

I limiti costituzionali alla spending review

ovvero

quello che il Governo (e il Parlamento) possono (e non possono) fare per ridurre la spesa pubblica

di Carlo Deodato

(Consigliere di Stato)

<http://www.giustizia-amministrativa.it/>

SOMMARIO: 1.- Premessa; 2.- I limiti costituzionali all'adozione di misure di contenimento della spesa relative a rapporti di durata; 3.- I limiti stabiliti dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo; 4.- La compatibilità con la Costituzione e con la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo della *spending review* italiana; 5.- Considerazioni finali.

1.- Premessa.

Nel presente studio ci dedicheremo ad identificare i limiti costituzionali all'attività legislativa preordinata alla riduzione della spesa pubblica.

Com'è noto, la necessità di rispettare i vincoli finanziari europei (cristallizzati nel c.d. *fiscal compact*) e l'obiettivo, ormai costituzionalizzato (con la legge costituzionale n.1 del 2012), del pareggio di bilancio^[1] hanno imposto un'opera di revisione, in senso riduttivo, dei programmi di spesa pubblica, meglio nota come *spending review*. L'analisi delle voci di spesa risulta, in tal senso, finalizzata alla previa individuazione (essenzialmente politica) di quelle che possono essere ridotte ed alla successiva adozione delle misure (amministrative o normative, a seconda del titolo della spesa) mirate alla produzione dell'effetto della diminuzione dei relativi impegni finanziari.

Ora, a fronte dell'esigenza di intervenire su voci di spesa attinenti a diritti patrimoniali relativi a rapporti giuridici di durata, appare indispensabile scrutinare la compatibilità costituzionale delle diverse misure adottabili, come contributo scientifico di riflessione, in un'ottica costruttiva (e per nulla polemica), sui principi costituzionali che possono rivelarsi vulnerati da una declinazione rozza, arbitraria o, comunque, poco consapevole della necessità (per molti versi ineludibile) di riduzione della spesa pubblica.

E proprio per evitare qualsivoglia sospetto di critica politica all'operato del Governo (di quello in carica o di quelli che lo hanno preceduto) o, peggio, di militanza nel partito della spesa pubblica, o, ancora peggio, di difesa corporativa di prerogative o di diritti quesiti, ci asterremo dalla disamina di singoli provvedimenti e manterremo la nostra analisi su un piano generale e astratto, limitandoci a tracciare i confini all'interno dei quali devono essere concepite ed attuate le misure di riduzione della spesa (per sfuggire a fondate censure di incostituzionalità) ed esaminando, sempre in astratto ed alla stregua dei predetti parametri, le diverse tipologie di interventi.

Per offrire un contributo di riflessione che sia utile, attendibile e scientificamente coerente, fonderemo la nostra analisi sugli insegnamenti che la Corte Costituzionale ha avuto modo di elaborare ed impartire sulla materia in questione, in modo da verificare, sulla base di quei principi, le misure che appaiono o meno compatibili con la Costituzione.

Esigenze di completezza della trattazione impongono, da ultimo, di non trascurare i postulati della Corte Europea dei diritti dell'uomo in merito alla tutela dei diritti dei cittadini relativi a rapporti di durata e, anzi, di esaminare la legittimità delle misure italiane di *spending review* anche con riguardo ai principi della CEDU.

Il tema si presta, peraltro, ad essere analizzato anche secondo una prospettiva più propriamente politologica, che esamini, segnatamente, l'influenza della crisi del debito sulla forma di Stato, sulla trasformazione del *welfare*, sul grado di protezione dei diritti sociali e, in particolare, sulla possibile evoluzione dello Stato sociale (che

riconosce ai cittadini perlopiù diritti a prestazioni sociali pubbliche) in Stato liberale (che riconosce ai cittadini perlopiù, se non solo, libertà negative)[2].

Ma ci limiteremo, sotto questo profilo, a sommarie e necessariamente incomplete riflessioni nelle considerazioni conclusive.

2.- I limiti costituzionali all'adozione di misure di contenimento della spesa relative a rapporti di durata.

2.1- La Corte Costituzionale si è occupata già da diversi anni delle questioni attinenti alla compatibilità con la Carta fondamentale della Repubblica di disposizioni legislative che comportano l'estinzione o la riduzione di diritti patrimoniali relativi a rapporti di durata e si è preoccupata, con una serie ormai copiosa di decisioni, di descrivere l'ambito entro il quale tale tipologia di norme sfugge alle censure di incostituzionalità e resta confinata nell'alveo (a dire il vero piuttosto angusto) della conformità ai principi costituzionali[3].

2.2- La Corte ha, innanzitutto, chiarito (ormai da parecchi anni) che il principio di irretroattività delle leggi (codificato all'art.11 delle disposizioni sulla legge in generale, c.d. preleggi), ancorchè non costituzionalizzato[4] (se non, per la sola materia penale, all'art.25 Cost.), rappresenta "una regola essenziale del sistema a cui, salvo un'effettiva causa giustificatrice, il legislatore deve ragionevolmente attenersi, in quanto la certezza dei rapporti preteriti costituisce un indubbio cardine della civile convivenza e della tranquillità dei cittadini"[5].

Adoperando un lessico forse più appropriato per esprimere la valenza di un principio costituzionale, il canone di irretroattività delle leggi è stato, infatti, definito *condicio sine qua non* della certezza del diritto[6], elemento essenziale di civiltà giuridica[7], fondamento dello Stato di diritto[8] e principio generale dell'ordinamento[9].

Il rispetto di tale regola implica, in particolare, che la nuova legge non possa essere applicata non solo ai rapporti giuridici che hanno esaurito i loro effetti prima della sua entrata in vigore, ma anche a quelli originati anteriormente e ancora efficaci

(nella misura in cui la disposizione sopravvenuta privi di efficacia il fatto giuridico genetico verificatosi prima di essa).

Il Giudice delle leggi non ha, tuttavia, negato la compatibilità costituzionale di disposizioni legislative che incidano, in senso peggiorativo, su situazioni soggettive attinenti a rapporti di durata (e che, nei limiti sopra precisati, possono essere qualificate come leggi retroattive o, comunque, equiparate a queste ultime, ai fini che qui rilevano), ammettendo, anzi, esplicitamente, che tale fattispecie di norme non incontra nella Costituzione un divieto assoluto[10] (la cui violazione implica, di per sé ed automaticamente, l'incostituzionalità), ma ha presidiato la pertinente attività legislativa di una serie di vincoli la cui inosservanza (questa sì) comporta il vizio di incostituzionalità[11].

Sono stati, in particolare, identificati alcuni valori costituzionali che fungono da argini, nel senso che il loro superamento integra gli estremi della violazione costituzionale, all'approvazione di disposizioni legislative modificative *in peius* di diritti soggettivi perfetti relativi a rapporti di durata.

In tale prospettiva, la Corte ha precisato che l'approvazione di leggi con efficacia retroattiva deve intendersi preclusa o, comunque, limitata dal necessario rispetto dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza[12], del legittimo affidamento dei cittadini sulla stabilità della situazione normativa preesistente[13] e sulla certezza delle situazioni giuridiche ormai consolidate[14], della coerenza dell'ordinamento[15], nonché di altri valori costituzionali quali, ad esempio, le garanzie del lavoro, la libertà di iniziativa economica[16] e l'indipendenza della magistratura[17].

Tale indirizzo è stato, da ultimo, confermato, se non rafforzato, da una recentissima pronuncia[18] con la quale i giudici di Palazzo della Consulta hanno ribadito e chiarito che la retroattività deve trovare adeguata giustificazione “nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale”.

E' stato, peraltro, ulteriormente precisato che la modifica in senso sfavorevole della disciplina dei rapporti di durata non può mai essere arbitraria o irrazionale[19] e dev'essere, in ogni caso, giustificata da esigenze eccezionali ed idonee, come tali, ad imporre sacrifici "eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso"[20].

La irragionevolezza (e, quindi, la incostituzionalità) delle misure può, inoltre, essere esclusa solo se le decurtazioni previste sono imposte da esigenze straordinarie di contenimento della spesa pubblica e presentano un'efficacia temporale limitata e circoscritta (e, cioè, se non modificano a regime i diritti incisi[21]).

Non solo, ma i sacrifici non possono essere irragionevolmente imposti ad una sola categoria di cittadini[22], integrandosi altrimenti gli estremi del vizio di violazione del principio di eguaglianza (a causa della disparità di trattamento che può essere ravvisata nella differente previsione di prestazioni patrimoniali a carico di diverse categorie di cittadini).

2.3- Come si vede da questa sintetica rassegna, il Giudice delle leggi ha, sì, ammesso la compatibilità costituzionale di leggi modificative *in peius* di diritti soggettivi perfetti attinenti a rapporti di durata, ma ha circondato l'affermazione di tale astratta autorizzazione (rivolta al legislatore ordinario) di una serie di cautele, di avvertenze, di vincoli, di limiti che hanno reso piuttosto impervio e stretto il sentiero che può essere utilmente percorso per giungere alla meta dell'approvazione di disposizioni legislative del tipo in esame che sfuggano (prima) alle censure e (poi) alla declaratoria di incostituzionalità (come confermato dall'elevato numero di pronunce con cui è stato riscontrato il predetto vizio).

La Consulta ha, in particolare, valorizzato, per un verso e con molteplici statuizioni, l'esigenza di garantire il legittimo affidamento dei cittadini sulla certezza dei rapporti giuridici e sulla stabilità delle situazioni soggettive (quale principio cardine della convivenza civile) e, per un altro, l'interesse alla tutela di altri valori costituzionali coinvolti (quali quelli relativi al lavoro ed alla libertà di iniziativa economica, oltre

chè il principio di eguaglianza), quali limiti invalicabili all'attività legislativa in esame.

Ovviamente la Corte si è anche fatta carico della straordinarietà delle esigenze di contenimento della spesa pubblica ed ha, quindi, riconosciuto in esse gli estremi della causa giustificatrice dell'approvazione di leggi con efficacia retroattiva, ma ha, al contempo, presidiato queste ultime di ulteriori vincoli, perlopiù riferiti alla temporaneità dei sacrifici imposti ai cittadini ed alla stretta strumentalità di questi ultimi alla soddisfazione delle necessità di bilancio.

2.4- Si tratta, in definitiva, di una giurisprudenza, ormai consolidata ed intrinsecamente coerente con le esigenze di tutela di tutti gli interessi costituzionali coinvolti, che non descrive, tuttavia, un percorso lineare e sicuro per conseguire lo scopo dell'approvazione di leggi sicuramente immuni da vizi di incostituzionalità, ma che certamente dissemina la strada di segnali e di avvertimenti che dovrebbero (se rettamente intesi) scongiurare quel pericolo.

Saggiamente, in ogni caso, la Corte ha enucleato una serie di principi, di parametri valutativi e di paradigmi di giudizio che le consentano quel margine di apprezzamento nella delibazione del bilanciamento dei diversi valori in gioco che non può che restare riservato, in ultima istanza, alla prudente e sapiente decisione del Giudice a cui resta affidata la custodia dei principi su cui è fondata la Repubblica.

3.- I limiti stabiliti dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo.

3.1- Anche la Corte EDU, espressamente investita della questione, si è preoccupata di individuare i principi della Convenzione che vietano l'approvazione di disposizioni legislative che introducono una *reformatio in peius* di rapporti giuridici di durata.

E, nel medesimo solco tracciato dalla Corte Costituzionale, anche la Corte di Strasburgo si è preoccupata di stabilire i limiti all'interno dei quali le norme del tipo in esame possono ritenersi rispettose dell'art.6 della CEDU e dell'art.1 del Protocollo addizionale.

Dall'esegesi della prima clausola, che sancisce il diritto al giusto processo, la Corte EDU ha, in particolare, ricavato due corollari: il divieto di ingerenza per il legislatore nelle controversie pendenti in cui è parte lo Stato e il principio di parità delle armi, che impediscono l'approvazione di disposizioni retroattive finalizzate a risolvere (in favore dello Stato ed in danno del privato) cause pendenti[23].

La seconda disposizione citata, che sancisce la tutela della proprietà privata, è stata, invece, valorizzata dalla Corte di Strasburgo al fine di assicurare la protezione delle legittime aspettative (*espérance légitime*) dei cittadini nei confronti di disposizioni legislative ablativo dei loro diritti, anche di credito (equiparati, a questi fini, a beni materiali), o finalizzate a ridurre il contenuto patrimoniale[24].

3.2- Anche la Corte EDU non ha, peraltro, escluso la compatibilità con gli artt. 6 della Convenzione e 1 del Protocollo addizionale (che, si ripete, afferma il principio della protezione della proprietà, ma che è stato interpretato come esteso anche alla tutela dei crediti e delle aspettative legittime) di disposizioni legislative retroattive che modifichino *in peius* rapporti di durata a tutela di un preminente interesse generale, ma ha chiarito che l'incisione dei diritti, per essere giudicata conforme ai suddetti parametri, dev'essere giustificata dall'indefettibile sussistenza, oltre che di un motivo imperativo di interesse generale (*impérieux motifs d'intérêt général*), dal ragionevole vincolo di proporzionalità tra il contenuto delle disposizioni "ablativo" e lo scopo perseguito.

In mancanza del rispetto della predetta condizione (e, cioè, della proporzionata adeguatezza del mezzo prescelto rispetto al fine generale), ogni disposizione idonea ad imporre ai cittadini un sacrificio irragionevole, squilibrato e sproporzionato confligge con le richiamate clausole della CEDU ed implica la condanna dello Stato che l'ha approvata[25].

3.3- Come si vede, la giurisprudenza della Corte Costituzionale e di quella di Strasburgo obbediscono ai medesimi canoni valutativi ed affermano, in definitiva, gli stessi principi, così riassumibili: le leggi retroattive che indicano sfavorevolmente su situazioni soggettive attinenti a rapporti di durata sono ammesse solo se si fondano

sull'esigenza di realizzare un preminente interesse generale e se il sacrificio imposto a diritti, o anche ad aspettative legittime e consolidate, non risulta sproporzionato, irragionevole o complessivamente squilibrato.

4.- La compatibilità con la Costituzione e con la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo della *spending review* italiana.

4.1- Così tracciati i confini entro i quali il legislatore ordinario appare legittimato a estinguere o a ridurre il contenuto di diritti economici attinenti a rapporti di durata ovvero a conformarli secondo una diversa e più sfavorevole disciplina giuridica, senza violare i principi della Costituzione Repubblicana e della CEDU, resta da verificare in che termini le misure di contenimento della spesa pubblica attinenti alla *spending review* ed ipotizzate o già deliberate dal Governo in carica e da quelli precedenti risultano rispettose dei limiti sopra individuati.

4.2- Giova, al riguardo, premettere che i canoni di costituzionalità della tipologia delle disposizioni considerate sono stati (consapevolmente) enunciati dalla Corte con un lessico tale da non vincolare il legislatore ordinario secondo parametri cogenti e stringenti e, soprattutto, in modo da riservare a sé quella valutazione discrezionale di ragionevolezza e quell'apprezzamento sul bilanciamento dei diversi valori costituzionali, nei quali si risolve il proprio giudizio.

Così chiarito che i confini tracciati dal Giudice delle leggi sono rimasti volutamente incerti e mobili, tenteremo di declinare i principi dallo stesso ripetutamente affermati nelle diverse opzioni di intervento proposte nel programma di revisione della spesa, al fine di scrutarne la coerenza con gli insegnamenti ricordati.

E ciò, si ripete, non al fine di costruire censure di incostituzionalità all'indirizzo delle disposizioni già approvate o progettate, ma al diverso scopo di offrire un contributo

scientifico alla confezione di interventi (che dovranno necessariamente essere declinati nella prossima manovra di finanza pubblica o, comunque, nella legge di stabilità per il 2015) che riescano a coniugare le esigenze di contenimento della spesa pubblica con la tutela degli interessi e dei valori costituzionali indicati dalla stessa Consulta come limiti invalicabili alla *reformatio in peius* di rapporti di durata e, quindi, in definitiva, a scongiurare l'ipotesi di approvazione di norme destinate ad essere dichiarate incostituzionali, con i conseguenti, noti effetti dannosi per le casse dello Stato.

Come già avvertito nella premessa, ci asterremo dalla disamina delle singole disposizioni già efficaci o di quelle semplicemente progettate, ma limiteremo la nostra analisi alle tipologie astratte delle misure di riduzione della spesa che incidono su diritti patrimoniali attinenti a rapporti di durata, nella duplice consapevolezza del carattere inevitabilmente incompleto e non esaustivo dell'analisi e, nondimeno, della sua utilità (nella misura in cui identifica i canoni di costituzionalità che devono governare l'attività legislativa in discussione).

Non trascureremo, ovviamente, il rilievo che ha assunto, sulla questione esaminata, la modifica costituzionale dell'art.81, gli impegni finanziari europei assunti dall'Italia e, più in generale, la crisi del debito sovrano.

4.3- Occorre ancora premettere, in via generale, che i rapporti di durata sono, di per sé, esposti alle modificazioni imposte dal mutamento delle condizioni che, nel loro momento genetico, avevano consentito di configurare un assetto di interessi economicamente equilibrato (tanto che, anche nei rapporti negoziali privati, è prevista dall'art.1467 del codice civile la risoluzione del contratto per eccessiva onerosità sopravvenuta).

Anche nei rapporti di durata che incidono sulla spesa pubblica appare, quindi, configurabile una situazione per cui le mutate condizioni di bilancio rendano non più sostenibile, in un quadro di finanza pubblica profondamente mutato rispetto al momento genetico dei diritti attribuiti al cittadino, il mantenimento di questi ultimi ed impongano, quindi, una riduzione del loro contenuto patrimoniale.

4.4- Si tratta, allora, di verificare in che termini e con quali modalità la decurtazione (già deliberata o ancora da approvare) di stipendi (ma non ci occuperemo, per evidenti ragioni, di quelli dei magistrati), di compensi per incarichi a tempo determinato, di pensioni o di corrispettivi di contratti in cui è parte una pubblica amministrazione soddisfi o meno i canoni di legittimità (*lato sensu* intesa) postulati dalla Corte Costituzionale e dalla Corte EDU (*ut supra* ricordati).

4.5- Con una prima, generale avvertenza occorre rilevare che le disposizioni destinate a produrre effetti pregiudizievoli su diritti soggettivi perfetti attinenti a rapporti di durata possono ritenersi conformi ai principi sopra dettagliati solo se la *reformatio in peius* risulta compensata da comparabili benefici per il sistema di riferimento o, comunque, riequilibrata da vantaggi interni al comparto inciso dalle stesse[26].

In altri termini, è necessario che il legislatore abbia concepito e costruito la disposizione in modo che il sacrificio imposto ai destinatari della stessa venga bilanciato da utilità che appaiono idonee a giustificare la misura sfavorevole e che, al contrario, quest'ultima non si riveli esclusivamente sorretta da esigenze di risparmio, che, diversamente opinando, risulterebbero, di per sé, capaci di legittimare qualsiasi norma ablativa di diritti soggettivi perfetti.

La delibazione della costituzionalità del tipo di disposizioni in esame si fonda, quindi, su un giudizio complessivo di ragionevolezza e di proporzionalità delle stesse che, a sua volta, postula l'apprezzamento del bilanciamento degli effetti pregiudizievoli prodotti con la consistenza ed il rilievo costituzionale dei valori che beneficiano dei corrispondenti e speculari vantaggi.

4.6- Passando alla disamina delle misure astrattamente concepite o concepibili, occorre, innanzitutto, distinguere, su un piano concettuale, due diverse tipologie di situazioni soggettive esposte al rischio di essere incise da nome di risparmio: quelle attinenti a rapporti di durata a tempo indeterminato che trovano la loro fonte in disposizioni legislative o in contratti collettivi e quelle attinenti a rapporti a tempo determinato che trovano la loro fonte in contratti, convenzioni, accordi o

provvedimenti amministrativi che, comunque, implicano l'adesione volontaria della persona fisica o giuridica interessata.

Tale distinzione non serve solo a una sistemazione dogmatica delle fattispecie scrutinate ma vale, soprattutto, a discernere due tipologie di situazioni che esigono l'applicazione di diverse regole di compatibilità costituzionale.

4.7- Principiando dalla disamina delle disposizioni che incidono su posizioni soggettive che attengono a rapporti di durata a tempo indeterminato (che si risolvono, in sostanza, nel "taglio" delle pensioni o degli stipendi dei dipendenti pubblici), occorre, innanzitutto, avvertire che la Consulta ha già esaminato la loro compatibilità costituzionale, negandola ma individuando implicitamente, e contestualmente al rilievo dei vizi di incostituzionalità, i canoni di legittimità (insussistenti nella fattispecie giudicata) di tale tipo di norme.

In particolare, la Corte ha riconosciuto il vizio di disparità di trattamento a carico di disposizioni che, prevedendo un contributo (peraltro non concertato) a carico di dipendenti pubblici (senza che rilevi, a questo fine, la distinzione tra personale "contrattualizzato" e personale in regime di diritto pubblico) che superano una certa soglia di reddito, devono essere qualificate come norme dispositive di una prestazione patrimoniale imposta e, quindi, di un prelievo fiscale, incostituzionalmente applicato ad una sola categoria di contribuenti[27] (in violazione degli artt. 3 e 53 Cost.).

In esito a tale qualificazione del contributo (desunta dal riscontro, nella fattispecie esaminata, dei tre elementi indefettibili dell'obbligazione tributaria indicati al punto 12.3 della sentenza n.223/2012), la Corte ha, quindi, escluso la compatibilità costituzionale di norme costruite con l'*escamotage* della riduzione del trattamento economico dei dipendenti pubblici, ma sostanzialmente impositive di un prelievo fiscale a carico solo di questi ultimi, siccome violative del principio di eguaglianza, che esige il pari trattamento, a parità di reddito, tra diverse categorie di contribuenti (nella specie: lavoratori pubblici e privati)[28].

Ne consegue che, se si vogliono validamente introdurre nell'ordinamento disposizioni finalizzate a ridurre gli stipendi dei dipendenti pubblici o le pensioni, occorre immaginare un meccanismo diverso da quello già giudicato incostituzionale (e, quindi, non più riproponibile in quei termini) e l'unico finora concepito è quello che opera con l'introduzione di un limite massimo alle retribuzioni percepibili a carico delle finanze pubbliche (da declinarsi come unica soglia o come più soglie a seconda della tipologia di incarico o di qualifica) e che implichi, quindi, la decurtazione della parte di stipendio che superi il "tetto".

Si tratta, allora, di verificare se tale modalità di incisione degli stipendi o delle pensioni possa o meno reputarsi conforme ai principi affermati in materia dalla Consulta.

Ora, si può anche prescindere dal (peraltro plausibile) rilievo che gli indici dai quali è stata desunta la natura tributaria del "contributo" imposto dalle disposizioni giudicate incostituzionali con le sentenze nn. 223/2012 e 116/2013 potrebbero ravvisarsi anche in disposizioni costruite con il meccanismo dei "tetti" stipendiali (potendosi, di contro, obiettare che l'introduzione di soglie massime a carico di stipendi ed emolumenti che gravano sulla finanza pubblica obbedisce, con modalità ragionevoli, non discriminatorie e non arbitrarie, ad imperative esigenze di riduzione generale ed uniforme della spesa pubblica), ma non si possono ignorare gli altri "paletti" imposti dalla Corte.

Sovvengono, al riguardo, due vincoli, tra quelli ripetutamente affermati dalla Consulta: il carattere temporaneo del sacrificio imposto e la preordinazione del risparmio alla soddisfazione di straordinarie esigenze di finanza pubblica.

Dalla giurisprudenza sopra passata in rassegna si evince, infatti, che il superamento di tali due limiti (o anche di uno solo di essi) potrebbe comportare, con ragionevole probabilità, la declaratoria di incostituzionalità delle relative disposizioni.

Quanto al primo, è sufficiente ricordare le numerose pronunce nelle quali la Corte, investita della questione della compatibilità costituzionale di disposizioni che indicano sfavorevolmente su diritti perfetti relativi a rapporti di durata (e, cioè, di

fattispecie analoghe, se non identiche, a quella qui considerata), ha indicato il carattere transeunte delle norme (e, cioè, la loro efficacia temporale limitata) quale indefettibile presupposto della costituzionalità delle stesse^[29] (Corte Cost., n.299/1999 ha riconosciuto la compatibilità costituzionale delle disposizioni scrutinate solo “in quanto il sacrificio imposto ai pubblici dipendenti...è stato limitato a un anno”).

Non solo, ma la durata limitata nel tempo dev'essere strettamente preordinata a coprire un arco temporale pari a quello al quale sono riferite le esigenze di bilancio che hanno determinato (e giustificato) l'intervento.

Ne consegue che, al contrario, disposizioni che modifichino *in peius* e a regime - e non con efficacia temporanea e strumentale al soddisfacimento delle straordinarie esigenze finanziarie addotte quale causa giustificatrice dell'intervento - diritti patrimoniali attinenti a rapporti di durata incorrerebbero, verosimilmente, in un giudizio di incostituzionalità.

Quanto, invece, al secondo dei limiti sopra indicati, basti rilevare che, anche qui, la Corte ha chiarito che solo esigenze eccezionali di bilancio integrano gli estremi di una causa che giustifichi ed autorizzi l'incisione, con efficacia retroattiva, di diritti perfetti attinenti a rapporti di durata^[30].

Nell'ipotesi in cui, viceversa, i risparmi ottenuti dalla decurtazione degli stipendi e delle pensioni venissero destinati, anziché al bilancio dello Stato, a coprire norme di spesa o a compensare minori entrate conseguenti a provvedimenti che arrecano benefici (in misura irragionevole) ad altre categorie di cittadini potrebbe lecitamente dubitarsi della conformità costituzionale delle relative norme.

In effetti, nelle fattispecie finora scrutinate dalla Corte solo esigenze *extra ordinem* di finanza pubblica sono state ritenute idonee a legittimare interventi del tipo qui considerato, sicchè esigenze finanziarie diverse (soprattutto se riferite a provvedimenti che avvantaggiano categorie di cittadini diverse da quelle pregiudicate) dovrebbero giudicarsi del tutto inidonee ad assicurare la compatibilità costituzionale delle disposizioni in questione.

I valori della certezza del diritto e del legittimo affidamento, a ben vedere, possono ritenersi ragionevolmente e proporzionalmente sacrificati (secondo il ricordato insegnamento della Consulta) solo se i relativi interventi risultano finalizzati a soddisfare imperiose ed indifferibili esigenze di bilancio, ma non certo se si rivelano preordinati a coprire altre norme di spesa.

Ne consegue che, ad avviso di chi scrive (ma con il conforto della giurisprudenza della Corte Costituzionale), norme che, operando con la logica dei “tetti”, producono effetti di decurtazione di stipendi o di pensioni in godimento possono ritenersi immuni da vizi di incostituzionalità solo se rivestono un’efficacia temporale limitata e se risultano strettamente funzionali alla soddisfazione di eccezionali esigenze di finanza pubblica.

4.8- La questione della costituzionalità di disposizioni che incidono su situazioni soggettive ricollegabili a rapporti a tempo determinato (siano essi contratti con imprese o incarichi di lavoro a persone fisiche) dev’essere invece scrutinata alla stregua di coordinate peculiari e differenti.

Soccorre, al riguardo, la giurisprudenza che si è formata nella disamina di disposizioni che hanno inciso diritti di credito relativi a rapporti convenzionali o a incarichi di lavoro o, più in generale, a rapporti a tempo determinato tra persone fisiche o giuridiche e pubbliche amministrazioni e che si fondano su un accordo tra le parti in ordine alle condizioni giuridiche ed economiche (tale dovendosi intendere anche l’accettazione di un incarico formalizzato con un provvedimento amministrativo e non con un contratto).

In tali giudizi la Corte ha avuto modo di chiarire che la tutela del legittimo affidamento sulla certezza giuridica e sulla stabilità (più volte indicata quale principio cardine dello Stato di diritto^[31]) di situazioni soggettive generate da accordi e relative a rapporti a tempo determinato esige che il sacrificio economico autoritativamente imposto ai titolari dei relativi diritti di credito non leda posizioni consapevolmente acquisite dal privato e ormai consolidate^[32] e non pregiudichi

aspettative cristallizzate dall'uniforme trattamento per un lungo periodo delle situazioni potenzialmente incise[33].

Da tali rilievi può, in definitiva, evincersi il principio della incompatibilità costituzionale di disposizioni che comportino una novazione legale ed autoritativa del rapporto, fondata esclusivamente su esigenze di finanza pubblica e senza alcuna partecipazione del privato alla modifica (ovviamente in senso sfavorevole) delle relative condizioni.

Diversamente opinando, invero, si perverrebbe all'inaccettabile conseguenza di permettere al legislatore di modificare autoritativamente ed unilateralmente "la specifica disciplina in ossequio alla quale le parti (entrambe le parti) hanno raggiunto l'accordo e assunto le relative obbligazioni", ledendo così "quello specifico affidamento in un fascio di situazioni (giuridiche ed economiche) iscritte in un rapporto convenzionale regolato *iure privatorum* tra pubblica amministrazione" e imprese private[34].

Con l'affermazione dei predetti principi la Corte ha, quindi, inteso accordare una tutela più pregnante ai diritti afferenti a rapporti pattizi[35], nei quali, quindi, il privato si è liberamente determinato ad assumere obbligazioni nei confronti di pubbliche amministrazioni in esito ad una valutazione circa la convenienza (per lui) dell'assetto economico degli interessi regolati nella convenzione formalizzata e che non può poi essere (per i rapporti in essere) stravolto (ovviamente in senso peggiorativo) da sopravvenute disposizioni legislative che non prevedano (pena la loro incostituzionalità, anche per violazione della libertà di iniziativa economica consacrata all'art.41) meccanismi di riequilibrio e compensazioni (che non possono certo essere individuati in mere esigenze di risparmio per l'erario).

Il rispetto dei "paletti" sopra ricordati postula due soluzioni: l'applicazione degli effetti dannosi (per il privato) ai soli rapporti o contratti perfezionati successivamente all'entrata in vigore delle disposizioni in questione[36] (e, quindi, in sostanza l'esplicita esclusione dell'efficacia delle decurtazioni in danno di quelli in essere) ovvero la previsione dell'operatività anche a quelli vigenti, ma previa ridefinizione

convenzionale del loro contenuto patrimoniale (con meccanismi di rinegoziazione obbligatoria, anche assistita da ragionevoli e proporzionate sanzioni, ma senza la modifica automatica ed unilaterale del rapporto).

Al di fuori dei confini appena tracciati, ogni riduzione legale di diritti afferenti ad accordi o convenzioni a tempo determinato risulta esposta al rischio (*rectius*: all'elevata probabilità, se non alla certezza) di essere eliminata dall'ordinamento e di perdere, quindi, efficacia in esito ad un sicuro giudizio di incostituzionalità.

Una disposizione che operi direttamente la modifica, in senso riduttivo, di diritti soggettivi perfetti liberamente negoziati ed acquisiti dal privato in un rapporto a tempo determinato con una pubblica amministrazione si risolverebbe, a ben vedere, in un'ablazione della parte del credito estinta per legge, che la Corte ha già ritenuto inaccettabile, in difetto di meccanismi compensativi ed in presenza di un'alterazione secca, legale e non concordata dell'equilibrio economico cristallizzato nell'accordo concluso tra la parte pubblica e quella privata.

4.9- Quand'anche, tuttavia, le disposizioni modificative *in malam partem* dei trattamenti retributivi dei dipendenti pubblici (afferenti a rapporti di lavoro sia a tempo indeterminato, che a tempo determinato) fossero confezionate nel rispetto dei limiti sopra indicati, le stesse potrebbero essere repute, comunque, configgenti con l'art.36 della Costituzione.

Senza sviluppare un'analisi compiuta dei profili di compatibilità con il predetto parametro delle norme in questione (che esula dai confini della presente indagine), ci limitiamo a rilevare che, a fronte del riconoscimento costituzionale del diritto del lavoratore "ad una retribuzione proporzionata alla quantità ed alla qualità del suo lavoro", ogni modificazione legale del trattamento retributivo postula (per la sua compatibilità costituzionale) la verifica della conservazione di quel proporzionato equilibrio tra prestazione e stipendio imposto dal menzionato precetto costituzionale.

A prescindere, infatti, dalla genesi contrattuale o legale della determinazione del trattamento retributivo modificato *in peius* dallo *ius superveniens*, il rispetto del

canone costituzionale in questione esige che non venga alterato (in danno del lavoratore) quel vincolo di proporzionalità tra il contenuto degli obblighi del lavoratore e quello del suo stipendio, che (si suppone) era stato (prima) considerato e (poi) cristallizzato nella quantificazione originaria di quest'ultimo.

Ora, una riduzione significativa dello stipendio (e, quindi, del diritto del lavoratore), a fronte del mantenimento della stessa quantità e qualità della prestazione dovuta (e, quindi, degli obblighi del lavoratore), potrebbe risolversi in una rottura del sinallagma e, quindi, in una lesione del principio della proporzionalità della retribuzione.

Ovviamente il vizio di incostituzionalità potrà essere riscontrato solo in fattispecie nelle quali la misura della decurtazione si riveli idonea ad inficiare (squilibrandolo) il vincolo di corrispettività tra lavoro e retribuzione, ma la delicatezza del relativo apprezzamento, che non può che restare riservata, in ultima istanza, alla Corte Costituzionale, ci esime dal formulare qualsivoglia ipotesi o conclusione al riguardo.

Basti, in questa sede, aver posto il problema e imposto una riflessione ai decisori pubblici circa l'esigenza di evitare che le misure di *spending review* comportino (pena la loro incostituzionalità) uno stravolgimento degli equilibri economici dei rapporti di lavoro sui quali sono destinate ad incidere.

4.10- Così chiariti gli ambiti entro i quali le disposizioni di risparmio afferenti a rapporti di durata possono reputarsi costituzionalmente compatibili, resta da verificare in che termini la recente modifica dell'art.81 della Costituzione possa incidere sulle conclusioni *ut supra* raggiunte.

Senza avventurarci sull'impervio sentiero (che esula dai confini della presente indagine) della disamina della valenza e dell'influenza della predetta modifica costituzionale sulla politica economica del Governo, ci pare di poter affermare che le esigenze connesse al pareggio di bilancio possono rafforzare il rilievo e la forza assegnati alle necessità finanziarie dello Stato (quale ragione giustificatrice di leggi che incidono su rapporti di durata), ma non valgono in alcun modo a diminuire o a

ridimensionare la tutela che la Consulta ha riconosciuto agli altri valori costituzionali individuati come limiti all'attività legislativa in esame.

5.- Considerazioni finali.

La crisi del debito sovrano e le connesse esigenze di contenimento della spesa pubblica stanno comportando un radicale mutamento della concezione dei rapporti economici tra lo Stato e i cittadini.

Il mantenimento dell'assetto (dello Stato sociale) che si era consolidato fino a circa un decennio fa non risulta più sostenibile e la conservazione *tout court* dei diritti patrimoniali dei cittadini (nei confronti dello Stato) risulta ormai antistorica e non più difendibile.

Si tratta, allora, di prendere atto della profonda crisi che sta soffrendo il quadro macroeconomico, di farsi carico della conseguente necessità di revisione della spesa pubblica e, soprattutto, di governare questa transizione verso uno Stato (finanziariamente) più leggero in modo da evitare traumi sociali, tensioni politiche e defatiganti contenziosi (tra Stato e cittadini).

Senonchè, per governare questo processo evolutivo (che scardina decenni di gestione miope e, a volte, dissennata della spesa pubblica), appare indispensabile che i decisori politici (innanzitutto il Governo, ma, poi, anche il Parlamento) riescano a identificare modalità di risparmio ragionevoli, proporzionate, socialmente sostenibili, non eccessivamente onerose e, in definitiva, rispettose degli insegnamenti impartiti al riguardo dalla Corte Costituzionale.

In difetto di tale sapiente ed equilibrata gestione delle indifferibili e cogenti esigenze di revisione della spesa pubblica, ogni deliberazione normativa sproporzionatamente lesiva delle aspettative legittime dei suoi destinatari produrrebbe allarmi e reazioni sociali, oltre a comportare l'inevitabile effetto della sua declaratoria di incostituzionalità.

Il prezzo che verrebbe pagato, in quest'ultima sciagurata ipotesi, sarebbe davvero troppo alto per l'intero sistema, perchè non si limiterebbe alle onerose obbligazioni restitutorie e risarcitorie a carico dello Stato (conseguenti alla eliminazione delle norme dispositive, in violazione della Costituzione, dei risparmi di spesa), ma finirebbe per risolversi nella perdita di fiducia, di tranquillità e di sicurezza dei cittadini (da valersi quali valori ripetutamente indicati dalla Corte Costituzionale quali beni da proteggere dagli effetti, per certi versi destabilizzanti, delle leggi irragionevolmente retroattive).

Ma ci sentiamo di escludere che il Governo voglia sfidare la sorte ed infrangere le preziose ed ineludibili istruzioni del Giudice delle leggi e siamo, al contrario, sicuri che si preoccuperà di confezionare proposte legislative rispettose di quei principi e capaci di coniugare le stringenti esigenze di risparmio con la necessità di non conculcare arbitrariamente i diritti dei cittadini.

[1] R. DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Roma, 2013.

[2] Per una compiuta analisi di tale tema si veda P. GRIMAUDO, *Lo stato sociale e la tutela dei diritti quesiti alla luce della crisi economica globale: il caso italiano*, in *Federalismi*.

[3] Non dedicheremo un'attenzione particolare alle leggi di interpretazione autentica, atteso che la stessa Corte Costituzionale ha riconosciuto che, ai fini del giudizio di costituzionalità di una legge retroattiva, resta indifferente la sua autoqualificazione come di interpretazione autentica (Corte Cost. nn.36/1985, 167/1986, 233/1988 e, più di recente, 41/2011 e 308/2013).

[4] Deliberatamente non costituzionalizzato, essendo stato respinto dall'Assemblea costituente l'emendamento dall'on. Dominedò finalizzato a tutelare dalle leggi retroattive i diritti quesiti ("la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha efficacia retroattiva nei confronti dei diritti

quesiti”), come ricordato da G. GROTTARELLI DE’ SANTI, *Profili costituzionali dell’irretroattività delle leggi*, Milano, 1975, p.48.

[5] Corte Cost., n.155/1990.

[6] Corte Cost., n.194/1976.

[7] Corte Cost., n.13/1977.

[8] Corte Cost., n.108/1981.

[9] Corte Cost., n.91/1982.

[10] R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l’interpretazione*, Milano, Giuffrè, 1993; R. QUADRI, *Applicazione della legge in generale*, in Commentario del codice civile Scialoja e Branca, Bologna-Roma, 1974; A. CERRI, *Leggi retroattive e Costituzione. Spunti critici e ricostruttivi*, in Giur. Cost., 1975; L. PALADIN, *Appunti sul principio di irretroattività*, in Il foro amministrativo, 1959; R. CAPONI, *La nozione di retroattività della legge*, in Giur. cost., 1990; A. Falzea, *Efficacia Giuridica*, in Enciclopedia del diritto, vol. XIV, 1965, p. 432; R. CAPONI, *La nozione di retroattività della legge*, in Giurisprudenza Costituzionale, 1990, p. 103 e ss.; Cian G – Trabucchi A., Commentario breve al Codice civile, Padova, 2011, p. 26 e ss.; G.U. RESCIGNO, *Leggi di interpretazione autentica e leggi retroattive non penali incostituzionali*, in Giurisprudenza costituzionale, 1964, p. 780 e ss.; M. PATRONO, *Legge (vicende della)*, in Enciclopedia del diritto, vol. XXIII, 1973, p. 927 e ss.; A. PIZZORUSSO, Commentario al Codice civile, Art. 1-9. Fonti del diritto. Disposizioni preliminari, Bologna, 2011, p. 255 e ss.; G. GROTTARELLI DE’ SANTI, *Profili costituzionali dell’irretroattività delle leggi*, Milano, 1975, p. 48; T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Milano, 2010, p. 99 e ss.; A. M. SANDULLI, *Il principio della irretroattività della legge e la Costituzione*, in *Foro amministrativo*, 1947, II, p. 81 e ss.; C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, Padova, 1954; P. BARILE, *Note e pareri sull’irretroattività delle norme tributarie*, in *Diritto dell’economia*, 1957, p. 41 e ss.; M. NIGRO, *In tema di irretroattività della legge e principi costituzionali*, in *Foro amministrativo*, 1957, I, p. 35 e ss.; I. MANZONI, *Sul problema della costituzionalità delle leggi retroattive*, in *Rivista di diritto finanziario*, 1968, p. 319 e ss.; S. CAIANELLO, *La retroattività della norma tributaria*, Napoli, 1981.

[11] A. VALENTINO, *Il principio d’irretroattività della legge civile nei recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale e della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

[12] Corte Cost., n.282/2005.

[13] Corte Cost., n. 160/2013, n.209/2010, n.525/2000.

[14] Corte Cost., n.24/2009, n.74/2008, N.156/2007.

[15] Corte Cost., n.209/2010.

[16] Corte Cost., n.211/1997.

[17] Corte Cost., n.397/1994.

[18] Corte Cost., n.156/2014.

[19] Corte Cost., nn. 417 e 179/1996, 390/1995, 330/1999.

[20] Corte Cost., n.245/1997.

[21] Corte Cost., n.310/2013.

[22] Corte Cost., n.113/2013, 223/2012.

[23] Raffinerie greche Stran e Stratis Andreatis/Grecia, sentenza 9 dicembre 1994.

[24] De Stefano/Italia, 3 giugno 2008, ricorso 28443/06; Beyeler/Italia, 5 gennaio 2000, ricorso 33202/96; Ambruosi/Italia, 19 ottobre 2000, ricorso 31227/96.

[25] Agrati ed altri/Italia, 7 giugno 2011, ricorsi nn.549/08, 107/09, 5087/09; Maggio e altri/Italia, sentenza 31 maggio 2011.

[26] Corte Cost. n. 92/2013.

[27] Corte Cost. nn.223/2012, 116/2013.

[28] O. BONARDI, *La corta vita dei contributi di solidarietà*, in Argomenti di diritto del lavoro, n.6/2012; S.M. CICCONE, *Dipendenti pubblici e principio di uguaglianza: i possibili effetti a catena derivanti dalla sentenza n.223 del 2012 della Corte Costituzionale*, in www.giurcost.org; D. PICCIONE, *Una manovra governativa di contenimento della spesa “tra il pozzo e il pendolo”: la violazione delle guarentigie economiche dei magistrati e l’illegittimità di prestazioni patrimoniali imposte ai soli dipendenti pubblici*, in Giur. Cost., 2012, 3353; F. CALZAVARA, *La sentenza della Corte Costituzionale n.223 del 2012 e la sua implicita potenzialità espressiva*, in Federalismi.

[29] Corte Cost., n. 299/1999 n.99/1995.

[30] Corte Cost., n. 299/1999.

[31] Corte Cost., n.390/1995.

[32] Corte Cost., n.399/2008 ha ritenuto incostituzionale una disposizione che, avendo introdotto una disciplina più stringente delle collaborazioni coordinate e continuative, ha previsto la cessazione anticipata, rispetto alla scadenza naturale, dei contratti già instaurati al momento della sua entrata in vigore.

[33] Corte Cost., n.160/2013, che valorizza le esigenze di tutela del legittimo affidamento ingenerato dal pacifico trattamento giuridico ed economico riservato agli interessati per un lungo periodo ai fini della declaratoria di incostituzionalità di una disposizione sopravvenuta che lo modifica in peggio.

[34] Corte Cost., n.92/2013, che ha dichiarato l’incostituzionalità di disposizioni che hanno modificato in senso sfavorevole la disciplina dei compensi dovuti, su base convenzionale, ai custodi di veicoli sequestrati.

[35] Corte Cost., n.24/2009, che, giudicando una disposizione che aveva modificato, in senso peggiorativo per il privato, la disciplina relativa all’efficacia degli accordi sull’indennità di espropriazione, ne ha rilavato l’incostituzionalità in quanto “essa interviene su situazioni in cui si è consolidato l’affidamento del privato riguardo alla regolamentazione giuridica del rapporto, dettando una disciplina con essa contrastante e sbilanciandone l’equilibrio a favore di una parte (quella pubblica) e a svantaggio dell’altra (il proprietario)”.

[36] Corte Cost. n.399/2008, che ha dichiarato incostituzionale una disposizione proprio perché applicabile anche ai contratti in corso, modificandoli in senso sfavorevole per il privato (quanto alla loro efficacia).