità del sistema economico-finanziario.

Lo schema appare tutto sommato lineare, se non fosse che, in contesti siffatti, lo stato d’emergenza giustifica sovente la compressione di diritti sociali, il cui onere lo Stato non è in grado, nella congiuntura critica, di sopportare, quantomeno nella misura ordinariamente dovuta. Ma poiché si tratta di diritti di rango costituzionale, è illusorio pensare che ciò non generi scompensi ed effetti reattivi. Scompensi e reazioni che finiscono per riversarsi sulla giustizia costituzionale, chiamata, in simili frangenti, ad assicurare che il “sottosistema normativo”<sup>32</sup> formatosi in presenza di uno stato di necessità non

<sup>26</sup> COLOMBO, *Tempi decisivi. Natura e retorica delle crisi internazionali*, Feltrinelli, 2014, p. 22; per più ampi sviluppi tematici v. WHITE, *Authority after Emergency Rule*, in *MLR*, 2015, vol. 78, n. 4, p. 585 ss.

<sup>27</sup> MARAZZITA, *op. cit.*, p. 17; sul punto v. anche PINNA, *op. cit.*, p. 61 ss.

<sup>28</sup> Secondo la definizione di MARAZZITA, *op. cit.*, p. 162.

<sup>29</sup> AGAMBEN, *Stato di eccezione*, Bollati Boringhieri, 2003, p. 37.

<sup>30</sup> Sostanzialmente in tal senso GRASSO P.G., *op. cit.*, p. 866.

<sup>31</sup> Detto in altri termini, modifica “la realtà effettuale in modo tale da porre in crisi la tutela di valori e di posizioni soggettive giuridicamente riconosciute”: MARAZZITA, *op. cit.*, p. 173.

<sup>32</sup> Ancora MARAZZITA, *op. cit.*, p. 140.

tracimi dalla funzione di temporanea regolazione che, fisiologicamente, esso è chiamato ad esercitare, in attesa che si ripristinino le condizioni di operatività dell'ordinario assetto ordinamentale<sup>33</sup>.

È sul crinale della temporaneità delle misure emergenziali indotte dalla crisi, in vista della regressione di questa sino alla cessazione dei suoi effetti, che si colloca la soglia di ragionevolezza e proporzionalità delle misure medesime. Da accertarsi mediante un sindacato di costituzionalità che può anche tramutarsi in un giudizio sulla ragionevole o irragionevole durata della misura emergenziale, sicché un irrazionale prolungamento della stessa possa risolversi “in una sostanziale perdita di provvisorietà del regime stesso, così da sostituirsi, surrettiziamente, alla disciplina normale e permanente”<sup>34</sup>.

V'è da chiedersi, a questo punto, quali siano gli “effetti giuridici” dello stato di emergenza scaturito dalla crisi degli ultimi anni. Nel caso italiano, si è trattato dell'implementazione di molteplici misure normative finalizzate a fronteggiare le ricadute della crisi, con particolare attenzione agli obiettivi dell'equilibrio finanziario e del contenimento del debito pubblico: a partire dal fondamentale d.l. n. 78/2010 (conv. in l. n. 122/2010) cui hanno fatto seguito provvedimenti contenenti svariate misure di austerità, quali i dd.ll. n. 138/2011 (conv. in l. n. 148/2011), n. 201/2011 (conv. in l. n. 214/2011), n. 95/2012 (conv. in l. n. 135/2012) e n. 66/2014 (conv. in l. n. 89/2014)<sup>35</sup>.

Talune di queste misure impingono, come prima evidenziato, sui diritti sociali a connotazione lavoristico-previdenziale: si tratta delle norme che dispongono i blocchi della dinamica retributiva per i dipendenti pubblici o fissano tetti massimi alle retribuzioni nelle p.a., ovvero, ancora, mirate al contenimento della spesa previdenziale, attraverso la limitazione dei sistemi di perequazione e adeguamento al costo della vita o i prelievi sulle pensioni più elevate<sup>36</sup>.

Occorre sottolineare, peraltro, come il contesto emergenziale nel quale si collocano tali misure ha assunto una specifica valenza costituzionale, a seguito dell'approvazione, nel bel mezzo della crisi, della l. cost. 20 aprile 2012,

<sup>33</sup> MARAZZITA, *op. cit.*, p. 166 ss.; v. anche ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Cedam, 1986, pp. 126 e 127.

<sup>34</sup> PINNA, *op. cit.*, p. 185.

<sup>35</sup> Per una ricostruzione v. BONI, *2010-2015: cinque anni di giurisprudenza costituzionale sulla decretazione anticrisi*, 11 marzo 2015, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) (par. 3).

<sup>36</sup> Non mancano, del resto, misure di altro tipo: si pensi a quelle che bloccano o comunque limitano il ricorso alle assunzioni.

n. 1, che ha modificato gli artt. 81 e 97 Cost. (oltre agli artt. 117 e 119 Cost.), rimettendo allo Stato e, più in generale, alle pubbliche amministrazioni l'onere di garantire “l'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio” nonché della “sostenibilità del debito pubblico”<sup>37</sup>. La costituzionalizzazione di simili principi segna un punto di non ritorno nell'individuazione dei limiti entro cui è possibile adottare, da parte dei poteri pubblici, determinazioni di spesa, nel senso che da quel momento si vieta – “salvo rare eccezioni e comunque previa procedura aggravata”<sup>38</sup> – l'indebitamento quale strategia di politica economica”<sup>39</sup>.

Ne derivano più complessive inferenze a proposito del modo in cui il diritto della crisi viene a strutturarsi. Si può dire cioè che quest'ultima, quale fatto emergenziale, abbia prodotto un diritto legislativo (a sua volta) tipicamente emergenziale ma che opera entro una cornice di regole costituzionali, il cui carattere trascende la contingenza dei fattori di crisi. Ciò perché i principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità della spesa pubblica sono destinati a contrassegnare *pro futuro* le condotte dei pubblici poteri e a orientarne le decisioni in materia di politica economica e di spesa, oltre a costituire un ancor più dettagliato e penetrante parametro di bilanciamento fra gli interessi nei giudizi di costituzionalità aventi ad oggetto le leggi “che costano”.

<sup>37</sup> *Ex multis* GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *QC*, 2014, p. 51 ss.; GRIMALDI, *Costituzionalizzazione del principio di equilibrio dei bilanci e possibile rilancio del ruolo dello Stato nell' "ordinamento composito" europeo*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015; v. anche S. STAIANO, *Diritti e confini nell'Europa della crisi*, 25 novembre 2015, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), p. 16, secondo il quale tale “revisione estesa e pervasiva della Costituzione” ha ridato vigore e confermato la presenza, negli eventi europei, dello “spirito di Maastricht”. Del resto, è ampiamente noto che la costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio reagisce a sollecitazioni di matrice sovranazionale, in particolare derivanti dal Patto “Euro Plus” e dal successivo Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'UEM (*Fiscal Compact*): per una recente ricostruzione DE MARTINO, *Revisione dei Trattati europei, Fiscal Compact e Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015; fra i lavoristi cfr. CHIECO, *op. cit.*, p. 360 ss.; LO FARO, *Europa e diritti sociali: viaggio al termine della crisi*, in CORAZZA, ROMEI (a cura di), *Diritto del lavoro in trasformazione*, Il Mulino, 2014, p. 220 ss.

<sup>38</sup> Infatti ai sensi del “nuovo” art. 81, co. 1, Cost. la garanzia dell'equilibrio di bilancio tiene dinamicamente conto “delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico”; ne consegue, secondo il co. 2, che è consentito “il ricorso all'indebitamento (...) al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali”.

<sup>39</sup> Cfr. GAMBINO, NOCITO, *Crisi finanziaria e diritti fondamentali fra trasformazioni del costituzionalismo e incertezze del futuro europeo*, in *Lavoro e diritti sociali*, cit., p. 182; sul punto v. anche STAIANO, *op. cit.*, p. 20.

Questo assetto ha esplicitato da subito significativi effetti, complicando l'operato della giurisprudenza costituzionale formatasi a ridosso della recente legislazione sulla crisi<sup>40</sup>, specie con riferimento alle misure di austerità incidenti sui diritti sociali.

### 3. *Durante la crisi. La giurisprudenza costituzionale asseverativa delle misure di austerità incidenti sui diritti retributivi*

Come si è riferito in precedenza<sup>41</sup>, la crisi, quale “fatto emergenziale”, è all'origine delle misure di blocco retributivo di cui all'art. 9 d.l. n. 78/2010, introdotte per un triennio (2011-13) e poi successivamente prorogate per il biennio successivo (2014-15)<sup>42</sup>. Queste hanno sancito la cristallizzazione del trattamento economico fondamentale ed accessorio di tutte le categorie di dipendenti pubblici (personale contrattualizzato e non contrattualizzato), con contestuale sterilizzazione delle progressioni economiche e di carriera, rese valide ai soli fini giuridici e senza effetti incrementali del trattamento retributivo. Nel caso del personale contrattualizzato, inoltre, al raffreddamento salariale si è accompagnato il blocco della contrattazione collettiva sin dal 2010 (relativamente alla parte economica, ma di fatto esteso alla parte normativa), nonché il mancato riconoscimento dell'indennità di vacanza contrattuale<sup>43</sup>. Le misure in parola sono state sottoposte in più circostanze al vaglio della Corte Costituzionale, a seguito di ricorsi presentati da svariati gruppi di dipendenti pubblici: dai magistrati ai docenti universitari, dai mi-

<sup>40</sup> Di “sovraesposizione” della Corte Costituzionale a fronte di questioni che chiamano recisamente in causa il vincolo delle “risorse disponibili” parla GAMBINO, *Diritti e Stato sociale. Quale futuro europeo?*, in *Cittadinanza europea*, 2015, p. 45.

<sup>41</sup> V. *supra*, par. 2.

<sup>42</sup> In termini più generali, la manovra del 2010 ha introdotto una vasta gamma di misure non solo, per dirla con C. Cost. 5 giugno 2013, n. 116, “dirette a perseguire un generale “raffreddamento” delle dinamiche retributive nel pubblico impiego”, ma altresì contenenti “interventi temporanei di riduzione delle retribuzioni”, nonché “interventi di “solidarietà” variamente articolati, quanto a diverse categorie di cittadini, posti a carico sia del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni, sia della generalità dei cittadini”.

<sup>43</sup> Sugli effetti delle proroghe disposte con l. n. 190/2014 v. MONTEMARANO, *Pubblico impiego, prorogato il blocco delle retribuzioni*, in *GL*, 2015, n. 2, p. 35; sul venire meno, in forza della stessa legge, dei blocchi agli effetti economici delle progressioni nelle p.a. v. NATALI, *Sblocco delle progressioni economiche nella p.a.: dubbi applicativi*, in *DPL*, 2015, p. 1095.

litari della guardia di finanza ai funzionari di organismi di garanzia quale l'Agcom, fino, nel comparto scolastico, al personale ATA.

Non è certo la prima volta che ciò si verifica. L'antecedente più diretto è rappresentato dalla crisi economico-finanziaria degli inizi degli anni '90, cui si contrappose il d.l. 19 settembre 1992, n. 384, conv. in l. n. 438/1992 (c.d. "decreto Amato").

In quella contingenza, la Consulta – ritenuto che il provvedimento di legge interveniva in “un momento delicato della vita nazionale” – finì per avallare la legittimità delle disposizioni emergenziali, ritenendo correttamente operato, da parte del legislatore, il bilanciamento fra il riconoscimento del diritto alla retribuzione (nella specie: all'adeguamento del trattamento economico mediante automatismi retributivi) e la finalità di contenimento della spesa pubblica “nel rispetto degli obiettivi fondamentali di politica economica e dei vincoli derivanti dal processo di integrazione europea”<sup>44</sup>. Allo stesso tempo, però, la condizione di legittimità delle misure di austerità veniva individuata nel “carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario e consentaneo allo scopo prefissato” dei sacrifici richiesti<sup>45</sup>, in ciò conformandosi la Corte ai postulati di un'ancor più risalente giurisprudenza, riguardante le misure della legislazione emergenziale adottate, con riferimento al lavoro privato, sul finire degli anni '70<sup>46</sup>.

Orbene, fatte salve alcune (opinabili) decisioni difformi giustificate dalla peculiarità delle categorie interessate, la giurisprudenza costituzionale “sulla crisi” formatasi fra il 2012 e il 2014 si rifà all'argomento addotto a giustificazione della legittimità del “decreto Amato”, per asseverare la costituzionalità delle misure di blocco retributivo adottate per fronteggiare la grave crisi economico-finanziaria degli ultimi anni.

In specie, la trama argomentativa è quella tratteggiata da C. Cost. 17 dicembre 2013, n. 310 (su ricorso proposto da docenti universitari), cui nella sostanza si uniformano, a seguire, C. Cost. ord. 5 maggio 2014, n. 113, 4 giugno 2014, n. 154 (su ricorso proposto da militari della guardia di finanza) e 18 luglio 2014, n. 219 (su ricorso proposto dal personale ATA della scuola)<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> C. Cost. 18 luglio 1997, n. 245.

<sup>45</sup> C. Cost., ord. 14 luglio 1999, n. 299.

<sup>46</sup> Cfr. C. Cost. 23 giugno 1988, n. 697; 26 marzo 1991, n. 124.

<sup>47</sup> A diversa conclusione è giunta C. Cost. 23 luglio 2012, n. 223, confermata da ord. 19 dicembre 2012, n. 303 (sul personale di magistratura) e 23 gennaio 2014, n. 7 (sul personale della Banca d'Italia). La declaratoria di incostituzionalità delle misure di blocco retributivo è princi-

In queste pronunzie, il giudizio di costituzionalità delle misure sui blocchi retributivi è condotto dalla Corte avendo riguardo a una pluralità di principi costituzionali di cui i ricorrenti avevano prospettato la violazione (artt. 2, 3, 36, 97 Cost.)<sup>48</sup> nonché al trasversale principio dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica. L'argomento principale, a sostegno delle decisioni di rigetto, fa perno sul "ragionevole bilanciamento", in seno alla legislazione emergenziale, fra il diritto dei lavoratori pubblici all'intangibilità del trattamento economico e l'interesse generale all'adozione di misure di contrasto alla situazione di crisi. Segnatamente, la Corte ritiene che le misure contestate siano da considerarsi proporzionate alle finalità di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica, pur comportando sacrifici gravosi, però giustificati dall'incombere di una situazione di gravissima crisi economica.

Ancorché il giudizio sia calibrato, come detto, sui precedenti formati in riferimento al "decreto Amato", la Corte è consapevole che l'analogia fra i due contesti ritrova un significativo limite nella diversa estensione temporale delle misure di blocco nell'una e nell'altra esperienza legislativa: limitata a un anno nel primo, triennale nel secondo caso (e fermo restando le ulteriori successive proroghe sino a un quinquennio).

Per questo la Corte manifesta l'esigenza di riformulare il parametro di "ragionevolezza dello sviluppo temporale delle misure": aggiornando la pro-

palmente ancorata, in un caso, al principio di tutela dell'indipendenza dei magistrati (art. 104 Cost.) e, nell'altro, all'autodichia dei funzionari della Banca d'Italia, in seno all'ordinamento della BCE. Senza dilungarsi sul punto, pare evidente l'irragionevole differenziazione che con ciò viene a determinarsi, sicché alcune categorie "sfuggono" ai sacrifici imposti dal dovere di solidarietà generale, in forza del discutibile nesso istituito fra la materia retributiva e i principi di indipendenza e autonomia di determinati corpi dello Stato: per notazioni critiche v. anche TROISI, *Il difficile bilanciamento tra diritto alla retribuzione dei dipendenti pubblici ed esigenze finanziarie*, in questa rivista, 2015, p. 175 ss.; ma anche FONTANA, *I giudici europei di fronte alla crisi economica*, in CARUSO, FONTANA (a cura di), *op. cit.*, p. 151 ss.; A. LO FARO, *Compatibilità economiche, diritti del lavoro e istanze di tutela dei diritti fondamentali: qualche spunto di riflessione dal caso italiano*, in *DLRI*, 2014, p. 281 ss. È pur vero che tale giurisprudenza è non poco influenzata da un sistema legislativo in cui le misure di contenimento della dinamica retributiva per i lavoratori pubblici risultano articolate in modo tutt'altro che uniforme: sul punto COCCONI, *La frammentazione del sistema retributivo nel pubblico impiego*, in *GDA*, 2014, p. 679 ss.

<sup>48</sup> C. Cost. n. 219/2014, pronunciandosi su ricorso proposto da dipendenti pubblici "contrattualizzati" (personale tecnico-amministrativo della scuola), si occupa anche, per rigettarla, della questione di costituzionalità, ex art. 39, co. 1, Cost., delle misure di blocco della contrattazione collettiva: cfr. PINELLI, *I limiti legislativi dell'autonomia collettiva: un indirizzo solo apparentemente consolidato*, in *GCost*, 2015, p. 3502.

pria opinione sul punto – per quanto, come rilevato in precedenza, i vincoli di integrazione economica europea erano già penetrati nel giudizio di razionalità delle manovre di contenimento del costo del lavoro pubblico *ex C. Cost. n. 245/1997* – la Corte afferma che, sotto tale profilo, “non ci si può esimere dal considerare l’evoluzione che è intervenuta nel complessivo quadro giuridico-economico nazionale ed europeo” (punto 13.4 del Considerato in diritto). Sicché, anche in ragione dei vincoli di osservanza degli obblighi di equilibrio di bilancio, introdotti in Italia in attuazione del c.d. *Fiscal Compact*, occorre adottare misure di risparmio di spesa strutturali che possono richiedere, come nel caso di specie, “periodi, certo definiti, ma più lunghi rispetto a quelli presi in considerazione” dalla giurisprudenza sulla manovra economica del 1992, “in ragione delle attuali prospettive pluriennali del ciclo di bilancio” (punto 13.5). Entro questo mutato scenario, il *test* di ragionevolezza delle norme oggetto di giudizio può dirsi, secondo la Corte, positivamente superato in quanto le misure adottate mirano “a un risparmio di spesa che opera con riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica (...) e per un periodo di tempo limitato, che comprende più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio” (sempre punto 13.5)<sup>49</sup>.

È proprio sulla ricalibratura dei fondamenti di ragionevolezza delle misure di rigore incidenti sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici che si appunta il giudizio sulla giurisprudenza costituzionale della crisi. La domanda è: c’è continuità, discontinuità o vera e propria rottura rispetto agli orientamenti della giurisprudenza sul “decreto Amato”? Può dirsi che il modulo interpretativo fatto proprio dalla Corte per giustificare un blocco retributivo pluriennale sia consentaneo al consolidato postulato di temporaneità delle misure, in coerenza con il modello teorico del “fatto emergenziale” ricostruito in precedenza?

Al riguardo, si è sostenuto che *C. Cost. n. 310/2013* finisca per imprimere una decisiva correzione di rotta rispetto al passato. Si è osservato, segnatamente, che, nel passare dal concetto di *temporaneità* a quello di *non definitività* delle misure adottate (e dei sacrifici ad esse connessi), la Corte avrebbe utilizzato un espediente dialettico per avallare una strategia d’intervento che, di fatto, non appare più *contingente*, come lo fu quella sottesa al

<sup>49</sup> È ritenuta legittima anche la previsione in ordine alla irrecuperabilità delle somme non corrisposte, aspetto sul quale si era già soffermata *C. Cost. 16 luglio 2012, n. 189*.

“decreto Amato”, bensì *strutturale*. In buona sostanza, il principio della *salus rei publicae* assurgerebbe a fondamento di manovre di aggiustamento dei conti pubblici pesantemente incidenti sulla dimensione del diritto alla retribuzione, con effetti che la Corte, sopraffatta dai “vincoli stringenti imposti dal nuovo quadro costituzionale e dal diritto comunitario”, non sarebbe più in grado di ricondurre entro limiti compatibili con il quadro costituzionale, così autocondannandosi, peraltro, “a una marginalizzazione del proprio ruolo”<sup>50</sup>.

L’argomento non appare condivisibile per una serie di ragioni.

In primo luogo, non traspare dalla motivazione di C. Cost. n. 310/2013 alcun rilievo che possa fare pensare a un cambiamento di opinione in ordine alla concettualizzazione della crisi: questa sembra mantenere le caratteristiche morfologiche del “fatto emergenziale”, dovendosi escludere un’eterogenesi della stessa in senso endemico o strutturale.

Il che si desume anche dai ragionamenti della Corte in ordine ai caratteri delle misure normative adottate dal legislatore per fare fronte alla crisi. È vero infatti – lo si è sottolineato ampiamente – che la Corte ridefinisce il parametro di ragionevole durata della misura di blocco retributivo: non più annuale, ma pluriennale. Ma ciò, pur indicando un elemento di discontinuità fra indirizzi giurisprudenziali maturati in circostanze di tempo lontane e diverse, non depone per una rottura dei postulati fondamentali in tema di presupposti di costituzionalità della legislazione sulla crisi regressivamente incidente sul diritto alla retribuzione. Rientra appieno nei poteri valutativi della Corte Costituzionale la riformulazione, in chiave sistematico-evolutiva, del criterio di ragionevolezza della misura adottata; riformulazione che in questo caso prende corpo alla luce sia della specificità della crisi economico-finanziaria (quella di nuovo conio è certamente più grave di altre occorse in contesti anteriori), sia dei sopravvenuti fattori politico-istituzionali (interni e sovranazionali) condizionanti le strategie del legislatore e gli effetti da queste prodotte sul versante dei diritti sociali.

Sul piano tecnico, ciò è reso ampiamente possibile da quello che, del resto, lo stesso autore la cui tesi viene qui criticata definisce la “malleabilità del canone della ragionevolezza”<sup>51</sup>. Il *test* di proporzionalità/ragionevolezza,

<sup>50</sup> Il riferimento è alla tesi di PACE L., *La Corte Costituzionale fa proprie le “ragioni della crisi” e rinnega se stessa*, in *GCost*, 2013, p. 4993 ss.

<sup>51</sup> PACE L., *op. cit.*, p. 4996. Sulla duttilità del criterio di proporzionalità quale strumento per definire, nella giurisprudenza sulla crisi, il punto di bilanciamento fra gli interessi contrapposti v. ampiamente CARUSO, *op. cit.*, p. 72 ss.

nelle mutate condizioni storico-istituzionali, subisce infatti una torsione in senso dilatativo, ma entro limiti pur sempre compatibili con i parametri di legittimità della misura emergenziale<sup>52</sup>.

Ciò detto, C. Cost. n. 310/2013 lascia impregiudicata la prospettiva *de futuro*: qual è il limite temporale oltre il quale la normativa di blocco cessa di essere conforme a Costituzione? Come va inteso l'inciso secondo il quale le misure di austerità possono legittimamente richiedere tempi di applicazione più lunghi, ma "certo definiti"? E sulla base di quale parametro si definisce il termine di congrua e ragionevole durata di tali misure?

Come si avrà modo di rilevare nel paragrafo che segue, sarà la giurisprudenza costituzionale formatasi nel 2015 a sciogliere la gran parte di questi nodi interpretativi.

<sup>52</sup> Sulla legittimità delle misure regressive in materia sociale sono state interpellate anche le Corti sovranazionali. In particolare, il superamento "condizionato" del *test* di ragionevolezza/proporzionalità delle misure di austerità che penalizzano i diritti sociali (*ex* C. Cost. n. 310/13 e coeve) ha trovato conferma nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale – pur con riferimento a casi diversi da quello italiano, ma ugualmente contrassegnati da strategie di contrasto alla crisi (*in primis* nel caso greco e portoghese) – ha giustificato le misure di austerità laddove contenute entro un ragionevole limite di durata temporale, assunto dunque quale decisivo parametro di legittimità delle normative nazionali in tempi di crisi: in tal senso v. C. Eur. Dir. Uomo, sez. I, 7 maggio 2013, nn. 57665/12 e 57657/12, *Koufaký e ADEDY c. Grecia*; C. Eur. Dir. Uomo, sez. II, 8 ottobre 2013, nn. 62235/12 e 57725/12, *Da Conceicao Mateus e Santos Juanuario* (sul punto, anche per richiami a una giurisprudenza più risalente e sostanzialmente conforme, v. TROJSI, *op. cit.*, p. 180 ss.; BORELLI, *Corte EDU versus Troika. Cronaca di una sconfitta annunciata?*, in *RGL*, 2014, II, p. 363 ss.).

Nessun apporto è giunto invece dalla Corte di Giustizia, dichiaratasi più volte manifestamente incompetente, in quanto le misure di austerità incidenti in termini regressivi sui diritti retributivi sono state ritenute "non attuative" del diritto dell'Unione europea: così già C. Giust., ord. 14 dicembre 2011, causa C-434/11, *Corpul National al Politistirol c. MAI e altri* e C. Giust., ord. 7 marzo 2013, causa C-128/12, *Sindicato do Bancários do Norte c. Banco Português de Negócios*; più di recente, v. le ordinanze "gemelle" C. Giust., ord. 26 giugno 2014, causa C-264/12, *Sindicato Nacional do Profissonais de Seguros e Afins c. Fidelidade Mundial – Companhia de Seguros SA*; C. Giust., ord. 21 ottobre 2014, causa C-665/13, *Sindicato Nacional do Profissonais de Seguros e Afins c. Via Directa – Companhia de Seguros SA* (in dottrina, cfr. KILPATRICK, *On the Rule of Law and Economic Emergency: The Degradation of Basic Legal Values in Europe's Bailouts*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2015, vol. 35, n. 2, p. 348 ss.).

4. *Al crepuscolo della crisi. Fuoriuscita dallo stato di emergenza e restitutio in integrum dei diritti sociali*

Nello stesso torno di tempo in cui la Corte Costituzionale italiana asseverava le strategie di austerità, con riguardo in particolare alle misure di congelamento delle retribuzioni dei dipendenti pubblici, il *Tribunal Constitucional* del Portogallo avviava un’analoga stagione d’interventi, pronunziandosi sulla legittimità di misure che disponevano veri e propri “tagli” dei trattamenti retributivi nel lavoro pubblico. Dopo un’iniziale orientamento volto a corroborare tali misure, in conformità ai programmi di austerità imposti dalla c.d. *Troika*<sup>53</sup>, il TC ha progressivamente affinato la tesi della violazione del principio di “eguaglianza proporzionale” in danno di una particolare categoria di lavoratori qual è quella dei dipendenti pubblici. In una sorta di fattispecie giurisprudenziale “a formazione progressiva”, il TC dapprima affermava che tale legittimità dovesse sortire effetti *irretroattivi* (ex art. 282, co. 4, Cost. portoghese), al fine di salvaguardare l’integrità dei conti pubblici e per non compromettere gli impegni assunti, al riguardo, a livello internazionale<sup>54</sup>, per poi, con successive sentenze, pervenire ad esiti di annullamento “secco” di ulteriori rigorose misure inserite nelle leggi finanziarie approvate anno dopo anno<sup>55</sup>.

È il segno, quanto mai significativo trattandosi di uno degli Stati europei maggiormente colpiti dalle politiche di austerità, del consolidarsi, non solo nell’opinione pubblica ma in sede di giudizio di costituzionalità, di un orientamento che, sulla scorta di rilevanti argomenti che qui non è possibile analizzare nel dettaglio<sup>56</sup>, ha posto un rilevante argine al diffondersi di misure di austerità incidenti sui diritti dei lavoratori lusitani<sup>57</sup>.

<sup>53</sup> Sent. n. 396/2011.

<sup>54</sup> Sent. n. 353/2012.

<sup>55</sup> Sent. nn. 187/2013; 862/2013; 413/2014; 574/2014; da ultimo, v. anche sent. n. 576/2015, con riferimento ai tagli retributivi praticati ai dipendenti delle partecipate pubbliche. In ordine alla rilevanza paradigmatica, nel contesto in esame, della giurisprudenza costituzionale portoghese v. SCIARRA, *Il diritto sociale europeo al tempo della crisi*, in *DUE*, 2015, p. 772 ss.

<sup>56</sup> Fra i commenti più recenti v. AYMERICH CANO, *El control constitucional de las políticas de austeridad en Portugal y España*, in *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2015, p. 304 ss.; GUERRERO PICÒ, *Portogallo*, in PASSAGLIA (a cura di), *Problematiche finanziarie nella modulazione degli effetti nel tempo delle pronunce di incostituzionalità*, dicembre 2014, [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>57</sup> Per quanto l’orientamento non sia uniforme nei Paesi del Club Med: *contra* in particolare la giurisprudenza del Consiglio di Stato greco, orientata a convalidare la validità delle misure di

Analoga svolta vede protagonista, nel 2015, la Corte Costituzionale italiana, con le due fondamentali sentenze 30 aprile 2015, n. 70 e 23 luglio 2015, n. 178.

Invertendo l'ordine cronologico, appare funzionale all'impostazione del presente lavoro analizzare in primo luogo C. Cost. n. 178/2015, il cui *thema decidendum* ricalca nella sostanza l'oggetto delle precedenti nn. 310/2013 e 219/2014, per poi mettere in evidenza gli aspetti più rilevanti della sentenza n. 70/2015, in tema di misure limitative dei diritti previdenziali.

*4.1. La rimozione dei blocchi alla contrattazione collettiva in funzione di determinazione dei trattamenti retributivi nel lavoro pubblico: C. Cost. n. 178/2015*

A proposito di C. Cost. n. 178/2015, colpisce anzitutto che la declaratoria di illegittimità costituzionale – ai sensi, come si vedrà meglio in seguito, dell'art. 39, co. 1, Cost. – consegua a un ragionamento che nulla toglie alla ragionevolezza *originaria* delle misure di blocco retributivo e della contrattazione collettiva, acclarata dalla giurisprudenza costituzionale del 2013-14 alla stregua di una batteria di argomenti formulati grosso modo nei termini che seguono: 1) “la particolare gravità della situazione economica e finanziaria internazionale concomitante con l'intervento normativo” (punto 12.2 Considerato in diritto); 2) “le prospettive necessariamente pluriennali del ciclo di bilancio” prive di “analogie con situazioni risalenti in cui le manovre economiche si ponevano obiettivi temporalmente delimitati” (punto 12.1); 3) l'allocazione delle misure di blocco entro un quadro di vincoli assai più stringenti rispetto a situazioni astrattamente comparabili, di dimensione sovranazionale (dir. n. 2011/85/UE) e interna (il “nuovo” art. 81, co. 1, Cost.) (punti 10.3 e 12.1).

Il *quid novi* consiste nell'assumere ad oggetto di valutazione – con un voluto ampliamento della *causa petendi* – non solo il tronco normativo originario, per l'appunto già sottoposto fra il 2013 e il 2014 allo scrutinio di legittimità dalla Corte Costituzionale, bensì anche il sopravvenuto sistema delle proroghe (l. n. 147/2013 – l. di stabilità per l'anno 2014 e l. n. 190/2014 – l. di stabilità per l'anno 2015).

Ritiene infatti la Corte che “le norme impugnate dai giudici rimettenti e

austerità in nome delle esigenze di salvaguardia dei conti pubblici, stante la gravissima situazione di emergenza economica. Per un'esautiva rassegna v. ARAVANTINO LEONIDI, *Costituzionalismo e crisi economica. I diritti sociali in Grecia*, 22 ottobre 2015, <http://www.democraziae sicurezza.it/>.

le norme sopravvenute della legge di stabilità per il 2015 si susseguono senza soluzione di continuità, proprio perché accomunate da analoga direzione finalistica”; si profila, pertanto, l’esigenza di una “disamina unitaria delle misure di blocco” per collocarle “in un orizzonte meno angusto e contingente” da cui inferirne “l’incidenza, tutt’altro che episodica, sui valori costituzionali protetti”.

Da tale inclusivo punto di osservazione la Corte coglie l’*intentio* del legislatore di rendere pressoché strutturali misure concepite inizialmente quali eccezionali e temporanee. Ne consegue che dalle leggi di stabilità per gli anni 2014 e 2015 si evince “un assetto durevole di proroghe”, dal quale deriva un blocco della contrattazione collettiva esteso su un duplice triennio: quello iniziale per gli anni 2010/2012 e quello ulteriore per gli anni 2013/2015, non senza la prospettiva di ulteriore prolungamento, desumibile indirettamente dalle disposizioni che cristallizzano ai valori del 31 dicembre 2013 l’indennità di vacanza contrattuale sino al 2018. Tale assetto finisce per contrastare con il principio di libertà sindacale dell’art. 39, co. 1, Cost., inteso nella sua proiezione “dinamica”, incentrata sul diritto delle organizzazioni sindacali di intraprendere, secondo le scadenze programmaticamente sancite dalla legge, l’attività di contrattazione collettiva, nella specie in funzione di determinazione dei trattamenti economici del personale delle p.a.

In disparte la questione dei parametri costituzionali che si assumono violati, su cui si tornerà fra breve, la ricostruzione non manca di porsi in continuità con la precedente giurisprudenza sulla legittimità “condizionata” delle misure di contenimento della spesa pubblica che incidono sui diritti sociali.

E c’è anche continuità, come detto, con la più recente giurisprudenza del 2013-14, asseverativa delle misure finalizzate a contrastare i virulenti effetti della crisi economico-finanziaria degli ultimi anni. Lì le misure erano state ritenute ragionevoli sulla scorta di una ponderazione in termini di bilanciamento fra finalità perseguite e temporaneità (ancorché secondo un criterio di “ragionevolezza temporale” rivisto alla luce della specifica situazione di emergenza economico-finanziaria); qui la Corte ritiene che siffatto bilanciamento sia divenuto asimmetrico, esondando le ragioni del rigore finanziario a scapito del diritto costituzionalmente garantito, per i lavoratori pubblici, al rinnovo della parte economica del contratto collettivo. L’elemento di svolta, nel passaggio da una giurisprudenza all’altra, è costituito dalla dilatazione nel tempo dei “periodi di sospensione delle procedure negoziali”, tale da arrecare un *vulnus* al principio di ragionevolezza delle misure adottate in situazione di emergenza; principio in base al quale siffatte misure

vanno necessariamente parametrate su periodi che “debbono essere comunque definiti” e non certo “protratti *ad libitum*”.

Il ragionamento della Corte è complessivamente condivisibile, anche se denuncia quella che un autorevole commentatore ha definito “una lacuna”<sup>58</sup>, ma che, forse, può piuttosto derubricarsi a una sorta di “non detto” nel contesto dell’articolata motivazione, ma la cui esplicitazione è tuttavia indispensabile per cogliere compiutamente la conformità del ragionamento operato dalla Corte con i postulati, ampiamente elaborati dalla giurisprudenza anteriore, del “diritto emergenziale”.

Il punto di debolezza dell’argomentazione giudiziale risiede nell’addebitare la sopravvenuta irragionevolezza delle misure di blocco contrattuale (con effetti sulla retribuzione) a un sistema di proroghe che protrae oltremodo nel tempo l’efficacia delle disposizioni. Qui sorge un primo interrogativo: se la crisi economico-finanziaria è particolarmente grave, come la Corte non manca ancora una volta di rilevare, e se i vincoli entro cui ci si muove sono assai stringenti in funzione dell’operare dei principi costituzionali e sovranazionali sull’equilibrio di bilancio, qual è il parametro che misura la legittimità o l’illegittimità della misura di blocco. Solo la durata nel tempo?

Come si è visto anteriormente<sup>59</sup>, l’eccessiva durata del blocco (e dei conseguenti sacrifici) inficia la legittimità del provvedimento di legge laddove s’incrocia con il mutamento del presupposto fattuale, ovvero allorquando il “fatto emergenziale” (la crisi) cessa o comunque regredisce al punto che la misura di austerità non sia più assistita dai requisiti di legittimità di cui si diceva poc’anzi. È in quel preciso momento che si spezza “il legame (...) fra fatto e norma, tra l’emergenza e la disciplina adeguata a farvi fronte”<sup>60</sup>.

E che le cose stiano così lo aveva del resto sostenuto, in un celebre precedente già menzionato, la stessa Corte Costituzionale (sent. n. 124/1991), evidenziando che l’elemento di temporaneità del provvedimento non è legato alla sua durata predeterminata mediante “l’indicazione di una precisa scadenza”<sup>61</sup>, bensì dipende dal permanere o al contrario dal cessare dell’emergenza

<sup>58</sup> RUGGERI, *La Corte costituzionale e la gestione sempre più “sregolata” dei suoi processi. Nota minima alla sentenza della Consulta n. 178 del 2015*, 27 luglio 2015, [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it).

<sup>59</sup> V. *supra* par. 2.

<sup>60</sup> Ancora RUGGERI, *op. cit.*, il quale si dice dubbioso peraltro sul fatto che la crisi sia stata effettivamente superata; *in terminis* MOCHEGGIANI, *La tecnica decisoria della sentenza 178 del 2015: dubbi e perplessità*, 17 settembre 2015, [www.forumquadermicostituzionali.it](http://www.forumquadermicostituzionali.it).

<sup>61</sup> Del resto, come sottolinea BARBIERI, *Contratto collettivo e lavoro pubblico: blocco salariale e*

che lo ha legittimato. È il fatto della cessazione dell'emergenza, dunque, a rendere costituzionalmente illegittime misure che sino a poco tempo prima erano invece ragionevoli, avendo esse stesse contribuito al superamento della crisi medesima, ma ora private, nel mutato contesto, delle condizioni di legittimità<sup>62</sup>.

Per quanto riguarda i parametri di legittimità costituzionale che si assumono violati, si è detto che C. Cost. n. 178/2015 lo individua nell'art. 39, co. 1, Cost.

Si tratta di una significativa evoluzione della giurisprudenza costituzionale. Ancora nella sentenza n. 219/2014 si legge che "l'autonomia collettiva può venire compressa o, addirittura, annullata nei suoi esiti concreti" allorché si tratti di perseguire ragioni di interesse superiore, qual è appunto il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica.

La sentenza n. 178/2015, partendo dal presupposto che il legislatore ha, attraverso il sistema delle proroghe, travalicato il limite della temporaneità delle misure, rileva il sopravvenuto *vulnus* all'art. 39 Cost., prefigurandosi, sottolinea la Consulta, il complessivo progetto di rendere strutturali le misure di blocco della contrattazione collettiva.

*Rebus sic stantibus*, genera non poche perplessità il contestuale rigetto della questione di legittimità costituzionale, proposta dai tribunali ravennate e capitolino, ai sensi dell'art. 36, co. 1, Cost. Rigetto che si fonda su un argomento di taglio *generale* e due *specifici*.

Il primo consiste nel richiamo a un principio situabile fra i *topoi* della giurisprudenza sulla retribuzione inadeguata ai sensi dell'art. 36, co. 1, Cost.: la violazione dei canoni costituzionali discende da una valutazione complessiva della situazione retributiva del ricorrente, e non da un'atomistica considerazione delle singole voci retributive. In altri termini, queste possono pure essere, in particolari circostanze, colpite da misure di legge, senza che ciò determini un profilo di violazione della proporzionalità e della sufficienza della retribuzione<sup>63</sup>.

*blocco della contrattazione fra scelte legislative e giurisprudenza costituzionale*, in *RIDL*, 2015, p. 467, "non è possibile tracciare *ex ante* i limiti entro cui sia ragionevole, in relazione a situazioni economiche e sociali mutevoli nel tempo, sacrificare taluni interessi a preferenza di altri per raggiungere gli obiettivi del contenimento della spesa e del pareggio di bilancio".

<sup>62</sup> Significativo, da questo punto di vista, quanto affermato da C. CONTI, *Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica*, Maggio 2015, p. 89, nel sottolineare l'esaurimento della "fase più severa della crisi economica al cui superamento hanno in parte contribuito anche le misure di contenimento della spesa per il personale pubblico".

<sup>63</sup> In tal senso, ancora di recente, C. Cost. 24 settembre 2015, n. 192 (spec. punto 6.2 del Considerato in diritto).

Gli argomenti *specifici* sono di natura statistica e normativa.

Il primo attiene allo squilibrio fra le retribuzioni dei lavoratori pubblici e privati a vantaggio dei primi (beneficiari di una “crescita incontrollata” dei loro stipendi), attestato da diverse relazioni della Corte dei Conti esplicitamente richiamate, al quale le misure in discussione avrebbero posto rimedio. Il secondo fa leva sul disposto dell’art. 1, co. 254, l. n. 190/2014 (l. di stabilità per il 2015) che avrebbe rimosso il meccanismo di blocco retributivo per i dipendenti contrattualizzati, mantenendo inalterato solo il blocco contrattuale, tanto da indurre la Corte a concentrare l’attenzione proprio su quest’ultimo.

Sull’argomento *generale* non è il caso di dilungarsi, se non per dire che la conclusione cui la Corte perviene appare eccessivamente *tranchant*, visto che, come si è giustamente rilevato, è difficile escludere *in toto* che un meccanismo di *wage freezing* di portata pluriennale, che blocca dunque la crescita della retribuzione al suo livello nominale per molti anni, non ridondi in alcun modo sulla tenuta del principio di proporzionalità<sup>64</sup>, ma forse ancor di più su quello di sufficienza retributiva<sup>65</sup>.

Sono piuttosto gli argomenti *specifici* a generare soverchi dubbi.

Col primo la Corte compie un’operazione invero abbastanza inconsueta, misurando la complessiva razionalità di una misura di legge in base a un parametro di omogeneizzazione statistica di “aggregati retributivi” collocabili in sfere diverse (il lavoro pubblico *versus* il lavoro privato).

In primo luogo va detto che, secondo accreditate opinioni, tale comparazione è scientificamente inappropriata<sup>66</sup> e comunque l’operazione di *reductio* del costo del lavoro dei dipendenti pubblici<sup>67</sup> non tiene conto dell’innescarsi di effetti macroeconomici negativi<sup>68</sup>.

<sup>64</sup> Cfr., in riferimento a C. Cost. n. 310/2013, TROISI, *op. cit.*, p. 169 ss.

<sup>65</sup> Su cui in particolare ZOPPOLI L., *La Corte finalmente costituzionalizza la contrattazione per il lavoro pubblico. E la retribuzione?*, in questa rivista, 2015, p. 386; v. anche FERRANTE, *Anche per i dipendenti pubblici arriva l’ora della riscossa: la Corte dichiara l’incostituzionalità della proroga del blocco della contrattazione collettiva*, in *DRI*, 2015, p. 1123; *contra* BARBIERI, *op. cit.*, pp. 474 e 475.

<sup>66</sup> Cfr. MÜLLER, SCHULTEN, *op. cit.*

<sup>67</sup> Stando a C. CONTI, *Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica*, cit., “a partire dall’esercizio 2011 – il primo interessato all’applicazione delle misure – la diminuzione complessiva della spesa per redditi da lavoro è stata di circa il 5 per cento (8.7 miliardi in valore assoluto)”; per una più ampia rassegna statistica v. Aran, *Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici*, Giugno 2015.

<sup>68</sup> V. TRONTI, *La ripresa della contrattazione nel pubblico impiego. Presupposti finanziari e presupposti politici*, in *LPA*, 2015, p. 152; v. anche BARBIERI, *op. cit.*, p. 461.

Secondariamente, e soprattutto, non è chiaro il motivo per cui la Corte Costituzionale, un volta ampliato l'ambito di indagine alle misure di blocco nel loro insieme, comprese le più recenti proroghe, non abbia coerentemente assunto quale elemento di valutazione quantomeno la Relazione sul costo del lavoro pubblico esitata dalla Corte dei conti nel 2013<sup>69</sup>, in cui si legge che “il blocco delle procedure negoziali per un periodo di ben 5 anni per i soli pubblici dipendenti crea, in effetti, una situazione di *forte penalizzazione per una specifica categoria di lavoratori a fronte di una dinamica retributiva in crescita, seppur moderata, per i dipendenti privati*” (corsivo mio).

Il secondo argomento si palesa invero ancor più opinabile. La Corte sembra incorrere, infatti, in un errore di compiuta comprensione delle evoluzioni del quadro normativo in tema di blocchi retributivi / negoziali.

È vero infatti che la l. di stabilità per il 2015 ha rimosso, a partire dal 1° gennaio 2015, il “blocco” del trattamento economico fondamentale ed accessorio per i lavoratori non contrattualizzati. Tale rimozione è però evidentemente funzionale al ripristino, a partire dalla stessa data, del “valore economico” delle progressioni (economiche e di carriera), il cui costo finisce per rientrare per l'appunto nel trattamento accessorio del personale pubblico. Per il resto, invece, il blocco della contrattazione collettiva continua a generare, ancorché in modo mediato, la cristallizzazione del trattamento economico fondamentale e di buona parte di quello accessorio. Visto che è solamente nelle sedi negoziali che è possibile introdurre gli incrementi retributivi a regime per il personale non contrattualizzato.

Che le cose stiano così è dimostrato dalle disposizioni applicabili al personale non contrattualizzato (*ex art. 1, co. 256, l. n. 190/2014*). Per quest'ultimo, infatti, rimangono bloccati anche per il 2015 gli scatti e le classi stipendiali, nonché, indirettamente, gli adeguamenti automatici legati all'aumento del costo della vita, posto che questi si calcolano sulla base di una media ricavata dagli incrementi contrattuali per il personale contrattualizzato.

In definitiva, il nesso fra blocco contrattuale e blocco retributivo è talmente stretto, pur anche a seguito della legge di stabilità per il 2015, che solo a patto di un'evidente forzatura la Corte ha potuto sostenere l'irragionevolezza delle misure di blocco della prima (ai sensi dell'art. 39, co. 1, Cost.) e non delle seconde (*ex art. 36, co. 1, Cost.*)<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> C. CONTI, *Relazione sul costo del lavoro pubblico*, 2013, p. 21.

<sup>70</sup> Pur in termini più generali, v. RUGGERI, *op. cit.*: “la violazione dell'uno non può che

Si aggiunga conclusivamente che, stante il rigetto (ingiustificato) della questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 36, co. 1, Cost., diviene impercettibile la ragione per la quale la Corte abbia deciso di dichiarare (sin dal comunicato stampa che ha preceduto la pubblicazione della sentenza) che l'illegittimità costituzionale fosse da considerarsi "sopravvenuta" (dunque con effetto *ex nunc*)<sup>71</sup>. Tale precisazione si sarebbe compresa qualora la Corte avesse appunto accolto la censura per violazione del principio di adeguatezza retributiva, ponendosi il problema degli effetti di retroazione della pronuncia sulle retribuzioni non corrisposte ai dipendenti pubblici. In questo caso, peraltro, si sarebbe altresì configurato, per elementari ragioni di equità complessiva del sistema del lavoro pubblico, il collegato problema della spettanza retroattiva dei trattamenti economici non corrisposti, in virtù dei blocchi, alle categorie di personale non contrattualizzato.

Avendo invece dichiarato l'incostituzionalità esclusivamente ai sensi dell'art. 39, co. 1, Cost., la pronuncia "non appare idonea di per se stessa a provocare effetti economici diretti ed immediati"<sup>72</sup>, rinviando *naturaliter* alla fase di impulso alla ripresa della contrattazione collettiva, che non potrà che derivare, secondo i meccanismi *ex art.* 40 ss. d.lgs. n. 165/2001, dallo stanziamento economico previsto in legge di stabilità e dal successivo avvio delle procedure di negoziazione collettiva.

Potendo semmai prefigurarsi, solo a partire da questo momento, gli estremi per una domanda di risarcimento del danno da ritardata o mancata esecuzione dell'obbligo di avviare la procedura di rinnovo della parte economica del contratto collettivo, qualora oggetto di sentenza di accertamento del giudice ordinario resa ai sensi dell'art. 63 d.lgs. n. 165/2001, come espressamente sancito da Trib. Roma 16 settembre 2015<sup>73</sup>.

essere la diretta, immediata e necessaria conseguenza della violazione dell'altro disposto, il primo [art. 39] facendo riferimento allo strumento e il secondo al fine [art. 36] per il suo tramite conseguito". Sull'elisione, nel ragionamento della Corte, dell'art. 36 Cost. v. anche DELFINO, *Legge e contrattazione collettiva sui minimi salariali nel prisma dei principi costituzionali*, di prossima pubblicazione in *DRI*, 2016, n° 2 (spec. par. 2.1).

<sup>71</sup> Sul punto specificamente PINARDI, *La Consulta e il blocco degli stipendi pubblici: una sentenza di "incostituzionalità sopravvenuta"?*, 1° settembre 2015, [www.forumquadernicostituzionali.it](http://www.forumquadernicostituzionali.it).

<sup>72</sup> BARBIERI, *op. cit.*, 476.

<sup>73</sup> Leggibile alla pagina *web* <http://2.flcgil.stgy.it/files/pdf/20150917/sentenza-7552-del-tribunale-di-roma-del-16-settembre-2015-blocco-contratti.pdf>. Per i primi riconoscimenti del "danno da mancato rinnovo", v. Trib. Reggio Emilia 26 febbraio 2016 e Trib. Parma, 17 marzo 2016, di cui danno notizia svariati organi di stampa *on-line*.

4.2. *L'illegittimità delle disposizioni che sospendono per un biennio la perequazione automatica delle pensioni: C. Cost. n. 70/2015*

La stagione della *restitutio in integrum* dei diritti sociali è stata inaugurata, appena un mese prima, da C. Cost. n. 70/2015, la quale ha sancito l'illegittimità costituzionale del blocco temporaneo della perequazione automatica delle pensioni introdotto dall'art. 24, co. 25, d.l. n. 201/2011, conv. in l. n. 214/2011, che, in riferimento al biennio 2012-2013, limitava la rivalutazione ai soli trattamenti previdenziali di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo Inps, con conseguente radicale esclusione di tutti i soggetti posizionati al di sopra di tale soglia.

Tale ultima misura rappresenta il più significativo portato, sul terreno previdenziale, della legislazione emergenziale<sup>74</sup>, in uno con l'art. 18, co. 22-bis, d.l. n. 98/2011, conv. in l. n. 111/2011 (come modificato dall'art. 24, co. 31-bis, d.l. n. 201/2011, conv. in l. n. 214/2011), in tema di contributo di perequazione sui trattamenti pensionistici superiori a 90.000 euro lordi annui (c.d. contributo sulle "pensioni d'oro"), anch'esso peraltro dichiarato costi-

<sup>74</sup> In un contesto nel quale le ormai ineludibili istanze di complessiva *sostenibilità* del sistema previdenziale (prevalendo su quelle di *adeguatezza* dei trattamenti ai sensi dell'art. 38, co. 2, Cost.) hanno indotto una rifondazione dello stesso in un arco temporale grosso modo delimitato da due fondamentali provvedimenti legislativi: la l. n. 335/1995 (legge Dini) e il d.l. n. 201/2011 ("decreto Salva Italia"). Tale rivisitazione si è incentrata, fra gli altri, su due principi fondanti, influenzati da determinanti fattori di natura sociale, economico e demografico: il passaggio dal regime di calcolo retributivo a quello "contributivo della prestazione con l'impiego di parametri riferiti anche al futuro (attesa di vita e aspettative di sviluppo economico)", nonché "l'innalzamento secco" dell'età pensionabile (così BALANDI, *L'eterna ghirlanda opaca: evoluzione e contraddizione del sistema italiano di sicurezza sociale*, in *LD*, 2015, p. 320; ma v. anche PERSIANI, *Crisi economica e crisi del Welfare State*, in *DLRI*, 2013, spec. p. 650 ss.; SANDULLI P., *L'adeguatezza delle prestazioni fra parametro retributivo e compatibilità economica*, in *RDSS*, 2015, p. 692). Come si è da più parti evidenziato, il modello che ne è scaturito è già "ordinariamente" (a prescindere dunque dalle specifiche misure imposte dall'emergenza) esposto all'incidenza delle situazioni di crisi. Stante le peculiari modalità di calcolo della pensione contributiva (per l'operare dei parametri del "montante contributivo" e del "coefficiente di trasformazione"), le fasi recessive, per una serie di ragioni sulle quali non è possibile soffermarsi in dettaglio in questa sede, sono atte a determinare una diminuzione del valore reale dei trattamenti previdenziali: il che è esattamente ciò che si è verificato in occasione dell'ultima crisi economico-finanziaria (sul punto v. le puntuali analisi di AVIO, *Il difficile superamento delle categorie tradizionali: il dialogo tra legislatore e Corte costituzionale sulle pensioni di vecchiaia*, in *LD*, 2015, spec. pp. 441 e 445, nonché di LUDOVICO, *Sostenibilità e adeguatezza della tutela pensionistica: gli effetti della crisi economica sul sistema contributivo*, in *ADL*, 2013, p. 912 ss.).

tuzionalmente illegittimo da C. Cost. 5 giugno 2013, n. 116 (confermata da C. Cost. ord. 8 aprile 2014, n. 83), per violazione dell'art. 53 Cost.<sup>75</sup>.

Gli argomenti dedotti da C. Cost. n. 70/2015 per inferire l'illegittimità costituzionale del blocco delle perequazioni automatiche delle pensioni, sono i seguenti:

1) A monte, la Corte ricompone, *ab origine*, il quadro “storico-evolutivo della materia” della perequazione automatica e delle norme che, in tempi diversi, hanno concorso a sterilizzarne temporaneamente, per ragioni di bilancio e contenimento della spesa, gli effetti (punti 5, 6 e 7 del Considerato in diritto). L'*excursus* non è certo fine a se stesso. Se ne ricavano anzi due elementi convergenti di estrema importanza nell'economia della sentenza: *i*) l'assetto normativo è strutturato in modo che “soltanto le fasce più basse siano integralmente tutelate dall'erosione indotta dalle dinamiche inflazionistiche o, in generale, dal ridotto potere di acquisto delle pensioni”; *ii*) dalla comparazione con le pertinenti disposizioni di legge sia anteriori, sia posteriori (in particolare l'art. 1, co. 483, lett. e) l. n. 147/2013) emerge che “la norma oggetto di censura si discosta in modo significativo dalla regolamentazione precedente. Non solo la sospensione ha durata biennale; essa incide anche sui trattamenti pensionistici di importo meno elevato”.

2) A ben vedere è proprio quest'ultimo aspetto, concernente l'impatto “indiscriminato”, anche sui redditi bassi, del blocco per il biennio 2012-2013, a costituire oggetto delle censure della Corte. Censure proposte *de relato*, richiamando cioè quanto statuito da C. Cost. 11 novembre 2010, n. 316<sup>76</sup>. Questa aveva convalidato la legittimità del blocco perequativo per l'anno 2008 (art. 1, co. 19, l. n. 247/2007), adducendo, fra l'altro, che tale blocco operasse

<sup>75</sup> Su C. Cost. n. 116/2013 cfr. D'ONGHIA, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Cacucci, 2013, p. 206; v. anche, per un'acuminata critica, PERSIANI, *L'irragionevole confusione tra prelievo fiscale e solidarietà previdenziale*, in *ADL*, 2013, p. 937. Il contributo di solidarietà è stato riproposto, con diverse modalità tecniche finalizzate ad escluderne la qualificazione quale prelievo tributario, dall'art. 1, co. 486 e 487, l. n. 147/2013, in riferimento al periodo 2014-2016. Anche quest'ulteriore misura è stata rimessa al giudizio della Consulta: sulla vicenda v. CANNATA, *Contributo di solidarietà 2014: i pensionati d'oro tornano all'attacco. Alcune riflessioni in vista della pronuncia della Consulta*, 3 febbraio 2016, [www.forumquadrernicostituzionali](http://www.forumquadrernicostituzionali).

<sup>76</sup> Su cui D'ONGHIA, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche*, cit., p. 167 ss. Parla di “seguito annunciato” FERRANTE, *Incostituzionale il blocco della perequazione delle pensioni*, in *DRI*, 2015, p. 840; sulla continuità fra le sentenze v. anche GIUBBONI, *La perequazione automatica delle pensioni tra legislatore e giudice costituzionale*, in *Politiche sociali*, 2015, p. 531.

“sulle pensioni superiori ad un limite d’importo di sicura rilevanza” (otto volte il minimo Inps) determinandosi “un trattamento differenziato di situazioni obiettivamente diverse rispetto a quelle, non incise dalla norma impugnata, dei titolari di pensioni più modeste”. Conclusivamente, la Corte indirizzava un monito al legislatore: “la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità, perché le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d’acquisto della moneta”.

Secondo l’avviso di C. Cost. n. 70/2015 tale monito “non è stato ascoltato” (punto 10 del Considerato in diritto). Il blocco della perequazione automatica sancito dal legislatore del 2011, oltre ad assumere un’inedita connotazione biennale, s’indirizza a una fascia amplissima di titolari di pensione, escludendo solo gli importi superiori a tre volte il minimo Inps e, per di più, con la certezza per i destinatari di scontare una perdita definitiva, posto che “le successive rivalutazioni saranno calcolate non sul valore reale originario, bensì sull’ultimo importo nominale, che dal mancato adeguamento è già stato intaccato” (punto 9).

3) Così disponendo, conclude la Corte, il legislatore ha intaccato un diritto fondamentale connesso al rapporto previdenziale e fondato sui parametri di proporzionalità e adeguatezza del trattamento di pensione, desumibile dal combinato degli artt. 36, co. 1 (intendendosi il trattamento di quiescenza quale retribuzione differita) e 38, co. 2, Cost., letto quest’ultimo alla luce dei principi di solidarietà sociale (art. 2 Cost.) e di eguaglianza sostanziale (art. 3, co. 2, Cost.).

Numerosi commentatori hanno rilevato che il principale argomento tecnico-giuridico a fondamento della pronuncia sia costituito dal richiamo, da ultimo menzionato, al combinato disposto degli artt. 36 e 38 Cost.: argomento che ha suscitato non pochi rilievi critici.

*In primis*, il richiamo alla stretta correlazione fra le due disposizioni costituzionali rinvia a un precedente orientamento della Corte (la sentenza parla di “costante giurisprudenza”) il quale però, a ben guardare, si è formato in relazione a misure di legge concernenti le pensioni dei pubblici impiegati, con conseguente non immediata trasponibilità nel giudizio di costituzionalità in esame<sup>77</sup>. Secondariamente, la trasformazione del sistema pensionistico da

<sup>77</sup> Cfr. AVIO, *op. cit.*, p. 437.

“retributivo” in “contributivo” esclude che la logica della corrispettività/proporzionalità retributiva possa estendersi ai trattamenti previdenziali, tanto più che gli incrementi a fini perequativi ne costituiscono un elemento accessorio, sganciato dagli emolumenti che compongono la c.d. “base contributiva”<sup>78</sup>.

Su quest’assunto, autorevole dottrina ha finito per svalutare tale argomento, ritenendo invece determinante quello concernente la mancata prospettazione legislativa del “vincolo di scopo”<sup>79</sup>. Scrive infatti la Corte, in altro passaggio della motivazione, che non emerge “dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi”, ne consegue che, una volta acclarata la centralità costituzionale, in virtù del principio di adeguatezza della prestazione previdenziale, dell’interesse “dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti (...) alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite”, tale diritto “risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio” (punto 10 del Considerato in diritto)<sup>80</sup>.

Il punto è di fondamentale importanza, perché chiama in causa, sebbene in termini non adeguatamente approfonditi, i delicati rapporti fra il diritto alla tutela previdenziale e le garanzie di equilibrio finanziario che, attraverso la limitazione di tale tutela e in tempi di crisi, s’intendono perseguire.

Orbene, contrariamente alla dottrina poc’anzi richiamata, pare a chi scrive che l’approccio della Corte pecchi di eccessivo formalismo<sup>81</sup>. A tacere d’altro, è difficilmente superabile l’obiezione in forza della quale la Corte, aggrappandosi alla mancanza di un disegno specifico di riallocazione delle risorse derivanti dalla mancata perequazione, abbia messo in ombra un “fatto notorio” quale la crisi economico-finanziaria, che nel 2011 deflagrava in tutta la sua portata, al punto che la legislazione emergenziale di cui si discute (il “decreto Salva Italia”) verteva su una manovra di riduzione della spesa

<sup>78</sup> Cfr. MARASCO, *Considerazioni sull’atteggiamento dei giudici costituzionali circa i rapporti tra interessi individuali e interessi collettivi nella previdenza sociale*, in *ADL*, 2015, p. 901 ss.

<sup>79</sup> ALES, *op. cit.*, p. 469.

<sup>80</sup> Cfr. BOZZAO, *Il pensiero della Consulta sul blocco pensionistico: adeguatezza “retributiva” o “redistributiva” della pensione?*, in questa rivista, 2015, p. 368; v. anche CINELLI, *Illegittimo il blocco della indicizzazione delle pensioni: le buone ragioni della Corte*, in *RDSS*, 2015, pp. 442 e 443.

<sup>81</sup> Sostanzialmente in tal senso FERRANTE, *Incostituibile il blocco*, cit., 2015, p. 842; *contra* D’ONGHIA, *La Consulta ridà linfa all’effettività dei diritti previdenziali: la sentenza n. 70/2015 in tema di perequazione automatica*, in *RGL*, 2015, II, p. 380 ss.

pubblica di cui il blocco degli automatismi previdenziali costituiva, dichiaratamente, parte essenziale<sup>82</sup>.

Il richiamo alla carenza di indicazioni sulle finalità finanziarie del blocco appare pertanto come un “*escamotage* per non confrontarsi con la portata economica della questione”<sup>83</sup> e con il contrappeso dell’art. 81 Cost. sulla valenza dell’equilibrio di bilancio. L’artificio consente di spostare il *focus* del giudizio di ragionevolezza sul versante del diritto sociale “aggredito” dalla norma limitativa, in un contesto argomentativo che *bypassa* il dato (oggettivo: come detto la Corte “non poteva non sapere”<sup>84</sup>) della contingenza di grave crisi in cui la misura venne adottata.

Vi sono due *rationes* che, tuttavia, vanno opportunamente considerate per comprendere (e in qualche modo dare un senso al) la forzatura che la Corte compie nel momento in cui comprime, a favore del primo, i termini del giudizio di bilanciamento fra diritto alla tutela previdenziale e ragioni economico-finanziarie.

Anzitutto, prevale nella Corte l’esigenza (si direbbe “etica”<sup>85</sup>) di far valere la “*vis* costituzionale” del diritto alla tutela previdenziale, a costo di de-strutturare assetti gerarchici consolidati in giurisprudenza intorno al “peso” prevalente degli equilibri di bilancio di cui all’art. 81 Cost.<sup>86</sup>. Non è per nulla secondario il fatto che l’istanza di tutela si concentri sui pensionati a basso reddito, come la Corte rimarca più volte in motivazione.

Dunque, la Corte, la quale non può non avere presente lo stato di emergenza nel cui contesto le misure vennero adottate, ritiene prevalenti quei principi/valori, *in primis* di solidarietà ed eguaglianza sostanziale, incastonati nella tavola costituzionale e nel cui nome ragionevolezza e proporzionalità

<sup>82</sup> V. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l’ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte Costituzionale*, 20 maggio 2015, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); similmente GHERA F., *Il blocco della perequazione delle pensioni tra Corte Costituzionale e legislatore*, in *GCost*, 2015, p. 992.

<sup>83</sup> Cfr. ANZON DEMMIG, *Un’inedita altalena nella giurisprudenza della Corte sul principio dell’equilibrio di bilancio*, in *GCost*, 2015, p. 683.

<sup>84</sup> V. in tal senso PESSI, *Ripensando al salario previdenziale: la sentenza n. 70/2015 della Corte Costituzionale*, in *MGL*, 2015, p. 402.

<sup>85</sup> MARASCO, *op. cit.*, p. 900.

<sup>86</sup> Cfr. CINELLI, *Illegittimo il blocco*, *cit.*, p. 444; CHIECO, *op. cit.*, p. 371; D’ONGHIA, *La Consulta ridà linfa*, *cit.*, p. 379; GAROFALO, *La perequazione delle pensioni: dalla Corte Costituzionale n. 70 del 2015 al d.l. n. 65 del 2015*, in *LG*, 2015, p. 690. Circa la prevalenza in sede di giudizio di bilanciamento, nella giurisprudenza formatasi dagli anni ’90 in poi, delle compatibilità finanziarie nel contesto degli equilibri della spesa pubblica v. CINELLI, *I livelli di garanzia nel sistema previdenziale*, in *ADL*, 1999, p. 67 ss.

vanno declinati, senza che si affermino spazi di immunità per opzioni legate all'emergenza finanziaria<sup>87</sup>.

Ma v'è probabilmente dell'altro. La Corte opera una valutazione "ora per allora". Ebbene, questa non può non essere stata condizionata dall'intervenuto mutamento delle condizioni del quadro economico-finanziario. Nel momento in cui la Corte è chiamata a decidere, quella situazione si è sicuramente evoluta in meglio rispetto agli anni più bui della crisi, nei quali invece maturava il "duro" provvedimento del 2011. Ciò conferisce alla decisione un valore che è anche "politico" e che, se si vuole, annuncia il cambio di rotta, in tema di tutela dei diritti sociali in tempi di ripresa economica, che sarà poi ulteriormente assecondato da C. Cost. n. 178/2015<sup>88</sup>.

Certo, resta un ulteriore dubbio: se l'obiettivo della pronuncia è quello di tutelare, in fin dei conti, i pensionati a basso reddito perché adottare una sentenza di accoglimento totale e non fare ricorso a diverso strumento, quale l'accoglimento parziale o l'additiva di principio, al fine di limitare gli effetti solo ai percettori di redditi bassi, in linea per l'appunto con i *desiderata* della stessa Corte<sup>89</sup>?

##### 5. Notazioni conclusive

Seppure non sovrapponibili, le due sentenze rese dalla Corte Costituzionale nel 2015 manifestano un valore "politico" di primaria rilevanza. Esse sanciscono, infatti, la conclusione della stagione emergenziale connessa alla crisi degli ultimi anni, nella sua declinazione socialmente regressiva. La sentenza n. 70/2015 lo fa con una certa dose di spregiudicatezza e a costo di non lievi forzature; la n. 178/2015 in maniera più distesa e con maggiore compiutezza di argomenti tecnici.

Sul piano giuridico-costituzionale, si riafferma complessivamente il principio in forza del quale la crisi economico-finanziaria non può determinare la compressione *sine die* dei livelli di garanzia dei diritti sociali, scongiurandosi il rischio del *trade-off* fra diritti sociali e compatibilità economico-finanziarie,

<sup>87</sup> Cfr. GIUBBONI, *La perequazione automatica*, cit., p. 530.

<sup>88</sup> Sui nessi fra le due sentenze della Corte Costituzionale rese nel 2015 v. GRASSO G., *Le parole della Costituzione e la crisi economico-finanziaria*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 6 febbraio 2016, p. 7 ss.

<sup>89</sup> In tal senso ANZON DEMMIG, *op. cit.*, 2015, p. 681; GHERA F., *op. cit.*, pp. 994 e 995.

a vantaggio di queste ultime, paventato dalla dottrina<sup>90</sup>. Permane una sfera dei diritti che rimane “intangibile” e “sottratta ad ulteriori bilanciamenti” e che finisce per commisurarne il “nucleo essenziale”<sup>91</sup>.

Queste considerazioni non debbono però oscurare la consapevolezza degli ostacoli che si frappongono al ripristino di una “normalità” nei rapporti fra la sfera dei diritti sociali (specie quelli “che costano”) e le ragioni economico-finanziarie.

La crisi ha davvero lasciato il segno e, nel caso italiano, contrassegnato da specificità negative (*in primis* un grave problema di debito pubblico), ciò rinvia all’esigenza di rigorosa osservanza dei vincoli di spesa pubblica, nella consapevolezza per cui le risorse per il “finanziamento” dei diritti sociali andranno, a regime, oculatamente gestite.

Si guardi agli effetti *direttamente connessi* alle sentenze del 2015. Il fatto che le ragioni dell’equilibrio finanziario restino in cima alle preoccupazioni dei decisori pubblici spiega come mai la normativa che dà attuazione al *dictum* di C. Cost. n. 70/2015 sia stata congegnata secondo un criterio di rigorosa modulazione dei rimborsi previdenziali che ha soddisfatto del tutto parzialmente gli interessi dei beneficiari (al punto, com’è noto, da escludere del tutto una parte di essi, in quanto percettori di pensioni più elevate)<sup>92</sup>: del resto è lo stesso art. 1 d.l. n. 65/2015 (conv. in l. n. 109/2015) a situare espressamente le misure adottate nel quadro dei principi dell’equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica oltre che dei vincoli di solidarietà intergenerazionale<sup>93</sup>.

<sup>90</sup> PIZZUTI, *Su economia e politica dei diritti*, in questa rivista, 2015, spec. pp. 259 e 260.

<sup>91</sup> PINO, *op. cit.*, pp. 618 e 619; v. anche CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, 2015, [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).

<sup>92</sup> E infatti l’adozione del d.l. n. 65/2015 – assai parzialmente attuativo del *dictum* giudiziale – sta generando una seconda tornata di giudizi di legittimità costituzionale: v. in tal senso Trib. Palermo, ord. 22 gennaio 2016 e Trib. Brescia, ord. 8 febbraio 2016.

<sup>93</sup> Sul punto v. specificamente GAROFALO, *op. cit.*, pp. 692 e 693; GIUBBONI, *La perequazione automatica*, cit., p. 534. A questo riguardo, vale la pena rilevare come, secondo un’autorevole opinione, C. Cost. n. 70/2015 abbia invece del tutto ignorato il principio di solidarietà intergenerazionale, attardandosi nella tutela di “diritti quesiti”, con l’effetto di penalizzare, ancora una volta, le aspettative delle giovani generazioni (v. PERSIANI, *Ancora incertezza su adeguatezza e proporzionalità delle prestazioni pensionistiche*, in *GI*, 2015, p. 1185; ma già ID., *L’irragionevole confusione*, cit., pp. 944 e 945). L’argomento, pur di indubbia rilevanza, non è però determinante: si potrebbe controbattere che la Corte, a torto o a ragione, dia del principio di solidarietà fra le generazioni una sorta di lettura “inversa”, giusta la quale è la solidarietà fra “anziani pensionati e giovani inoccupati appartenenti al medesimo nucleo familiare” a risolvere le tensioni sociali acuite dalla

Ma anche lo “sblocco” della contrattazione collettiva in funzione di determinazione dei trattamenti economici dei dipendenti pubblici non va oltre, stando al disposto della l. n. 208/2015 (l. di stabilità per l’anno 2016), a quanto consentito da uno stanziamento governativo di importo oggettivamente modesto (poche centinaia di milioni di euro), secondo un approccio prudente che, del resto, la stessa Corte dei Conti va predicando, allorquando avverte che “la fisiologica ripresa dell’attività negoziale” è da condursi “sulla base di parametri di crescita retributiva compatibili con il quadro programmatico dell’evoluzione della finanza pubblica”<sup>94</sup>.

Se dunque, tecnicamente, l’austerità regredisce al regredire della crisi, è pur vero che l’omeostasi del sistema è contrassegnata da un criterio di “ragionevole prudenza”, cui i decisori pubblici sono chiamati a rifarsi nell’operare quelle scelte che, se in futuro potranno prescindere “dall’effetto crisi”, non potranno non tenere conto, in un più ampio contesto di vincoli, “dell’effetto Paese e dell’effetto Ue”<sup>95</sup>.

crisi (così MINENNA, *Le condizionalità imposte dal Fiscal Compact e gli impatti sul sistema previdenziale italiano*, in *RDSS*, 2014, p. 33). In questa prospettiva, la difesa del valore reale dei trattamenti previdenziali assurge a strumento di attuazione dell’art. 38, co. 2, Cost., in combinato disposto con l’art. 2 Cost.

<sup>94</sup> C. CONTI, *Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica*.

<sup>95</sup> Per dirla con FERRERA, *op. cit.*, X. In verità, per quanto riguarda i vincoli europei, qualche segnale di allentamento proviene dalla Comunicazione della Comm. UE del 13 gennaio 2015 “Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di stabilità e crescita”, nonché dal fatto che l’Italia ha ottenuto dalle istituzioni UE, per due anni consecutivi, il rinvio del c.d. “equilibrio strutturale” di bilancio.

**Abstract**

Secondo la prospettiva accolta dal presente contributo, la crisi economico-finanziaria degli ultimi anni si configura quale “fatto emergenziale” produttivo di misure di austerità incidenti in senso regressivo sui diritti sociali, quali in particolare il diritto alla retribuzione e alla tutela previdenziale. Come già accaduto in passato, sulla legittimità di tale legislazione si è pronunciata la Corte Costituzionale, nella logica del difficile bilanciamento fra diritti sociali ed equilibri di finanza pubblica. L'autore mette in luce come la graduale transizione da una situazione di crisi ad una di ripresa economica (con la conseguente fine della fase emergenziale) induca un cambiamento nell'approccio della giurisprudenza costituzionale, in chiave di recupero della dimensione di tutela dei diritti sociali.

According to the perspective embraced in this article, the economic and financial crisis of the last few years assumes the form of a “state of emergency”, giving rise to austerity measures that regressively affect social rights, such as the right to remuneration and social protection. As happened in the past, the Constitutional Court stated with regards austerity legislation, in the perspective of a difficult balancing between social rights and public finance policies. The Author points out how the gradual transition from a context of crisis to one of economic recovery – with the consequent ending of the emergency phase – induces a shift in the approach of constitutional judges, towards a restoration of social rights protection's attitude.

**Key words**

Crisi, austerità, diritti sociali, retribuzione, previdenza, Corte Costituzionale.

Crisis, austerity, social rights, wages, social security, Constitutional Court.