

Corte Costituzionale, sentenza 11 ottobre 2012 n. 223 – Pres. Quaranta – Red. Tesaurò

Impiego pubblico – Personale non contrattualizzato – Magistrati – Retribuzione – Contenimento della spesa pubblica – Blocco dell’adeguamento automatico degli stipendi – Riduzione percentualmente crescente dell’indennità giudiziaria – Legittimità dei soli sacrifici economici eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso – Irragionevolezza della decurtazione retributiva dei magistrati – Violazione del principio dell’autonomia ed indipendenza dei giudici – Ingiustificata disparità di trattamento fra la categoria dei magistrati e quella del pubblico impiego contrattualizzato.

È costituzionalmente illegittimo, in relazione agli artt. 3, 100, 101, 104 e 108 Cost., l’art. 9, co. 22, del d.l. 31 maggio 2010 n. 78, convertito con modifiche dalla l. 30 luglio 2010 n. 122, nella parte in cui dispone che, per il personale di magistratura, non sono erogati, senza possibilità di recupero, gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012 e che, per il triennio 2013-2015, l’acconto spettante per l’anno 2014 è pari alla misura già prevista per l’anno 2010 e il conguaglio per l’anno 2015 è determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014; nonché nella parte in cui dispone che l’indennità speciale, di cui all’art. 3 della l. 19 febbraio 1981 n. 27, sia ridotta del 15% per l’anno 2011, del 25% per l’anno 2012 e del 32% per l’anno 2013; infine, nella parte in cui non esclude che a detto personale sia applicato il primo periodo del co. 21.

Corte Costituzionale, sentenza 12 dicembre 2013 n. 304 – Pres. Silvestri – Red. Napolitano

Impiego pubblico – Personale non contrattualizzato – Carriera di-

plomatica – Retribuzione – Contenimento della spesa pubblica – Efficacia solo giuridica delle progressioni di carriera – Irragionevole disparità di trattamento all'interno del personale diplomatico – Violazione dei principi di proporzionalità e di sufficienza della retribuzione – Lesione del buon andamento della pubblica amministrazione – Infondatezza delle questioni.

Non sono fondate, in relazione agli artt. 2, 3, 36, 53 e 97 Cost., le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, co. 21, terzo periodo, del d.l. 78/10, nella parte in cui stabilisce, per il personale della carriera diplomatica, che le progressioni di carriera, comunque denominate, disposte nel triennio 2011-2013, abbiano effetto ai fini esclusivamente giuridici, e non anche ai fini economici.

Corte Costituzionale, sentenza 17 dicembre 2013 n. 310 – Pres. Silvestri – Red. Coraggio

Impiego pubblico – Personale non contrattualizzato – Professori e ricercatori universitari – Retribuzione – Contenimento della spesa pubblica – Blocco dei meccanismi di adeguamento e di progressione automatica degli stipendi ai fini della maturazione delle classi e degli scatti – Efficacia solo giuridica delle progressioni di carriera – Irragionevole disparità di trattamento all'interno del personale pubblico – Violazione dei principi di proporzionalità e di sufficienza della retribuzione – Lesione dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione – Lesione del principio di libertà e di promozione della ricerca scientifica e dell'insegnamento – Inidoneità della comparazione col personale di magistratura – Infondatezza delle questioni.

Non sono fondate, in relazione agli artt. 2, 3, 9, 33, 34, 36, 37, 42, 53, 77 e 97 Cost., le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, co. 21, del d.l. 78/10, nella parte in cui prevede per il personale non contrattualizzato dell'art. 3 del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, tra cui i docenti universitari, il blocco per il triennio 2011-2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo disciplinati dall'art. 24 della l. 23 dicembre 1998 n. 448, degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio e di ogni effetto economico delle progressioni di carriera.

Corte Costituzionale, sentenza 4 giugno 2014 n. 154 – Pres. Silvestri – Red. Coraggio

Impiego pubblico – Personale non contrattualizzato – Ufficiali della Guardia di finanza – Retribuzione – Contenimento della spesa pubblica – Blocco dei meccanismi di adeguamento e di progressione automatica degli stipendi ai fini della maturazione delle classi e degli scatti – Efficacia solo giuridica delle progressioni di carriera – Irragionevole disparità di trattamento delle misure in relazione ad un mero elemento cronologico – Violazione del diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato – Lesione del buon andamento della pubblica amministrazione – Infondatezza delle questioni.

Non è fondata, in relazione agli artt. 2, 3, 36, 53 e 97 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, co. 21, secondo e terzo periodo, del d.l. 78/10, in quanto – prevedendo per il personale pubblico non contrattualizzato il blocco delle progressioni automatiche degli stipendi per gli anni 2011-2013 e l'efficacia solo giuridica delle progressioni di carriera disposte nello stesso periodo – impedirebbe agli ufficiali della Guardia di finanza, che nel corso del predetto triennio abbiano acquisito il grado di maggiore o maturato i tredici anni di servizio senza demerito dalla nomina di ufficiale, di conseguire la remunerazione del lavoro straordinario nella misura corrispondente rispettivamente alla qualifica conseguita o all'anzianità raggiunta.

★ ★ ★

Anna Trojsi

Il difficile bilanciamento tra diritto alla retribuzione dei dipendenti pubblici ed esigenze finanziarie

Sommario: **1.** Il blocco degli incrementi stipendiali del personale non contrattualizzato al vaglio della Corte Costituzionale: magistrati *versus* altre figure dell'art. 3, d.lgs. 165/01. **2.** Osservazioni critiche su: a) principio di proporzionalità (e sufficienza) della retribuzione (art. 36 Cost.): il requisito della *temporaneità* del blocco. **3.** *Segue:* b) disparità di trattamento tra figure di personale pubblico (art. 3 Cost.): il requisito della *generalità* del blocco. La possibile violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

I. *Il blocco degli incrementi stipendiali del personale non contrattualizzato al vaglio della Corte Costituzionale: magistrati versus altre figure dell'art. 3, d.lgs. 165/01*

Più volte negli ultimi anni la Corte Costituzionale si è occupata del blocco legislativo degli incrementi stipendiali per il personale pubblico non contrattualizzato¹: essendole stata ripetutamente sottoposta la questione rispetto a varie figure di tale personale, in ragione della specificità del relativo stato giuridico-economico.

Tra i motivi invocati a sostegno della dichiarazione di illegittimità di questa misura di contenimento delle spese per il pubblico impiego – riconducibile alla finalità di controllo e di stabilizzazione della finanza pubblica e di rilancio della competitività, motivata dalla crisi economica internazionale e dal raggiungimento degli obiettivi finanziari concordati in sede europea²

¹ C. Cost. 223/12, 304/13, 310/13 e 154/14.V. anche C. Cost. 7/14; nonché ord.ze 303/12 e 113/14. Su questa giurisprudenza, v. FONTANA, *I giudici europei di fronte alla crisi economica*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”.INT – 114/2014, p. 17 ss.; 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. 279 ss. Per uno sguardo comparato (in particolare alle vicende portoghesi), v. ABBIALE, *Le Corti costituzionali dinanzi alla crisi finanziaria: una soluzione di compromesso del Tribunale costituzionale portoghese*, in *QC*, 2013, p. 146; CISOTTA, GALLO, *Il Tribunale costituzionale portoghese, i risvolti sociali delle misure di austerità ed il rispetto dei vincoli internazionali ed europei*, in *DUDInt*, 2013, p. 465; COCCHI, *Constitutional courts in the age of crisis. A look at the European Mediterranean area*, in *Federalismi.it*, 21/2014; MONTEIRO FERNANDES, *L’austerità e l’“uguaglianza proporzionale”*. Una sentenza della Corte costituzionale portoghese, in *LD*, 2013, p. 339.

² Del resto, la razionalizzazione del costo del lavoro pubblico, mediante il contenimento della spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica, costituisce uno degli obiettivi di fondo (per così dire, strutturali) della disciplina del pubblico impiego: art. 1, co. 1, lett. b), d.lgs. 165/01.

– indubbia centralità riveste la mancanza di ragionevolezza dell’azione legislativa. Essa è stata dedotta, in particolare, in connessione con la violazione del principio di proporzionalità (e sufficienza) della retribuzione (art. 36, co. 1, Cost.) e con la disparità di trattamento tra pubblici dipendenti (art. 3 Cost.) (nonché con la lesione dell’imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione: art. 97 Cost.).

Spicca la differente conclusione cui è giunta la Corte nella prima delle sentenze (223/12)³ – l’unica ad aver accolto la questione – rispetto alle successive, tutte di rigetto. Essa riguarda il personale di magistratura, e dunque il co. 22 dell’art. 9 del d.l. 78/10 (convertito con modifiche dalla l. 122/10), che stabiliva: il blocco, nel triennio 2011-2013, dei meccanismi di adeguamento retributivo (*ex* art. 2, l. 27/81)⁴, con un’operatività a livello sia di acconto, sia di conguaglio (investendo così le ulteriori annualità 2010, 2014 e 2015); la riduzione dell’indennità speciale (*ex* art. 3, l. 27/81) in misura percentualmente crescente per gli anni 2011, 2012 e 2013; la applicabilità ai magistrati del solo primo periodo dell’art. 9, co. 21, del d.l. 78/10.

L’illegittimità del co. 22 è stata decretata per violazione dell’art. 3 Cost., in connessione con gli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost., che sanciscono la garanzia dell’indipendenza e dell’autonomia della magistratura: riconducendo la incostituzionalità della misura legislativa di blocco retributivo alle specificità dell’ordinamento magistratuale. La Corte, da una parte, ha confermato quanto sostenuto in occasione di pregresse manovre economiche (dei primi anni ’90) recanti blocchi stipendiali temporanei – ossia la non contrarietà all’art. 3 Cost. (sotto il duplice aspetto della conformità al principio di uguaglianza sostanziale e a quello della non irragionevolezza) di sacrifici, anche onerosi, imposti a tutti, per esigenze stringenti, a condizione che siano “eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso”⁵ – e ha ammesso che anche il meccanismo di adeguamento delle retribuzioni dei magistrati possa, in linea di principio, essere sottoposto per legge a limitazioni (specie in un quadro di

³ In *ADL*, 2012, II, p. 1233, con nota di BONARDI, *La corta vita dei contributi di solidarietà*; in *GCost*, 2012, p. 3353, con nota di PICCIONE, *Una manovra governativa di contenimento della spesa «tra il pozzo e il pendolo»: la violazione delle garanzie economiche dei magistrati e l’illegittimità di prestazioni patrimoniali imposte ai soli dipendenti pubblici*.

⁴ Determinato annualmente con d.p.c.m. e percentualmente parametrato alla variazione pari alla media degli incrementi realizzati nel triennio precedente dalle altre categorie dei pubblici dipendenti per le voci retributive calcolate dall’Istat.

⁵ C. Cost. 245/97; 299/99. V. pure C. Cost. 296/93; 496/93; 6/94; 99/95; 417/96; 263/02.

analoghi sacrifici sia per l'intero pubblico impiego, sia per tutti i cittadini attraverso misure fiscali). Dall'altra parte, ha però ritenuto, nel caso di specie, irragionevolmente oltrepassati i limiti (temporali) tracciati nella precedente giurisprudenza costituzionale. In quanto le garanzie stipendiali risulterebbero sospese oltre il periodo reso necessario dalle esigenze di riequilibrio di bilancio (stabilito dal legislatore nel triennio 2011-2013), a causa della peculiarità delle modalità di attribuzione dell'adeguamento, mediante acconti e conguagli, per il solo personale della magistratura⁶: travalicando l'effetto finanziario voluto e anzi producendo effetti permanenti del blocco (tanto più se si considerano le analoghe misure pregresse, riduttive della corresponsione dell'adeguamento maturato⁷), così trasformando un meccanismo di garanzia in motivo di ingiustificata disparità di trattamento, in danno della sola categoria dei magistrati, rispetto al resto del pubblico impiego, che vede limitata la possibilità di incremento retributivo soltanto per un triennio. Un ulteriore *vulnus* della Costituzione sarebbe, poi, determinato dalla riduzione dell'indennità speciale, se aggiunta alla mancata rivalutazione, in quanto componente del trattamento economico collegata ai principi di autonomia ed indipendenza della magistratura.

Di tenore opposto sono le tre successive sentenze (304/13, 310/13⁸, 154/14), relative al co. 21 dell'art. 9 del d.l. 78/10: concernenti l'applicazione di questo al personale della carriera diplomatica, ai professori e ricercatori universitari, e agli ufficiali della Guardia di finanza. La norma impugnata⁹ ha stabilito, per il triennio 2011-2013 (diventato un quadriennio, a seguito di pro-

⁶ Tanto più che, secondo la Corte, lo speciale meccanismo rivalutativo automatico è stato predisposto dalla legge allo scopo di mettere al riparo la magistratura da qualsiasi forma di interferenza (da parte di altri poteri, specie di quello esecutivo), che potesse, sia pure potenzialmente, menomarne l'indipendenza, sottraendo la progressione stipendiale alla dialettica negoziale-contrattualistica e realizzando una sorta di "indipendenza economica" della magistratura. In tale assetto costituzionale, il rapporto fra lo Stato e la magistratura eccederebbe i connotati di un mero rapporto di lavoro, in cui il contraente-datore di lavoro possa al contempo essere parte e regolatore di tale rapporto. Così già C. Cost. 1/78; 238/90; 42/93; 137/08; 346/08. In generale, sullo stato giuridico-economico dei magistrati, v. CASO, *Magistrati e Avvocati dello Stato*, Giuffrè, 2007.

⁷ Art. 1, co. 576, l. 296/06.

⁸ In *GCost*, 2013, p. 4966, con nota di PACE, *La Corte costituzionale fa proprie le "ragioni della crisi" e rinnega se stessa*. V. pure, ABBATE, *Ancora in materia di misure anti-crisi: il distinguishing della Corte (nota a sent. Corte cost. n. 310/2013)*, in *Federalismi.it*, 7/2014.

⁹ Da leggersi in collegamento col co. 1 del medesimo art. 9: che ha disposto in via generale, per il medesimo periodo, l'invarianza del trattamento economico complessivo dei dipendenti pubblici rispetto a quello ordinariamente spettante per l'anno 2010. Per l'interpretazione dell'art. 9 del d.l. 78/10, v. circ. Ministero dell'economia e delle finanze 12/11.

roga al 2014¹⁰; e poi un quinquennio, per l'ulteriore prolungamento al 2015¹¹): la inapplicabilità, anche a titolo di acconto, delle misure di adeguamento retributivo dell'art. 24 della l. 448/98¹², col divieto di successivi recuperi; la inutilità dei meccanismi di progressione automatica degli stipendi ai fini della maturazione delle classi e degli scatti; la efficacia esclusivamente giuridica delle progressioni di carriera (solo quest'ultima esclusa dalla proroga al 2015). Essa corrisponde al blocco della contrattazione collettiva e degli incrementi stipendiali per progressione di carriera disposto, per il triennio 2010-2012, nei confronti dei dipendenti pubblici "privatizzati" dal co. 17 dell'art. 9 del d.l. 78/10¹³ (nonché dal quarto periodo del co. 21, quanto all'efficacia solo giuridica delle progressioni di carriera e dei passaggi tra le aree effettuati nel quadriennio 2011-2014¹⁴).

In queste altre pronunce la Corte si è allineata alla pregressa giurisprudenza costituzionale sulle condizioni di legittimità di meccanismi simili di risparmio della spesa pubblica, rigettando le censure di irragionevolezza (e quelle connesse riguardanti gli altri parametri costituzionali richiamati) del blocco, in quanto ha ritenuto l'intervento motivato, nel complesso, dalle notorie esigenze di contenimento finanziario ed operante per tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica (sia pure con le differenziazioni rese necessarie dai diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono)¹⁵, e sussistente il carattere eccezionale e temporalmente li-

¹⁰ Art. 1, co. 1, lett. a), d.p.r. 122/13, attuativo dell'art. 16, co. 1, lett. b), d.l. 98/11, convertito con modifiche dalla l. 111/11. Cfr. GOLINO, *Il ruolo della spending review e il lavoro pubblico*, in *LPA*, 2013, I, pp. 418, 419 e 426.

¹¹ Art. 1, co. 256, l. 190/14. Che ha ribadito l'inapplicabilità del blocco dell'art. 9, co. 21, al personale di magistratura.

¹² Stabilito di diritto annualmente in base ad una percentuale determinata con d.p.c.m. (l'ultimo è del 30 aprile 2010) in ragione degli incrementi medi, calcolati dall'Istat, conseguiti nell'anno precedente dai pubblici dipendenti contrattualizzati sulle voci retributive utilizzate dall'Istituto per l'elaborazione degli indici delle retribuzioni contrattuali.

¹³ Facendo salva l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale, nelle misure previste (art. 2, co. 35, l. 203/08), a decorrere dal 2010 (benché con le limitazioni stabilite dall'art. 1, co. 1, lett. d), del d.p.r. 122/13, attuativo dell'art. 16, co. 1, lett. c), d.l. 98/11; e dall'art. 1, co. 452, della l. 147/13, come modificato dall'art. 1, co. 255, della l. 190/14). Le procedure contrattuali e negoziali sono state, poi, consentite, per gli anni 2013, 2014 e 2015, per la sola parte normativa e senza possibilità di recupero per la parte economica (art. 1, co. 453, l. 147/13; art. 1, co. 254, l. 190/14; già art. 1, co. 1, lett. c), d.p.r. 122/13, attuativo dell'art. 16, co. 1, d.l. 98/11).

¹⁴ Su cui, v. C. Conti, sez. contr. reg., 5/11, in *RCCConti*, 2011, n. 1-2, p. 69.

¹⁵ Nonché la impossibilità di comparazione, quanto alla disparità di trattamento, tra lavoro pubblico e lavoro privato, in virtù delle profonde diversità dello stato giuridico e del trattamento economico.

mitato dei sacrifici richiesti¹⁶. Ed ha giustificato il discostamento rispetto alla sentenza del 2012, reputando le specificità dell'ordinamento, alla base della dichiarazione di illegittimità costituzionale nel caso della magistratura, non sussistenti nelle altre fattispecie successivamente esaminate.

2. *Osservazioni critiche su: a) principio di proporzionalità (e sufficienza) della retribuzione (art. 36 Cost.): il requisito della temporaneità del blocco*

La posizione assunta in queste sentenze (tranne la prima)¹⁷ rivela la dif-

¹⁶ È possibile che analoga sorte di rigetto (con motivazioni simili) toccherà alla questione ancora pendente – sollevata dall'ord.za Tar Lazio, sez. I *ter*, 5693/14 – concernente il personale (parimenti non contrattualizzato) della carriera prefettizia. Del resto, le medesime argomentazioni risultano già riprese nella successiva C. Cost. 219/14 (in *GCost*, 2014, p. 3491, con nota di PINELLI, *I limiti legislativi dell'autonomia collettiva: un indirizzo solo apparentemente consolidato*), di rigetto della questione relativa al blocco della contrattazione collettiva per il personale contrattualizzato (della scuola): dove, in più, la Corte ha aggiunto specifiche considerazioni sulla questione della presunta lesione dell'art. 39 Cost. (e che potrà fungere da precedente rispetto alla decisione della Corte sulle rimanenti ordinanze di rimessione, riguardanti l'impiego privatizzato, tuttora pendenti – Trib. Roma 27 novembre 2013; Trib. Ravenna 28 febbraio 2014, in *FI*, 2014, I, c. 1301 – data l'analogia dei motivi di sollevazione della questione di costituzionalità; sebbene possa, per altro verso, intravedersi un più recente differente orientamento della Corte, nella sentenza 70/15, dichiarativa della illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 36, co. 1, e 38, co. 2, nonché 2 e 3 Cost., del blocco della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, disposto per gli anni 2012 e 2013, “in considerazione della contingente situazione finanziaria”, dall'art. 24, co. 25, del d.l. 201/11, convertito con modifiche dalla l. 214/11). Il favore nei confronti delle misure dell'art. 9, co. 17, del d.l. 78/10 già era trasparso da C. Cost. 189/12; non a caso, richiamata dalla sentenza 310/13 come precedente giurisprudenziale significativo del convincimento della Corte circa la “razionalità del sistema”. Le sentenze di rigetto della Corte, qui oggetto di esame, hanno, infine, influito sull'esito negativo del contenzioso analogo pendente davanti ai giudici amministrativi: v., ad esempio, Tar Lazio, sez. I *bis*, 5676/14, concernente il personale delle forze armate.

¹⁷ Che è in linea di continuità politico-istituzionale con la giurisprudenza della medesima Corte giustificatrice, mediante pronunce di rigetto (rispetto a questioni di riparto di competenze legislative tra Stato e Regione), delle numerose misure governative di riduzione della spesa pubblica per il personale, susseguitesi nell'ultimo decennio e parimenti adottate per lo più mediante decreti-legge convertiti: ritenute legittime, in quanto recanti principi fondamentali di “coordinamento della finanza pubblica” (art. 117, co. 3, Cost.), volti a contenere entro limiti prefissati una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico. Cfr. C. Cost. 4/04; 390/04; 417/05; 449/05; 88/06; 95/07; 169/07; 412/07; 120/08; 159/08; 40/10; 100/10; 179/10; 333/10; 155/11; 182/11; 310/11; 325/11; 30/12; 51/12; 139/12; 148/12; 161/12; 211/12; 212/12; 28/13; 36/13; 218/13; 219/13. E specificamente sull'art. 9 del d.l. 78/10: C. Cost. 173/12; 189/12;

ficoltà di bilanciamento tra i due valori di rango costituzionale in gioco¹⁸, ossia: le esigenze di finanza pubblica, da un lato; e la tutela dei diritti dei lavoratori pubblici (in particolare, di natura retributiva), dall'altro lato. La valutazione della ragionevolezza e della proporzionalità dei provvedimenti di blocco retributivo, in rapporto a tale bilanciamento, implica l'individuazione del limite entro il quale misure di restrizione stipendiale, introdotte per ragioni finanziarie, siano compatibili col rispetto del principio retributivo dell'art. 36, co. 1, Cost.¹⁹.

Al riguardo – posta la riferibilità della nozione di “retribuzione” dell'art. 36 Cost. (e conseguentemente, dei canoni di proporzionalità al lavoro e di sufficienza) a qualunque tipo di attività lavorativa subordinata, anche di lavoro pubblico e indipendentemente dalla natura dei rapporti d'impiego (inclusi dunque quelli non “privatizzati”)²⁰ – è fuor di dubbio la pertinenza di tale parametro costituzionale rispetto all'art. 9, co. 21, del d.l. 78/10: costituendo entrambe le misure stipendiali, colpite da quest'ultimo, strumento di attuazione della proporzionalità del trattamento economico del personale all'attività lavorativa posta in essere.

Lo è il meccanismo di adeguamento agli aumenti retributivi medi del personale contrattualizzato (co. 21, primo periodo): in quanto sistema predisposto per il personale non contrattualizzato – in considerazione della mancanza

215/12; 217/12; 259/12; 262/12; 3/13; 18/13; 77/13; 221/13; 289/13; 19/14; 54/14; 61/14; 87/14; 181/14. Sul punto, sia consentito rinviare a TROJSI, *Le fonti del Diritto del lavoro tra Stato e Regione*, Giappichelli, 2013, sp. p. 128.

Sulla *ratio* dell'intervento legislativo del 2010 qui esaminato, v. pure, C. Cost. 116/13.

¹⁸ Sulla delicata questione del bilanciamento tra valori costituzionali si rinvia, in generale, a BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, 1992.

¹⁹ Sul tema, v. G. RICCI, *Il diritto alla retribuzione adeguata. Tutele costituzionali e crisi economica*, Giappichelli, 2012; ID., *La retribuzione in tempi di crisi: diritto sociale fondamentale o variabile dipendente?*, WP CSDLE “Massimo D'Antona”.INT – 113/2014, sp. p. 12 ss. Nonché M.C. CATAUDELLE, *La retribuzione nel tempo della crisi. Tra principi costituzionali ed esigenze del mercato*, Giappichelli, 2013. E, in giurisprudenza, Tar Lazio, sez. III, 2531/97, in *LPA*, 1998, II, p. 571, con nota di LEARDINI, *La «sovranità limitata» dell'art. 36 cost. nel pubblico impiego*.

²⁰ Cfr., oltre alle sentenze qui in commento, tra le più recenti, C. Cost. 287/06; e prima, 57/89, 296/90, 22/96. In tema, v. L. ZOPPOLI, *La corresponsività nel contratto di lavoro*, Esi, 1991; nonché COLAPIETRO, *Commento all'art. 36*, in BIFULCO, CELOTTO, OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, 2006, vol. I, p. 739; SANTUCCI, *La retribuzione*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Utet, 2004, tomo II, p. 785 ss.; TREU, *Commento all'art. 36*, in BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, 1979, p. 89; ZILIO GRANDI, *La retribuzione. Fonti, struttura, funzioni*, Jovene, 1996.

di una contrattazione collettiva periodica – allo scopo di garantire un analogo incremento nel tempo delle retribuzioni e, in tale ambito, la loro tenuta economica rispetto all'innalzamento del costo della vita (per recuperarne *in toto*, o quanto meno ridurne, la perdita di potere d'acquisto in rapporto al tasso di inflazione), e in questo modo di mantenere quanto più inalterato possibile il rapporto di proporzionalità della retribuzione al lavoro (ma anche la stessa sufficienza di questa): funzioni invece assolte, per l'impiego privatizzato, dai rinnovi della parte economica dei contratti collettivi (nazionali ed integrativi)²¹.

E lo è pure la progressione economica – sia la maturazione delle classi e degli scatti di stipendio (tanto se automatica, ovvero basata sul mero conseguimento dell'anzianità di servizio; quanto se subordinata a verifiche sullo svolgimento delle funzioni) (co. 21, secondo periodo), sia quella conseguente alle progressioni di carriera comunque denominate (co. 21, terzo periodo) – dovendo ritenersi che il rispetto del precetto costituzionale della proporzionalità sia alla base della determinazione della retribuzione tabellare prevista per il grado (fascia o qualifica) rivestito, e quindi sia espressione del medesimo principio anche la maggiore remunerazione corrispondente alla successiva evoluzione della posizione lavorativa (legata o al tempo di permanenza nel ruolo – di per sé indice di maggiore esperienza e professionalità²² – o ad un inquadramento superiore).

Di conseguenza, il requisito della proporzionalità della retribuzione alla qualità della prestazione è suscettibile di essere messo in pericolo dalle misure legislative di blocco stipendiale: sia perché alla maggiore anzianità di ruolo, alla valutazione positiva dell'attività precedente o all'avanzamento di carriera non corrisponde il relativo riconoscimento economico; sia perché il blocco, impedendo anche il solo adeguamento delle retribuzioni al costo della vita, determina il percepimento di una retribuzione ferma nell'importo a diversi anni prima (e, quindi, di valore reale progressivamente inferiore, al trascorrere del tempo).

Eppure la Corte, affrontando specificamente la questione nelle sentenze 310/13²³ e 154/14, ha negato la lesione dell'art. 36 Cost., invocando il principio di onnicomprensività della retribuzione come enunciato nella sua pre-

²¹ Così anche, tra le più recenti, Cons. St., sez. VI, 6991/10 (in *FA CDS*, 2010, p. 1925), richiamata da C. Cost. 310/13.

²² Tanto più se, come per i docenti universitari, la progressione per anzianità non è frutto di mero automatismo, ma condizionata all'esito non negativo della valutazione dell'attività.

²³ Cfr. FERRANTE, *Diritto al giusto salario e lavoro pubblico, ovvero del fascino dell'antico*, in *Forum QC - Rassegna*, 1/2014.

cedente giurisprudenza²⁴ – secondo cui la legittimità delle norme in tema di trattamento economico dei dipendenti deve essere verificata con riferimento non alle singole componenti di questo, o per istituti o giorno per giorno, bensì alla retribuzione nel complesso, valutando l'insieme delle voci in un arco temporale di ampiezza significativa, nonché particolarmente la retribuzione tabellare – e concludendo nel senso della legittimità delle disposizioni legislative in quanto non incidenti sulla struttura complessiva della retribuzione.

Tale assunto desta perplessità, quanto meno in relazione al meccanismo di adeguamento retributivo: non configurabile come mero singolo elemento (o voce) del trattamento economico, dal momento che (come ammesso dalla stessa sentenza 310/13) esso funge, al contrario, da criterio di determinazione stipendiale indiretto e *per relationem*, con fini perequativi a favore di categorie non contrattualizzate, all'andamento delle dinamiche retributive degli altri settori del pubblico impiego, e pertanto costituisce un sistema di commisurazione della retribuzione nel suo complesso. Ma anche i meccanismi di progressione economica solo riduttivamente possono ricondursi al rango di singole “voci retributive”, rappresentando invece componente essenziale di quantificazione-misurazione dell'adeguatezza della retribuzione alla posizione di carriera complessivamente maturata. La stessa Corte, peraltro, ha affermato che il terzo periodo del co. 21 dell'art. 9 del d.l. 78/2010 “sterilizza gli effetti economici delle progressioni di carriera *senza operare alcuna distinzione tra voci fondamentali e voci accessorie* del trattamento retributivo” (154/14); e che esso, con la locuzione “progressioni di carriera comunque denominate”, fa riferimento “a tutti i tipi di avanzamento di carriera”, anche a quelli che presuppongono l'esercizio di una elevata discrezionalità nella scelta tra i candidati provenienti dai gradi inferiori (304/13). Come pure, ampia è l'interpretazione (154/14) del secondo periodo dell'art. 9, co. 21: in cui il legislatore avrebbe incluso tutti i miglioramenti stipendiali, pur se non formalmente definiti come *classi e scatti*²⁵.

²⁴ C. Cost. 164/94; 15/95; 368/99; 470/02; 287/06; 366/06; 120/12.

²⁵ Diverso è il caso dei precedenti giurisprudenziali richiamati dalla Corte, effettivamente concernenti singole voci o istituti specifici in materia retributiva: da ultima, C. Cost. 120/12 (in *RIDL*, 2013, II, p. 130, con nota di TIMELLINI, *Legittima la decurtazione stipendiale in ipotesi di assenza per malattia del dipendente pubblico*; e in *GCost*, 2012, p. 1746, con nota di R. PESSI, *La Corte costituzionale contro il microassenteismo nel pubblico impiego*), che ha ritenuto legittima la decurtazione del trattamento economico accessorio dei dipendenti pubblici per i primi dieci giorni di malattia.

Ancor di più, la Corte (154/14), nell'individuare la *ratio* dell'art. 9, co. 21, ha ammesso – contraddittoriamente – che esso “è volto ad introdurre un meccanismo di raffreddamento della *dinamica retributiva nel suo complesso* e senza distinzione alcuna”. E lo stesso legislatore ha qualificato le misure in oggetto come limitatrici della “*crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni*” (art. 16, co. 1, lett. b), d.l. 98/11), asserendone l'incidenza sulla retribuzione complessivamente considerata.

Oltre a ciò, la Corte ha fondato la ragionevolezza delle misure legislative di blocco stipendiale sui connotati della *temporaneità* del sacrificio imposto e della *generalità* nei confronti di tutti i dipendenti pubblici: individuati come i due elementi indispensabili per accreditare la tenuta del bilanciamento tra le finalità di contenimento finanziario e il principio di corrispettività-proporzionalità tra prestazione e retribuzione (che, secondo la Corte, è compito del legislatore effettuare, nell'equilibrato esercizio della sua discrezionalità e tenendo conto delle esigenze fondamentali di politica economica²⁶).

Il primo requisito implica la necessità di quantificare la durata dell'arco temporale entro il quale l'intervento possa ritenersi sufficientemente circoscritto da evitare la lesione del principio retributivo. Al riguardo, la Corte ha sostenuto che l'esigenza di temporanea “cristallizzazione” del trattamento economico dei dipendenti pubblici per inderogabili esigenze finanziarie sia stata realizzata dal d.l. 78/10 con modalità simili a quelle, da essa stessa precedentemente giudicate non irrazionali ed arbitrarie, realizzate dalle analoghe manovre legislative di blocco (d.l. 384/92, convertito con modifiche dalla l. 438/92) disposte a seguito della grave congiuntura economica del 1992 e per il rispetto dei vincoli derivanti dal processo di integrazione europea²⁷. Ma allora la Corte riconobbe il carattere “eccezionale” e “transeunte” – e dunque non irragionevolmente esteso nel tempo – di provvedimenti che esaurivano i loro effetti in un solo anno, considerando in tali limiti temporali meritevole di tutela l'impedimento delle erogazioni pubbliche per esigenze di riequilibrio del bilancio, pur collocando la misura già “in un ambito estremo”.

È evidente che l'intervento normativo del 2010 travalichi abbondantemente tali confini temporali, investendo un intero triennio, ulteriormente

²⁶ Cfr. pure, *ex plurimis*, C. Cost. 477/93 e 226/93.

²⁷ C. Cost. 245/97.

allungato (prima delle pronunce del 2013) a quattro e (successivamente) a cinque anni. Questo più ampio arco temporale fa perdere il carattere transitorio alla misura, indispensabile affinché essa, pur se comunque spiacevole, possa ritenersi rispettosa del bilanciamento costituzionale. Tanto più se ciò si realizza mediante la prassi (appunto intrapresa) di successivi slittamenti della durata delle restrizioni, che contravviene alla indicazione della stessa Corte, secondo cui i gravosi sacrifici “non possono non interessare periodi definiti” (benché più lunghi di quelli considerati dalle sentenze riferite alla manovra economica del 1992).

In particolare, alla proroga legislativa, di anno in anno, del già triennale blocco retributivo potrebbero analogicamente estendersi le considerazioni effettuate dalla Corte Costituzionale in precedenti, note occasioni²⁸: là dove, di fronte ad operazioni legislative di per sé ai limiti della legittimità, le ha ritenute rientranti entro detti confini di costituzionalità in virtù della “funzione transitoria, provvisoria ed eccezionale” delle stesse; ed invece, ha reputato la successiva estensione temporale (anche mediante una sola proroga-reiterazione del periodo di vigenza) atta a far perdere alle misure legislative i caratteri della transitorietà e dell’eccezionalità, con la conseguente illegittimità della previsione legislativa.

Le considerazioni sulla necessaria temporaneità delle misure – già dubbia, o almeno ai limiti della sostenibilità, se protratta per quattro anni (benché ritenuti dalla Corte del 2013-2014 un arco temporale ancora congruo) – inducono ad escludere la legittimità dell’ulteriore proroga del blocco operata dalla l. 190/14 (la legge di stabilità 2015): la restrizione retributiva, se allungata oltremodo nel tempo, viene snaturata, rendendo di fatto stabile un meccanismo nato come eccezionale²⁹. Né, a parziale giustificazione del prolungamento del blocco degli incrementi stipendiali, quanto meno limitatamente alla loro funzione di adeguamento al costo della vita, varrebbe dunque ad-

²⁸ C. Cost. 106/62, a proposito della proroga – ad opera della l. 1027/60 – del termine di vigenza della delega di cui alla l. 741/59.

²⁹ Tale consapevolezza emerge anche dal parere delle Commissioni parlamentari riunite I e IX sul d.l. 78/10, durante l’iter di conversione. Un appiglio in questo senso si ritrova, poi, nella stessa C. Cost. 189/12, con riferimento al personale contrattualizzato: là dove afferma che un eccessivo prolungamento del blocco retributivo-contrattuale sarebbe “palesamente irragionevole, perché comporterebbe la preclusione, senza limiti di tempo, della pattuizione di qualsiasi incremento del trattamento economico contrattuale”. V. pure, MIRIELLO, *La sentenza n. 310 del 2013 della Corte costituzionale e l’adeguamento retributivo dei docenti universitari: quantum mutatus ab illo!*, in *Forumcostituzionale.it*, 15 aprile 2014, p. 2.

durre la contingente situazione di rallentamento delle dinamiche inflattive, se non di vera e propria deflazione.

L'esponenzialità del sacrificio economico derivante dall'art. 9, co. 21, del d.l. 78/10 risulta, poi, particolarmente significativa, se si considera che gli effetti della sterilizzazione degli aumenti stipendiali, in virtù della impossibilità di recupero successivo (anch'essa giustificata dalla Corte), si ripercuotono sul resto della carriera, determinando una perdita economica spalmata sull'intero arco della vita lavorativa futura, con la definitiva ablazione del diritto alla retribuzione.

Da qui, la riferibilità ormai a tutto il personale pubblico investito dalle misure di blocco, e non ai soli magistrati (come, invece, ha fatto la Corte), dell'argomento a sostegno della irragionevolezza delle misure (e della lesione dei principi di proporzionalità e sufficienza della retribuzione³⁰), ovvero che esse comportano, per le modalità con cui sono concepite, un illegittimo superamento dei limiti temporali (triennali) dell'intervento emergenziale, in quanto suscettibili di determinare effetti permanenti del blocco, che si propagano oltre il periodo reso necessario dalle esigenze di riequilibrio di bilancio; nonché la contestabilità dell'assunto della Corte, che ha fondato la censura del blocco per i magistrati sulla affermazione della disparità di trattamento tra questi e il resto del pubblico impiego (anche contrattualizzato) che, diversamente dai primi, vedrebbe limitato il sacrificio soltanto ad un triennio.

Come pure, non solo per i magistrati è riscontrabile la circostanza per cui l'intervento normativo del 2010 si somma a misure pregresse di riduzione economica, specie dei meccanismi di adeguamento. Un analogo ridimensionamento stipendiale, per mano del legislatore dell'ultimo ventennio, ha accomunato, infatti, altre figure di personale pubblico³¹.

³⁰ Cfr., come precedente conforme, C. Cost. 124/91.

³¹ V., tra i più recenti, il differimento (da gennaio 2009) di dodici mesi del 2,5% degli automatismi stipendiali (maturazione dell'aumento biennale o della classe di stipendio, previsti dai rispettivi ordinamenti), introdotto, dall'art. 69, co. 1 e 2, del d.l. 112/08 (sostituito, in sede di conversione, dalla l. 133/08), come misura *una tantum* nei confronti di tutto il personale non contrattualizzato dell'art. 3 del d.lgs. 165/01: con la attribuzione, alla scadenza del periodo annuale, del corrispondente valore economico maturato (nonché con la considerazione di questo nella rideterminazione del trattamento economico spettante nella nuova qualifica per il personale che, nel periodo di differimento, abbia effettuato passaggi di qualifica comportanti valutazione economica di anzianità pregressa) e con la utilità di tale periodo anche ai fini della maturazione delle ulteriori successive classi di stipendio o aumenti biennali. Il blocco retributivo,

La Corte del 2013-2014 ha, invece, ritenuto soddisfatto il requisito della limitatezza del periodo oggetto dell'intervento normativo, e dunque la ragionevolezza delle misure, sostenendo che esso "comprende più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio": affermando (310/13) la inevitabilità di tale dilatazione temporale in virtù della evoluzione del complessivo quadro giuridico-economico, nazionale ed europeo, e in special modo dell'esigenza che misure strutturali di risparmio di spesa non prescindano dalle politiche economiche europee³².

A supporto, la Corte ha invocato: la riforma (ad opera della l. cost. 1/12) degli artt. 81 (attuata dalla l. 243/12), 97, co. 1, e 119, co. 1, Cost., che pongono l'accento sul rispetto dell'equilibrio dei bilanci da parte delle pubbliche amministrazioni, anche in ragione del più ampio contesto economico europeo³³; e la direttiva 2011/85/UE (relativa ai requisiti per i quadri di bilancio

in seguito disposto dall'art. 9 del d.l. 78/10, ha di fatto comportato il mancato ripristino del valore completo dello scatto allo scadere del periodo di riduzione e, dunque, la implicita proroga di quest'ultimo per tutta la ulteriore durata del blocco.

Emblematico, poi, il caso dei docenti universitari: storicamente equiparati ai dirigenti generali dello Stato – in virtù del riconoscimento di pari rilevanza alle due funzioni per l'attuazione dei compiti supremi dello Stato – anche quanto al legame retributivo (con la parametrizzazione percentuale della base stipendiale dei professori a quella dei dirigenti: art. 36, co. 2, d.p.r. 382/80), espressione della attribuzione al personale docente ed ai direttivi dello Stato di un'identica potenzialità di sviluppo di carriera; ma, a seguito della contrattualizzazione dei dirigenti generali (d.lgs. 80/98), sganciati da questi e – analogamente alle altre figure di personale pubblico non privatizzato (art. 24, l. 448/98) – allineati alla dinamica retributiva media derivante dalla contrattazione collettiva di tutto il pubblico impiego (anche di livello non dirigenziale), con progressiva perdita di valore economico degli stipendi. V. C. Cost. 219/75, in *RIDL*, 1975, p. 377, con nota di DONDI, *Sull'equiparazione retributiva tra professori universitari e dirigenti statali*. V. poi, C. Cost. 80/87; 376/88, in *GCost*, 1988, p. 1669, con nota di P. G. GRASSO, *Aspetti problematici nelle sentenze della Corte Costituzionale sulle retribuzioni dei professori universitari*; 1019/88. Nonché Cons. St., sez. VI, 216/91; Cons. St., sez. VI, 458/93. Inoltre, LONGO, *In tema di inquadramento e retribuzioni dei professori universitari dopo il D.P.R. 11 luglio 1980, n. 382*, in *CS*, 1981, II, p. 235; TROJSI, *Il lavoro dei docenti universitari*, in *LD*, 1999, 82 ss.

³² In senso critico, GUAZZAROTTI, *Crisi economica e ruolo delle Corti: quali contrappesi alla governance europea e internazionale?*, in *DP*, 2013, p. 1046.

³³ Sulle ripercussioni dell'inserimento in Costituzione del principio dell'equilibrio di bilancio, v. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, in *RTDP*, 2014, p. 691; BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2012; CIOLLI, *The balanced budget rule in the Italian Constitution: it ain't necessarily so... useful?*, in *RivAIC*, 4/2014; GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *QC*, 2014, p. 51; GRIMALDI, *Costituzionalizzazione del principio di equilibrio dei bilanci e possibile "rilancio" del ruolo dello Stato nell'"ordinamento composito europeo"*, in *RivAIC*, 1/2015; MORRONE, *Pareggio di bilancio*

degli Stati membri), che ha evidenziato come “la maggior parte delle misure finanziarie hanno implicazioni sul bilancio che vanno oltre il ciclo di bilancio annuale” e che “una prospettiva annuale non costituisce pertanto una base adeguata per politiche di bilancio solide”. Tale posizione della Corte non può non destare allarme, là dove sostiene uno spostamento dell’ago della bilancia dei valori costituzionali a favore delle esigenze di finanza pubblica, per effetto dell’introduzione in Costituzione del principio del c.d. “pareggio di bilancio”, legittimando – in nome delle necessità “superiori” imposte dall’economia (spesso peraltro di matrice sovranazionale) e, in definitiva, dei vincoli istituzionali derivanti dalla appartenenza dell’Italia all’Unione europea – un inevitabile affievolimento del livello di protezione dei diritti fondamentali dei lavoratori (pubblici). Una eventuale diffusione di tale tendenza della giurisprudenza a ricorrere al parametro costituzionale del nuovo testo degli artt. 81 e 97, co. 1, Cost. – e al sotteso obiettivo della sostenibilità dei bilanci pubblici – come fondamento della negazione di diritti dei lavoratori (anche, ad esempio, in materia previdenziale, o più in generale di *welfare state*) per esigenze di contenimento della spesa pubblica³⁴, fa presagire il rischio di una sostanziale compromissione della tutela dei diritti dei lavoratori, pur nominalmente garantiti dalla Carta costituzionale. In ciò, si ripropone, nel pubblico impiego – in termini certo differenti, data la sua specialità, ma al contempo paralleli rispetto al lavoro privato – il dilemma che attualmente travaglia il Diritto del lavoro in genere, oscillante più che mai tra garanzia dei diritti dei lavoratori ed esigenze dell’economia³⁵. Pur volendo, poi, con-

e Stato costituzionale, in *LD*, 2013, p. 357; SCACCIA, *L’equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2013. V. inoltre, sp. C. Cost. 10/15, ed ivi ulteriori riferimenti giurisprudenziali.

³⁴ Non priva di precedenti giurisprudenziali recenti: v. Cass., sez. lav., 22974/13, in *RIDL*, 2014, II, p. 647, con nota di LANZO, *Sulla configurabilità della fattispecie della «malattia professionale in itinere»*. V. invece, orientata nella direzione della garanzia dei diritti (di natura pensionistica), C. Cost. 70/15 (su cui, critico BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *RivAIC*, 2/2015).

³⁵ V., anche per ulteriori riferimenti bibliografici, TROJSI, *Ragioni dell’economia e tutela della dignità e dei diritti fondamentali della “persona” del lavoratore*, in corso di pubblicazione in *Scritti in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, Cacucci, 2015. V. inoltre, CARUSO, *Nuove traiettorie del diritto del lavoro nella crisi europea. Il caso italiano*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”.INT – 111/2014; ROMAGNOLI, *Il diritto del lavoro davanti alla crisi*, in *LD*, 2012, p. 399; ID., *Diritto del lavoro e quadro economico: nessi di origine e profili evolutivi*, in *DLRI*, 2013, p. 586; TEGA, *Welfare e crisi davanti alla Corte Costituzionale*, in *DLRI*, 2014, p. 303.

dividere l'intendimento della Corte di effettuare il bilanciamento tra valori fondamentali in un'ottica contemporanea, che tenga conto dello scenario europeo, quello che colpisce è l'assenza di riferimenti al principale contrappeso delle "ragioni dell'economia" in ambito europeo, ovvero ai contenuti e allo spirito della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: la cui più attenta considerazione consentirebbe di evitare il pericolo di marginalizzazione della dimensione dei diritti³⁶.

Un ultimo rilievo critico va effettuato, a proposito delle argomentazioni della sentenza 310/13 volte a negare la lesione del diritto alla retribuzione dell'art. 36 Cost. (dei docenti universitari, nel caso di specie). La Corte ha ritenuto infondate le censure di irragionevolezza della parte dell'art. 9, co. 21, relativa al blocco delle classi e degli scatti, avanzate in rapporto alle ricadute delle norme sulla riforma universitaria di cui alla l. 240/10, e in special modo alla peculiarità del meccanismo di progressione stipendiale dei docenti universitari introdotto dall'art. 8 di questa (e dal d.p.r. attuativo 232/11), che sarebbe privo di un automatismo *tout court*, e dunque non più riconducibile alla suddetta previsione di blocco.

In effetti, una delle più rilevanti novità della disciplina è costituita dal fatto che la progressione economica dei docenti – divenuta triennale – non è più automatica in senso stretto, ossia consistente in aumenti retributivi periodici legati alla sola maturazione dell'anzianità di ruolo (come secondo il previgente sistema dell'art. 36 del d.p.r. 382/80), ma subordinata all'esito positivo della valutazione sull'attività svolta nel periodo precedente (art. 2, co. 3, e art. 3, co. 3, d.p.r. 232/11), effettuata dall'università (secondo quanto sta-

³⁶ Cfr. SCIARRA, *Social law in the wake of the crisis*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT – 108/2014, sp. p. 12 ss. V. pure, BUCCI, *Le fratture inferte dal potere monetario e di bilancio europeo agli ordinamenti democratico-sociali*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2012; CALVANO, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2013; CARUSO, FONTANA (a cura di), *Lavoro e diritti nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, il Mulino, 2014; CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2012; COSTAMAGNA, *Riduzione delle risorse disponibili e abbassamento dei livelli di tutela dei diritti sociali: il rispetto del nucleo minimo quale limite all'adozione di misure regressive*, in *DUDInt*, 2014, p. 371; GIUBBONI, *Europe's Crisis-Law and the Welfare State*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT – 109/2014; ID., *I diritti sociali alla prova della crisi: l'Italia nel quadro europeo*, in *DLRI*, 2014, p. 269; MONE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale vulnus alla teoria dei contro limiti*, in *RivAIC*, 3/2014, sp. p. 23 ss.; MORRONE, *Crisi economica e diritti. Apunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *QC*, 2014, p. 79 ss.; SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali – Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in *RivAIC*, 4/2013.

bilito nel regolamento di ateneo) ai sensi dell'art. 6, co. 14, della l. 240/10³⁷. Ed invece, la Corte ha ritenuto non venuta meno la automaticità “in senso lato” dell'erogazione stipendiale, a seguito della l. 240/10, affermando che la valutazione delle attività svolte, prevista nel nuovo sistema di progressione economica, non escluda la sussistenza di quella “cadenza temporale predefinita per la progressione”: che costituirebbe la caratteristica distintiva della “automaticità” del meccanismo stipendiale (non interpretata, pertanto, nel diverso senso di rapporto di causa-effetto immediato rispetto al conseguimento dell'anzianità di servizio, non condizionato alla verifica della concomitante presenza di altri elementi), rendendo coerente l'applicazione del blocco anche in presenza della novella.

In ogni caso, la applicabilità del blocco dell'art. 9, co. 21, del d.l. 78/10 al nuovo sistema retributivo è confermata dal richiamo a tale disposizione, mantenuta ferma dagli artt. 6, co. 14, 8, co. 1, e 29, co. 19, della l. 240/10 (come rammentato dalla Corte) e dal d.p.r. 232/11 (art. 2, co. 2 e 5; art. 4, co. 2 e 3; art. 5).

La Corte ha, inoltre, negato che il differimento del sistema di valutazione possa incidere sul buon andamento dell'amministrazione universitaria, anche in riferimento all'art. 9 Cost., non risultando questo compromesso, in quanto non connesso al solo meccanismo di avanzamento in carriera dei docenti, in virtù della sussistenza di un contesto già orientato a garantire la qualità dell'offerta universitaria nell'ambito del più ampio panorama europeo (introdotto dalla l. 537/93 e ulteriormente disciplinato, con l'istituzione dell'Anvur, dal d.l. 262/06, convertito con modifiche dalla l. 286/06).

In realtà, invece, tra tutto il personale pubblico non contrattualizzato, spiccano le conseguenze negative del blocco stipendiale proprio per i docenti

³⁷ Che ha istituito l'obbligo, per i docenti, di presentare la richiesta di attribuzione dello scatto (o della nuova classe) stipendiale unitamente alla relazione triennale sulle attività didattiche, di ricerca e gestionali svolte; in caso di valutazione negativa, la richiesta di attribuzione dello scatto può essere reiterata dopo almeno un anno accademico.

In realtà, il controllo sulla operosità del docente, come condizione per l'assegnazione degli scatti, era già stato introdotto (anteriormente al d.l. 78/10) dall'art. 3 *ter* del d.l. 180/08 (convertito con modifiche dalla l. 1/09). Esso stabiliva: che gli scatti biennali (*ex* artt. 36 e 38, d.p.r. 382/80) fossero disposti previo accertamento, da parte della autorità accademica, della effettuazione nel biennio precedente di pubblicazioni scientifiche (co. 1); e che la mancata effettuazione di queste avrebbe comportato, come sanzioni, la diminuzione della metà dello scatto biennale (co. 3) e l'esclusione dei docenti dalla partecipazione alle commissioni di valutazione comparativa per il reclutamento di professori di I e II fascia e di ricercatori (co. 4).

universitari³⁸, ponendosi questo in stridente contrapposizione – quanto alla coerenza politico-istituzionale – con la riforma del loro trattamento economico, approvata solo una manciata di mesi dopo. Checché ne pensi la Corte, l'irragionevolezza sopravvenuta del blocco retributivo dell'art. 9, co. 21, del d.l. 78/10 (e dello stesso richiamo a questo nella l. 240/10), aggravata dalla proroga biennale, e la violazione del diritto alla retribuzione proporzionata, derivano anche dal fatto che esso ha impedito l'applicazione di uno dei cardini della riforma del 2010 e, dunque, la piena realizzazione dello spirito di questa, cioè appunto quello di “prezialità” del merito nell'ambito dell'obiettivo di incentivazione della qualità e dell'efficienza del sistema universitario³⁹: di cui il legame della progressione economica alla valutazione del personale (anche docente) costituisce una delle espressioni principali (in linea, peraltro, con le coordinate fondamentali della riforma del pubblico impiego privatizzato del d.lgs. 150/09) ed, invece, finora sostanzialmente rimasto lettera morta⁴⁰. È fuor di dubbio che la trasformazione del sistema di progressione

³⁸ Su cui v., riepilogativamente, YOSSARIAN, *Il blocco dell'anzianità dei docenti universitari*, in *Forumcostituzionale.it*, 6 luglio 2011.

³⁹ Sulla riforma realizzata dalla l. 240/10, v. ARCARI, G. GRASSO (a cura di), *Ripensare l'Università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Giuffrè, 2011; BROLLO, DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'università tra legge e statuti. Analisi interdisciplinare della legge n. 240/2010*, Giuffrè, 2011; CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, Jovene, 2012; CAPRIGLIONE (a cura di), *Luci ed ombre della riforma universitaria*, Cacucci, 2010; GARDINI, *Così diversi, ma così uguali: la contrattualizzazione come strumento per la differenziazione dei docenti universitari*, in *LD*, 2011, p. 173; MARSOCCI, *Il sistema dell'università e dell'alta formazione, dopo l'entrata in vigore della legge n. 240 del 2010*, in *RivAIC*, 3/2011; PINELLI, *Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell'attività scientifica*, in *RivAIC*, 3/2011; F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Università e riforme. L'organizzazione delle Università degli studi ed il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010, n. 240*, Bononia University Press, 2013; ZENOVICH, *Ci vuole poco per fare una università migliore. Guardando oltre la “Riforma Gelmini”*, il Sirente, 2011.

⁴⁰ Analogamente, il blocco retributivo-contrattuale per il personale privatizzato (art. 9, co. 17, d.l. 78/10) ha “sterilizzato” la riforma del lavoro pubblico del d.lgs. 150/09 (attuativo della l. delega 15/09) [su cui, v. per tutti, AA.VV., *La cd. “Riforma Brunetta” del lavoro pubblico. Valutazione, responsabilità e merito tra legislazione e contrattazione*, in *IF*, 2009, n. 5-6; CARABELLI, M.T. CARINCI (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Cacucci, 2010; F. CARINCI, MAINARDI (a cura di), *La Terza Riforma del Lavoro Pubblico*, Ipsoa, 2011; FIORILLO, PERULLI (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, 2013; GARDINI (a cura di), *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la Riforma Brunetta*, Bononia University Press, 2012; NAPOLI, GARILLI (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo e autoritarismo*, Cedam, 2013; L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale scientifica, 2011]. Ne ha, infatti, impedito l'applicazione in una parte determinante – quella della incentivazione della produttività e della valoriz-

economica dei docenti universitari, da puramente automatico (solo parzialmente temperato nel 2008) a condizionato all'esito positivo della valutazione periodica di questi, rappresenti uno dei punti nodali della riforma universitaria – quello appunto della commisurazione delle retribuzioni alla *produttività* (o, più correttamente, alla *operosità*) dei docenti – la cui inattuazione ha compromesso il senso di una parte non secondaria della riforma del loro stato giuridico. In definitiva, il blocco retributivo ha inibito il funzionamento del meccanismo su cui si basa la parametrizzazione della retribuzione all'attività svolta e, quindi, attraverso cui prende forma, secondo la volontà del legislatore, il principio di proporzionalità della retribuzione di cui all'art. 36 Cost.: con conseguenze più ampie sulla stessa attuale configurazione dello stato giuridico dei docenti universitari.

A ciò si aggiunge l'ulteriore *vulnus*, costituito dalla disparità di trattamento che il blocco retributivo determina tra colleghi (specie quando sovrapposto al sistema stipendiale riformato dei docenti universitari), per i differenti effetti di questo a seconda della anzianità di servizio e del momento in cui essa è maturata. La Corte – anche in presenza di un principio generale di tendenziale

zazione del merito, mediante meccanismi premiali, prevalentemente retributivi, collegati agli esiti della valutazione delle attività e dei risultati conseguiti dal personale – e, quindi, ne ha in parte minato la stessa impostazione (v. L. ZOPPOLI, *Bentornata realtà: il pubblico impiego dopo la fase onirica*, WP CSDLE “Massimo D'Antona”.IT – 168/2013). Si tratta di una contraddizione legislativa persino più grave di quella relativa alla riforma universitaria: in quanto, mentre questa è sopravvenuta, se pur di poco, al blocco retributivo – tant'è vero che nella l. 240/10 (e nel d.p.r. 232/11) vi è consapevolezza della temporanea impossibilità di applicazione della nuova disciplina e del necessario differimento di questa alla fine del periodo di “raffreddamento retributivo”, facendo ripetutamente salvi gli effetti del blocco – per il lavoro pubblico privatizzato è stato, viceversa, il blocco a sopraggiungere, peraltro dopo pochi mesi, al d.lgs. 150/09, muovendosi in direzione opposta a questo. Essendo, in questo secondo caso, il blocco successivo all'emanazione del d.lgs. 150/09, per il lavoro pubblico contrattualizzato non è altrettanto agevole negarne – come invece ha fatto C. Cost. 310/13 per i docenti universitari (e 154/14) (richiamando C. Cost. 206/09; 236/09; 302/10; 166/12) – la irragionevolezza per lesione della tutela dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica: sostenendo la legittimità di disposizioni legislative che modifichino (in senso sfavorevole) la pregressa disciplina di situazioni sostanziali dei rapporti di durata, anche concernente diritti soggettivi perfetti, pure nel caso di effetti retroattivi delle misure (non potendosi desumere, dalla disciplina costituzionale in vigore, una specifica protezione dei diritti di natura economica connessi a rapporti di durata, anche nel pubblico impiego, contro norme retroattive) (come già affermato in C. Cost. 74/08; 228/10; 302/10; 1/11; 31/11). Eppure, invece C. Cost. 219/14 ha ribadito la posizione, a proposito del personale docente della scuola privatizzata. Sulle relative questioni, v. pure, Trib. Catanzaro, sez. I, 12 aprile 2011, in *GC*, 2011, p. 1327; Trib. Oristano 10 maggio 2011, in *LPA*, 2011, II, p. 742; Trib. Genova, sez. lav., 6 giugno 2011, in *LPA*, 2011, II, p. 738; Trib. Lucca 14 luglio 2011, in *LPA*, 2011, II, p. 743; Trib. Oristano 13/12, in *LPA*, 2011, II, p. 733.

allineamento stipendiale, per evitare, tra gli appartenenti alla medesima qualifica o grado, disparità di trattamento (pur non esistendo un principio di omogeneità di retribuzione a parità di anzianità) – ha, invece, negato tale profilo di illegittimità (nonché il connesso presunto contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto la diversificazione del trattamento economico in virtù non delle mansioni espletate, ma di un elemento casuale, interferirebbe sulle dinamiche dei rapporti tra i colleghi, riverberandosi negativamente sul buon andamento degli uffici). Essa ha, infatti, rilevato, nei casi di specie, la mancanza di uno degli elementi cui è connessa l'esigenza dell'identico trattamento retributivo, ovvero il possesso della medesima anzianità: essendo, quelli che hanno maturato il diverso trattamento connesso alla progressione in carriera avvenuta prima del 2011, dotati di maggiore anzianità di servizio, la quale di per sé giustifica un diverso trattamento retributivo. La Corte ha, inoltre, ricordato che è ammessa una disomogeneità delle retribuzioni anche a parità di qualifica e di anzianità, nelle ipotesi di conservazione di elementi retributivi derivanti da posizioni personali di stato, o da incarichi o funzioni non aventi carattere di generalità, o dal mantenimento di più favorevoli trattamenti economici conseguiti in settori diversi dell'amministrazione⁴¹: in tale prospettiva, non può considerarsi irragionevole un esercizio della discrezionalità legislativa che privilegi esigenze fondamentali di politica economica, a fronte di altri valori pur costituzionalmente rilevanti; né, in questi limiti, il fatto che, in casi particolari, nella stessa amministrazione dipendenti con minore anzianità di servizio e, presumibilmente, con incarichi di minor rilievo percepiscano retribuzioni più elevate.

Con particolare riferimento, poi, al fatto che il blocco, per il suo carattere indifferenziato, colpirebbe in modo più gravoso i ricercatori universitari e i docenti con minore anzianità di servizio, nonché quelli che nel triennio avrebbero maturato due dei previsti scatti biennali, la Corte (310/13) ha osservato che il sacrificio imposto a tale personale, se pure maggiormente oneroso per quello più giovane, appare, in quanto temporaneo, congruente con la necessità di risparmi consistenti ed immediati. E, ad ulteriore giustificazione dell'intervento normativo, ha rilevato che l'urgenza e l'ampiezza (e la conseguente struttura) della manovra economica del d.l. 78/10, avendo interessato l'intero comparto del pubblico impiego, non hanno reso possibile una frantumazione delle misure previste.

Ma la Corte non ha specificamente considerato una conseguenza ancora

⁴¹ Cfr. già C. Cost. 6/94.

più paradossale dell'applicazione del blocco stipendiale ai docenti universitari, ovvero la disparità di trattamento tra: professori (ordinari e associati) già in servizio, le cui retribuzioni sono bloccate dal gennaio 2011; e nuovi assunti nei medesimi ruoli e fasce, a seguito di procedure di chiamata secondo il sistema della l. 240/10 (artt. 18 e 24, co. 6), destinatari del nuovo inquadramento retributivo del d.p.r. 232/11, quindi percettori di un trattamento economico più elevato rispetto ai primi, nonostante l'evidente inferiore anzianità di servizio nel ruolo (pari a zero). Tale discrasia è dovuta al fatto che, per effetto del blocco della loro posizione retributiva operato dal d.l. 78/10, i docenti già in servizio non hanno potuto beneficiare del reinquadramento (con riformulazione delle tabelle stipendiali e adeguamento dei relativi importi, anche in rapporto a quelli previsti per i docenti di nuova nomina ai sensi della l. 240/10) predisposto per loro dal medesimo d.p.r. 232/11 (art. 2, co. 2 e 5). E, dall'altra parte, alla circostanza per cui i nuovi docenti, anche se già incardinati presso l'università chiamante – e quindi beneficiari di un passaggio di ruolo (da ricercatore a professore associato) o addirittura di una progressione di fascia all'interno del medesimo ruolo di professore (da associato a ordinario) (art. 1, co. 1 e 5, d.p.r. 382/80) – secondo l'orientamento dominante della giurisprudenza amministrativa⁴² vanno considerati pur sempre investiti da una nuova assunzione (poiché essa comporta l'attribuzione di un nuovo posto, a seguito di procedura concorsuale, per effetto della novazione del precedente rapporto), non essendo classificabile la loro modifica di stato come passaggio ad una qualifica superiore, e dunque come progressione di carriera, in quanto tale riconducibile alla fattispecie di blocco economico (col solo riconoscimento degli effetti ai fini giuridici), di cui al terzo periodo dell'art. 9, co. 21, del d.l. 78/10.

Pur senza scomodare il principio di parità di trattamento retributivo, in un sistema in cui la progressione economica (e quindi il criterio di proporzionalità della retribuzione) passa pur sempre attraverso l'anzianità di servizio (anche a parità di ruolo ricoperto) – ritenuta dunque sintomatica di un più forte valore qualitativo della prestazione svolta (qualora supportata dalla dimostrazione di uno *standard* minimo di operosità del docente) – questo effetto del blocco sul trattamento economico dei docenti universitari, per cui i nuovi immessi in ruolo percepiscono una retribuzione maggiore dei colleghi con anzianità di servizio (anche considerevolmente) superiore, appare irragionevole e non conforme al parametro dell'art. 36 Cost.

⁴² Cons. St., ad. plen., 17/12.

3. Segue: *b) disparità di trattamento tra figure di personale pubblico (art. 3 Cost.): il requisito della generalità del blocco. La possibile violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*

Con riguardo, poi, alla seconda caratteristica del blocco retributivo, essenziale ai fini della sua ragionevolezza – appunto, la *generalità* (nel senso di equilibrata e proporzionata distribuzione) del sacrificio fra le categorie di personale pubblico – va osservato che essa è messa in pericolo da questa giurisprudenza costituzionale. E particolarmente dalla dicotomia introdotta tra magistrati e altro personale pubblico non contrattualizzato⁴³.

La Corte, come già detto, ha giustificato il differente esito del giudizio col rilievo costituzionale dell'autonomia della magistratura (artt. 101 ss. Cost.)⁴⁴ e, dunque, con le specificità del relativo ordinamento, non ritenuti sussistenti per le altre figure esaminate. Ma, benché le altre categorie di personale pubblico non contrattualizzato non assurgano al rango di potere dello Stato costituente un "ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere" (come quello magistratuale: art. 104, co. 1, Cost.), non può essere ignorato che molte di queste figure sono accomunate alla magistratura da un analogo valore della funzione pubblica svolta, tale da assumere in diversi casi rilievo costituzionale, a conferma del riconoscimento, da parte dell'ordinamento, della peculiarità e della elevatezza del ruolo rivestito. Così è, in particolare, per il personale delle forze armate (art. 52, co. 3, Cost.) e per i docenti universitari (art. 33, co. 1 e 4, Cost.). A ulteriore riprova della affinità di considerazione della delicatezza della posizione ricoperta da tali figure, l'art. 98, co. 3, Cost. stabilisce la medesima possibilità di fissare, con legge, limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici, per i magistrati, per i militari di carriera in servizio attivo, per i funzionari ed agenti di polizia, per i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.

E non è un caso che, in occasione della contrattualizzazione del lavoro pubblico, tali figure siano state comune oggetto della scelta legislativa di sottrarle a questa, escludendole dalla riforma e (ricomprendendole nella stessa

⁴³ Tanto da aver indotto a parlare di "figli" e "figliastri" dell'impiego pubblico non privatizzato: v. CABIDDU, "Figli e figliastri": breve commento alla sentenza sui blocchi stipendiali dei professori universitari, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 7 marzo 2014.

⁴⁴ Cfr. CAMERLENGO, «Soltanto per diversità di funzioni»? I magistrati ordinari tra carriera e prestigio, in *QC*, 2014, p. 285; ZANON, BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Zanichelli, 2011.

norma: art. 3, d.lgs. 165/01) mantenendone il regime pubblicistico del rapporto d'impiego⁴⁵. La ragione della loro mancata privatizzazione, e ancor prima della predisposizione di un apposito stato giuridico-economico di diritto pubblico-amministrativo – disciplinato da una legislazione speciale *ad hoc* per ciascuna di esse (spesso nell'ambito di un disegno normativo più ampio, riguardante l'organizzazione della struttura in cui operano) e da regolamenti attuativi, con esclusione di fonti contrattuali (individuali e collettive⁴⁶) – è rinvenibile proprio nel riconoscimento, da parte dell'ordinamento, della peculiarità del ruolo ricoperto da queste figure e dell'elevato grado di immedesimazione con la funzione svolta e con l'ente presso cui è svolta, in quanto tali ritenute non assimilabili al pubblico impiego comune. La tecnica normativa dello stato giuridico pubblicistico è considerata, da una parte, strumentale ad assicurare il buon andamento dell'azione amministrativa; ma soprattutto, dall'altra parte, fonte di tutela per gli stessi dipendenti, predisponendo un quadro legale protettivo che stabilisca i limiti alla discrezionalità (e ai possibili abusi) del potere politico, riducendone al minimo le interferenze: consentendo così lo svolgimento, nel clima più sereno possibile, delle funzioni di alta responsabilità affidate a tali categorie di personale pubblico, lontano da condizionamenti (in particolare) del potere esecutivo, specie come controparte, in un sistema contrattuale, nella determinazione delle condizioni di lavoro e dei trattamenti economici di queste.

Le peculiarità della magistratura non sono, dunque, tali da renderla tanto marcatamente eterogenea rispetto alle altre figure di personale non contrattualizzato, da giustificare una netta differenza di trattamento retributivo, in relazione ad esigenze – dichiarate “generalì” – di contenimento della spesa pubblica.

Ciò vale, in particolar modo, in rapporto ai docenti universitari. Che beneficiano anch'essi della garanzia, parimenti costituzionale, di autonomia

⁴⁵ V. F. CARINCI, TENORE (a cura di), *Il pubblico impiego non privatizzato*, Giuffrè, 2007.

⁴⁶ A tale esclusione di fonti negoziali collettive fanno eccezione alcune specifiche figure di personale, come le forze di polizia (l. 121/81; d.lgs. 195/95) e i dipendenti delle autorità amministrative indipendenti: soggette ad una contrattualizzazione parziale, con l'attribuzione all'accordo sindacale e al contratto collettivo del ruolo di fonte solo indiretta, ossia bisognosa, ai fini dell'efficacia, di recepimento in un regolamento o in una delibera dell'amministrazione, rispettivamente. Analogamente, i provvedimenti di concertazione, che disciplinano alcuni contenuti del rapporto d'impiego e il trattamento economico del personale delle forze armate, devono essere recepiti in d.p.r. (d.lgs. 195/95). Il blocco disposto dall'art. 9, co. 17, del d.l. 78/10 copre anche tali propedeutiche procedure contrattuali-negoziali, data la menzione espressa del personale dell'art. 3 del d.lgs. 165/01.

della funzione svolta. Questa si configura come diritto del docente di esercitare, nell'ambito della autonomia garantita dalla Costituzione alla istituzione universitaria (coi soli limiti stabiliti dalle leggi dello Stato), la sua libertà di ricerca e d'insegnamento (combinato disposto dei co. 1 e 4 dell'art. 33 Cost.)⁴⁷; e si esprime in un ampio potere di autodeterminazione e di "auto-amministrazione", che attribuisce ai docenti il ruolo di principali artefici della gestione delle università, sia come membri degli organi di governo, sia come destinatari delle responsabilità nello svolgimento dei compiti istituzionali⁴⁸. Detto art. 33 costituisce, al contempo, il fondamento costituzionale della riserva relativa di legge statale in materia di stato giuridico dei docenti universitari (co. 4), come limite all'esercizio tanto della potestà normativa secondaria, quanto dell'autonomia regolativa delle università⁴⁹: uno statuto

⁴⁷ C. Cost. 22/96. Sul nesso tra libertà didattico-scientifica dei docenti ed autonomia universitaria, v. CASTORINA, *Autonomia universitaria e Stato pluralista*, Giuffrè, 1992; D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *GCost*, 1991, p. 2973; FENUCCI, *Autonomia universitaria e libertà culturali*, Giuffrè, 1991; P.G. GRASSO, *Libertà di insegnamento, autonomia universitaria, «programmazione della ricerca scientifica»*, in *DSoc*, 1979, p. 161; MAZZAROLLI, *Professori universitari, Università e garanzia costituzionale dell'autonomia universitaria*, in *QC*, 1997, p. 77; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *L'autonomia universitaria nella Costituzione*, in *DSoc*, 1980, p. 229; MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Giuffrè, 1990, p. 166; PALMA, *L'autonomia dell'ordinamento universitario tra le ordinate della libertà della scienza (e della ricerca) e della libertà di insegnamento*, in *Federalismi.it*, 12/2010.

⁴⁸ FENUCCI, *op. cit.*, pp. 22 e 34; MERLONI, *op. cit.*, p. 385. Così pure C. Cost. 1017/88.

⁴⁹ Art. 16, co. 4, lett. d), l. 168/89; art. 5, co. 9, l. 537/93. Sulla riserva di legge statale in materia di stato giuridico dei docenti come limite all'autonomia normativa universitaria, cfr., tra le tante, C. Cost. 51/66, 145/85, 22/96, 383/98 e 71/01; Cons. St., sez. VI, 1269/98, in *GDA*, 1998, p. 1121, con nota di MARI, *I limiti della potestà statutaria delle università*; Cons. St., sez. VI, 4723/00 e 3296/01. Inoltre, CORPACI, *Ambito e contenuti dell'autonomia universitaria alla luce della recente legislazione di riforma*, in *FI*, 1993, V, c. 115; D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *GCost*, 1991, p. 2973; *Id.*, *Università e Costituzione*, in D'ATENA (a cura di), *L'autonomia del sistema universitario. Paradigmi per il futuro*, Giappichelli, 2006, p. 18; GENTILE, MORETTINI, *L'ordinamento universitario. L'autonomia universitaria*, Ipsoa, 2006, sp. p. 37 ss.; MARI, *Lo Statuto universitario nel sistema delle fonti*, in *RTDP*, 1993, p. 1063; MAZZAROLLI, *Il principio costituzionale di autonomia universitaria alla luce della recente evoluzione normativa*, in *DA*, 1997, p. 3; MIGNONE, *L'osservanza delle norme di stato giuridico come limite all'autonomia statutaria delle Università*, in *DA*, 1994, p. 145; MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *DSoc*, 1978, p. 757; PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, in *QC*, 1988, p. 161; RAIMONDI, *Lo stato giuridico dei professori universitari tra legge, autonomia statutaria e spinte corporative*, in *DA*, 2002, p. 217; RUSCIANO, *Università: le opportunità dell'autonomia*, in *Il Mulino*, 1995, p. 663; SACCOMANNO, *L'autonomia universitaria tra principi costituzionali e riforme «in itinere»*, in *PD*, 1991, p. 137; SORACE, *L'autonomia universitaria degli anni novanta: problemi e prospettive*, in *DP*, 1996, p. 139.

protettivo per il personale docente universitario, ritenuto funzionale alla tutela della libertà didattico-scientifica (co. 1)⁵⁰, ma anche ad impedire irragionevoli disparità di trattamento (lavorativo e/o retributivo) tra i docenti, a seconda dell'ateneo di appartenenza, lesive dei principi posti dagli artt. 3 e 36, co. 1, Cost.

Non a caso, il riconoscimento costituzionale di tale autonomia professionale “soggettiva”, in virtù della delicatezza della funzione pubblica rivestita, è alla base della similitudine delle speciali guarentigie di *status* attribuite ai docenti universitari e ai magistrati, addirittura alcune in forma più forte per i primi (come l'inamovibilità dall'ufficio e dalla sede⁵¹, e l'esonero dall'obbligo di prestare il giuramento⁵²)⁵³.

In definitiva, il prestigio e l'elevata responsabilità pubblica – da cui, la valenza costituzionale – dei compiti assolti da molte delle figure di personale non contrattualizzato (in special modo, da quelle oggetto delle pronunce di costituzionalità, quale la funzione docente universitaria) rendono l'esigenza di uno svolgimento sereno, e libero da condizionamenti, di tali funzioni (da garantirsi anche mediante la congruità del trattamento economico, minata

⁵⁰ C. Cost. 1017/88. In dottrina, CASSESE, MURA, *Commento all'art. 33 Cost.*, in BRANCA (a cura di), *op. cit.*, 1976, p. 210; FOIS, *Università e libertà*, in *DSoc*, 1978, pp. 362-363.

⁵¹ Art. 8, d.p.r. 382/80; nonché art. 3, l. 210/98 e art. 18, l. 240/10. Connesso all'inamovibilità è il *divieto di comando* dei professori universitari ad altra università o istituto (art. 11, l. 311/58; art. 106, r.d. 1592/33).

Mentre l'inamovibilità dei magistrati è soltanto relativa: l'art. 107, co. 1, Cost., nel sancirla, dispone, al contempo, che essi possano essere destinati ad altre sedi o funzioni (oltre che dispensati o sospesi dal servizio) in seguito a decisione del Consiglio superiore della magistratura, adottata anche prescindendo dal loro consenso in presenza dei motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario.

⁵² Art. 8, co. 1, d.p.r. 382/80. I magistrati sono, invece, sottoposti a tale obbligo: art. 9, r.d. 12/41 (nonché art. 4, l. 478/46). V. DE NARDI, *Spigolature sul giuramento dei magistrati ordinari*, in www.movimentoperlagiustizia.it, 2012.

⁵³ Tra le altre guarentigie di stato giuridico, riservate ai docenti universitari, sono annoverabili: la possibilità di godere di periodi di esclusiva attività di ricerca scientifica (art. 17, d.p.r. 382/80); l'utilità del periodo di aspettativa obbligatoria, per incompatibilità con cariche pubbliche, ai fini della progressione della carriera e il diritto di partecipazione agli organi universitari, di elettorato attivo per le cariche accademiche (nonché per la formazione delle commissioni di concorso), di svolgere una (più limitata) attività didattica e di ricerca anche applicativa, e di accesso ai fondi per la ricerca scientifica (art. 13, d.p.r. 382/80) (C. Cost. 22/96); la necessità del consenso del docente interessato per l'attribuzione a questo, d'intesa con la struttura universitaria, dei compiti didattici, inclusa l'assegnazione degli insegnamenti (art. 4, co. 1, lett. b), l. 28/80; artt. 9 e 10, co. 3, d.p.r. 382/80; artt. 12 e 15, l. 341/90; art. 6, co. 4, l. 240/10).

dalla decurtazione stipendiale) assimilabile a quella riconosciuta dalla Corte solo ai magistrati, ed utilizzata appunto come argomento a supporto della sottrazione esclusivamente di questi al blocco retributivo⁵⁴. In particolare, poi, per i professori ed i ricercatori universitari il sistema retributivo – consistente nella predeterminazione tabellare degli importi, periodicamente adeguati al costo della vita e automaticamente incrementati in base all’anzianità di servizio (al massimo previa verifica della operosità, o quanto meno della non inattività, del docente) – risponde all’oggetto della loro prestazione, specie della sua componente scientifica, ritenuta predominante (art. 6, co. 1-3, l. 240/10): richiedendo lo svolgimento di una davvero libera (e quindi proficua) attività di ricerca la immunità da preoccupazioni contingenti di ordine economico, anche legate alla immediata produzione di risultati quantificabili e concretamente spendibili, non essendo questi affatto scontati, pur in presenza di una alacre attività di studio e di sperimentazione, o potendo richiedere tempi lunghi di conseguimento (ferme restando le forme di ulteriore riconoscimento dei risultati raggiunti, secondo gli strumenti di incentivazione economica messi a disposizione dal legislatore: prima, art. 24, co. 6, d.lgs. 165/01⁵⁵ e art. 4, l. 370/99; ora, fondo per la premialità *ex* art. 9, l. 240/10). Al contrario, con riguardo ai docenti universitari, la Corte (310/13) ha rigettato i rilievi di costituzionalità avanzati rispetto alla lesione del principio di promozione della ricerca scientifica e del valore dell’insegnamento (artt. 9, 33, 34 e 97 Cost.), limitandosi ad affermare lapidariamente che “la giurisprudenza della Corte non suffraga la conferenza di tali parametri al trattamento economico dei docenti universitari”⁵⁶.

È possibile, pertanto, conclusivamente rilevare che le pronunce della Corte hanno introdotto nell’ordinamento profili di disparità di trattamento retributivo nell’ambito del personale non contrattualizzato, rispetto ad un testo legislativo (art. 9, co. 17, 21 e 22, d.l. 78/10) che coinvolgeva, almeno nelle intenzioni iniziali, la tendenziale partecipazione della generalità dei dipendenti pubblici al sacrificio economico derivante dal congelamento degli importi stipendiali.

⁵⁴ Così pure MIRIELLO, *La parabola delle retribuzioni dei professori universitari: Corte Costituzionale Vs Corte Costituzionale*, in *LPA*, 2013, III, p. 1099.

⁵⁵ TROJSI, *Commento all’art. 24*, in *NLCC*, 1999, p. 1196.

⁵⁶ Richiamando C. Cost. 22/96 e 383/98. Sulla discrezionalità del legislatore di imporre vincoli all’autonomia universitaria (art. 33 Cost.) per il perseguimento di obiettivi di sostenibilità di bilancio, coll’unico limite della ragionevolezza delle misure, v. poi, C. Cost. 60/14.

I problemi di ragionevolezza della disciplina del blocco retributivo per il personale non contrattualizzato, prodotti dalla giurisprudenza costituzionale, hanno indotto a sospettare il contrasto dell'assetto regolativo scaturito da questa con principi fondamentali della Convenzione europea dei diritti dell'uomo⁵⁷: quale il divieto di discriminazione nel godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella Convenzione (art. 14), in combinato disposto con la disciplina a protezione della proprietà (art. 1, Protocollo addizionale n. 1). Su tali basi è stato presentato ricorso alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, con riferimento alle figure dei docenti universitari e del personale delle forze armate⁵⁸.

Al riguardo, la giurisprudenza della Corte Europea⁵⁹ fa rientrare la materia retributiva nell'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione, riconducendo la retribuzione (ma anche la pensione) alla nozione di "bene di proprietà" di tale articolo: la aspettativa di conseguimento degli aumenti stipendiali previsti da un ordinamento ricade, pertanto, nel diritto al rispetto (ovvero, al "pacifico godimento") dei beni. Le misure incidenti sull'entità del trattamento economico spettante al lavoratore possono, perciò, qualificarsi come forme di ingerenza nel suddetto diritto, incidendo sulle "modalità di esercizio" di questo e rendendo indagabile l'eventuale carattere discriminatorio delle misure ai sensi dell'art. 14 Cedu (dal momento che il divieto di discriminazione – in base a tale articolo – non ha valenza autonoma, e quindi non può essere invocato da solo, ma unicamente in connessione con la violazione, o quanto meno con l'ambito di operatività, di uno dei diritti o delle libertà sanciti da altre norme della Convenzione).

Occorre anche segnalare che i precedenti giurisprudenziali della Corte Europea, su analoghi tagli retributivi realizzati da altri Stati per ragioni di finanza pubblica, non sono molto confortanti, avendo per lo più questa negato la illegittimità di tali misure. Essa ha riconosciuto un margine di discrezionalità piuttosto ampio agli Stati contraenti in materia, poiché le scelte di bi-

⁵⁷ La cui vincolatività per l'ordinamento italiano è stata rafforzata dal nuovo co. 1 dell'art. 117 Cost.: C. Cost. 348/07; 349/07; 39/08; 239/09; 311/09; 317/09; 93/10; 187/10; 196/10; 1/11; 113/11; 181/11; 236/11; 329/11; 264/12.

⁵⁸ I ricorsi cui si fa riferimento sono quelli curati, in qualità di legale, dal Prof. Andrea Saccucci: cui va un particolare ringraziamento per la squisita disponibilità nell'aver voluto condividere informazioni e valutazioni in merito.

⁵⁹ C. Eur. Dir. Uomo: 12 ottobre 2004, *Kjartan Ásmundsson c. Islanda*; 30 settembre 2010, *Hasani c. Croazia*; 7 maggio 2013, *Koufaki and Adedy c. Greece*.

lanciamento tra spesa pubblica e retribuzione dei lavoratori implicano valutazioni politiche, economiche e sociali⁶⁰, a maggior ragione quando si tratti di fronteggiare crisi economiche⁶¹.

Nel caso di specie, oggetto di contestazione non è, però, (solo) il tipo di misura in sé, ma piuttosto il fatto che essa sia applicata in maniera discriminatoria tra le categorie di personale pubblico: si invoca la disparità di trattamento, che cioè i sacrifici economici non siano distribuiti equamente tra tutto il personale, principalmente per effetto della sottrazione dei magistrati al blocco, operata dalla Corte Costituzionale italiana.

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha precedentemente precisato⁶² che, nonostante il riconosciuto margine di apprezzamento degli Stati, le misure limitative del trattamento economico dei pubblici dipendenti debbono comunque soddisfare i requisiti desumibili dall'art. 1 del Protocollo n. 1, ovvero la predisposizione delle stesse per il perseguimento di uno scopo legittimo di "interesse pubblico" e in maniera "ragionevolmente proporzionata" ad esso. Centrale è, pertanto, ai fini della giustificazione di tali misure, il rispetto del canone della *proporzionalità* tra mezzi (la riduzione stipendiale) e risultati (il risparmio di spesa) – ovvero, che non sia posto a carico dei soggetti un "sacrificio eccessivo" – valutato in rapporto ai "dati di diritto e di fatto che caratterizzano la vita della società nello Stato interessato", nonché alle circostanze particolari ed al contesto in cui esse si inseriscono: indispensabile per ritenere equo il bilanciamento tra l'interesse generale della collettività e la protezione dei diritti fondamentali individuali.

Inoltre, a supporto della non decisività delle specificità dell'ordine magistratuale per giustificare un trattamento di maggior favore in merito alle decurtazioni stipendiali, la Corte Europea ha già ritenuto compatibile con il principio dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura la riduzione del trattamento economico dei magistrati nel contesto di più generali

⁶⁰ C. Eur. Dir. Uomo: 17 ottobre 2002, *Terrazzi s.r.l. c. Italia*; 30 giugno 2005, *Jahn e altri c. Germania*; 8 dicembre 2009, *Wieczorek c. Polonia*; 7 febbraio 2012, *Frimu e altri c. Romania*.

⁶¹ C. Eur. Dir. Uomo: 28 febbraio 2002, *O'Reilly e altri c. Irlanda*; 4 gennaio 2005, *Pentiacova e altri c. Moldova*; 1 dicembre 2009, *Huc c. Romania e Germania*; 7 maggio 2013, *Koufaki and Adedy c. Greece*. V. TULKENS, *The European Convention on Human Rights and the economic crisis. The issue of poverty*, in *European Journal of Human Rights*, 2013, n. 1, p. 8 ss.

⁶² C. Eur. Dir. Uomo: 9 gennaio 2003, *L. e V. c. Austria*; 12 aprile 2006, *Stec e altri c. Regno Unito*; 19 giugno 2012, *Khoniakina c. Georgia*; 26 giugno 2012, *Kuric e altri c. Slovenia*; 8 ottobre 2013, *Da Conceição Mateus and Santos Januário c. Portugal*.

misure, emergenziali e temporali, di *austerità* riguardanti tutto il pubblico impiego⁶³. La Corte ha avallato le misure in ragione della grave crisi economico-finanziaria attraversata dal Paese di riferimento – che ha reso necessario che tutte le categorie del pubblico impiego dessero il proprio contributo di solidarietà – e dunque del connotato di “generalità” del sacrificio richiesto ai pubblici dipendenti, reputato essenziale ai fini della legittimità dello stesso: non ritenendo che le caratteristiche della magistratura giustificassero un’eccezione rispetto alla portata generale del provvedimento restrittivo. La riduzione stipendiale non è stata giudicata fonte di sacrificio eccessivo e sproporzionato, ovvero di entità tale da minare il ruolo della retribuzione, di garanzia di mezzi di sussistenza adeguati, e quindi la serenità e l’indipendenza economica dei magistrati, l’autonomia della funzione e la dignità dello svolgimento della stessa commisuratamente alla loro professionalità.

Il fatto, poi, che, nel caso italiano, la discriminazione abbia matrice giurisprudenziale, e non legislativa, non pare costituire un problema, essendo indifferente, ai fini del giudizio davanti alla Corte Europea, la fonte giuridica produttrice della violazione della Convenzione: questa può scaturire dall’ordinamento latamente inteso, come si delinea in base all’applicazione del diritto nel Paese, indipendentemente dallo strumento giuridico con cui essa si manifesti, dunque non necessariamente ad opera di una fonte normativa in senso stretto⁶⁴. È possibile, pertanto, invocare una disparità di trattamento (ai sensi dell’art. 14 Cedu) non di diretta origine legislativa, ma conseguente all’interpretazione effettuata da sentenze dei giudici nazionali (tanto più se della Corte Costituzionale).

Occorre, infine, rilevare come, in realtà, anche sul piano legislativo il blocco retributivo italiano non sia assoluto e totale per tutti i pubblici dipendenti: in virtù dell’introduzione di regimi derogatori per specifiche figure di personale e/o di misure compensative (per lo più parzialmente).

Nell’ambito del personale non contrattualizzato, ad esempio, per quello delle forze armate e di polizia e del corpo nazionale dei vigili del fuoco – in nome dell’esigenza di tener conto delle peculiarità dei comparti sicurezza-difesa e del soccorso pubblico – è stato istituito, dal medesimo d.l. 78/10, un fondo per il finanziamento di *misure perequative* (più precisamente poi quali-

⁶³ C. Eur. Dir. Uomo 15 ottobre 2013, *Savickas c. Lituania*. V. pure, C. Eur. Dir. Uomo 8 gennaio 2013, *Bakradze c. Georgia*.

⁶⁴ V. ad esempio, C. Eur. Dir. Uomo 1 dicembre 2009, *G.N. e altri c. Italia*.

ificate come “assegni *una tantum*”⁶⁵), da individuarsi (unitamente alla ripartizione delle risorse tra i Ministeri competenti) mediante d.p.c.m. (art. 8, co. 11 *bis*, inserito in sede di conversione)⁶⁶. Per le sole forze di polizia, la l. 190/14 (al fine di corrispondere alle contingenti esigenze di razionalizzazione delle risorse disponibili e di quelle connesse all’espletamento dei compiti istituzionali, in relazione alla specificità riconosciuta a tali forze) ha, inoltre, disposto – nelle more della definizione delle procedure contrattuali e negoziali di cui all’art. 9, co. 17, del d.l. 78/10 – l’avviamento, in deroga all’art. 30 del d.p.r. 164/02, delle procedure per la revisione dell’accordo nazionale quadro stipulato in attuazione dell’art. 24 dello stesso decreto, con le modalità ivi previste (art. 1, co. 266 e 267).

Analogamente, per i docenti universitari la l. 240/10 ha destinato apposite risorse finanziarie alla parziale compensazione del blocco stipendiale per gli anni 2011, 2012 e 2013, da ripartire tra gli atenei secondo criteri e modalità fissati con decreto del Ministro dell’università (adottato di concerto con il Ministro dell’economia)⁶⁷, concernenti anche la selezione dei docenti destinatari di tale beneficio economico *una tantum* in base alla valutazione del merito accademico e scientifico (art. 29, co. 19)⁶⁸.

⁶⁵ D.l. 27/11, convertito con modifiche dalla l. 74/11; art. 17, co. 20 *bis*, l. 184/11, aggiunto dall’art. 4, co. 1, l. 182/12.

⁶⁶ D.p.c.m. 27 ottobre 2011. A sua volta, ciascun Ministro ripartisce con decreto le risorse finanziarie assegnate al relativo personale (art. 17, co. 20 *bis*, l. 184/11). La dotazione del fondo è stata incrementata per gli anni 2011, 2012, 2013 (art. 1, d.l. 27/11) e 2014 (art. 1, co. 466, l. 147/13). Le risorse del fondo devono essere attribuite in modo da assicurare trattamenti omogenei alle forze armate e a quelle di polizia (art. 1, co. 2, d.l. 27/11).

⁶⁷ D.m. 314/11; d.m. 665/13. Tale incentivo *una tantum* è riservato, previa presentazione di apposita domanda, solo ad una percentuale dei docenti – utilmente collocati in graduatoria, per ciascun ruolo e fascia, a seguito di procedimenti di selezione basati sulla valutazione comparativa dei candidati, disciplinati con regolamento universitario – tra quelli che, in assenza del blocco retributivo, avrebbero maturato (negli anni 2011, 2012 e 2013) la progressione biennale dello stipendio per classi e scatti.

⁶⁸ Analoghi provvedimenti, più mirati, di deroga del blocco delle retribuzioni, a beneficio di altre figure di personale non contrattualizzato (in particolare, i prefetti e i diplomatici), sono riferiti da Trib. Ravenna 28 febbraio 2014, *cit. V.* inoltre, ad esempio, il regime speciale previsto per il personale della Banca d’Italia dall’art. 3, co. 3, del d.l. 78/10 (come modificato dall’art. 2, co. 5 *sexies*, del d.l. 225/10, convertito con modifiche dalla l. 10/11): esso ha stabilito che la Banca d’Italia tenga conto, nell’ambito del proprio ordinamento, dei principi di contenimento della spesa per il triennio 2011–2013 contenuti nel titolo I del d.l. 78/10 (di cui fa parte l’art. 9) e che, a tal fine, qualora non si raggiunga un accordo con le organizzazioni sindacali sulle materie di competenza della contrattazione in tempo utile per dare attuazione ai suddetti principi, la Banca

Anche nel pubblico impiego privatizzato è possibile riscontrare regimi di maggior favore e categorie privilegiate (o, quanto meno, meno danneggiate di altre) rispetto al blocco retributivo-contrattuale.

Basti pensare al personale docente e amministrativo, tecnico ed ausiliario della scuola, per il quale il d.l. 78/10 ha introdotto una misura parzialmente compensativa del blocco stipendiale (specificamente disciplinato, per loro, dall'art. 9, co. 23, del d.l. 78/10 e relativo al quadriennio 2010-2013⁶⁹), stabilendo: che le risorse – recuperate per effetto delle economie di spesa realizzate nel campo dell'organizzazione scolastica⁷⁰ – vengano destinate⁷¹ al medesimo settore, ad incremento delle risorse contrattuali stanziare per le iniziative di valorizzazione e sviluppo professionale della carriera del personale della scuola; e che alle stesse finalità possano essere destinate risorse da individuare all'esito di una specifica sessione negoziale concernente interventi in materia contrattuale per il personale della scuola, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato e nel rispetto degli obiettivi programmati dei saldi di finanza pubblica⁷² (art. 8, co. 14). Anche il d.l. 3/14 (convertito con modifiche dalla l. 41/14) ha dettato norme di proroga degli automatismi stipendiali del personale della scuola, in deroga al blocco del d.l. 78/10 (art. 1, co. 1)⁷³; in considerazione, inoltre, della specificità delle funzioni

d'Italia provveda sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva eventuale sottoscrizione dell'accordo. Sulle ragioni giustificatrici di tale peculiare meccanismo di adeguamento e della sua mancata estensione alle altre autorità amministrative indipendenti, v. C. Cost. 7/14 (di rigetto della questione, con riferimento all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni). Nel senso, invece, della estensibilità della predetta disciplina all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, v. Tar Lazio, sez. I, 3495/12, in *FA TAR*, 2012, p. 3144; Tar Lazio, sez. I, 3502/12, in *FA TAR*, 2012, p. 3144, con nota di TORANO, *La decretazione d'urgenza sulla crisi economica e l'autonomia delle autorità indipendenti*. Sul tema, v. NATALI, *Problemi del rapporto di lavoro con le autorità indipendenti: blocco della progressione giuridico-economica e giurisdizione*, in *MGL*, 2012, p. 637.

⁶⁹ In base alla proroga dell'art. 1, co. 1, lett. b), d.p.r. 122/13.

⁷⁰ Art. 64, co. 9, d.l. 112/08, convertito con modifiche dalla l. 133/08.

⁷¹ Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'istruzione, di concerto con il Ministro dell'economia, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. V. la nota del Ministero dell'istruzione 4619/13.

⁷² Il secondo periodo è stato aggiunto dall'art. 4, co. 83, della l. 183/11. In attuazione di questo, v. ccnl 13 marzo 2013; ccnl 7 agosto 2014.

⁷³ Esso ha stabilito: che – nelle more della conclusione della specifica sessione negoziale attivata ai sensi dell'art. 8, co. 14, del d.l. 78/10 per il recupero dell'utilità dell'anno 2012 ai fini della maturazione dell'anzianità stipendiale – non vengano adottati i provvedimenti di retrocessione a una classe stipendiale inferiore del personale scolastico interessato da tale sessione

del personale A.T.A., ha reso disponibile – per quello già destinatario negli anni scolastici 2011-2012, 2012-2013 e 2013-2014 delle posizioni economiche contrattuali – un apposito stanziamento finanziario per una specifica sessione negoziale finalizzata al riconoscimento di un emolumento *una tantum* avente carattere stipendiale (art. 1 *bis*, aggiunto in corso di conversione)⁷⁴.

A ciò bisogna aggiungere che è possibile attenuare gli effetti del blocco per l'intero settore dell'impiego pubblico privatizzato, sfruttando la contrattazione integrativa, grazie all'art. 16, co. 4 e 5, del d.l. 98/11: che ha consentito di dirottare le risorse, derivanti da economie aggiuntive di spesa delle amministrazioni, in precedenza destinate alle progressioni, su forme di retribuzione escluse dal blocco, nell'ambito della predisposizione di piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di riordino e ristrutturazione amministrativa, di semplificazione e digitalizzazione, di riduzione dei costi della politica e di funzionamento⁷⁵.

A conti fatti, specie a seguito degli interventi normativi e giurisprudenziali (esonerativi o compensativi, parzialmente o totalmente, del blocco) sovrapposti all'art. 9 del d.l. 78/10, inderogabilmente e integralmente soggette al blocco stipendiale sono, pertanto, rimaste solo alcune determinate figure di personale, con il conseguente vacillare del carattere della *generalità* di tale tipologia di misura di contenimento finanziario nell'ambito del pubblico impiego.

negoziale, che ne abbia acquisita una superiore nel 2013 in virtù dell'anzianità economica attribuita nel medesimo anno; e che non siano adottati i provvedimenti di recupero dei pagamenti già effettuati a partire dal 2013 in esecuzione dell'acquisizione di una nuova classe stipendiale. Cfr. COCCONI, *La frammentazione del sistema retributivo nel pubblico impiego*, in *GDA*, 2014, p. 679.

⁷⁴ Nelle more della conclusione di tale sessione negoziale, per il personale interessato non si provvede al recupero delle somme già corrisposte negli anni scolastici indicati. In attuazione della norma, v. ccnl 7 agosto 2014.

⁷⁵ In relazione a questi piani, le economie aggiuntive effettivamente realizzate, rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica, possono essere utilizzate annualmente, nell'importo massimo del 50%, per la contrattazione integrativa, di cui il 50% destinato alla erogazione dei premi dell'art. 19 del d.lgs. 150/09.

Cfr. RUSSO, *Quale futuro per le relazioni sindacali nel lavoro pubblico*, in AA.VV., *Il contributo di Mario Rusciano all'evoluzione teorica del diritto del lavoro. Studi in onore*, Giappichelli, 2013, p. 84 ss.; ID., *Le discese ardite e le risalite*, in *Newsletter Nuovi Lavori*, 2014.

Key words

Pubblico impiego, retribuzione, contenimento della spesa pubblica, magistrati, docenti universitari, disparità di trattamento.

Civil servants, remuneration, spending review, judges, academics, unequal treatment.