

La Consulta ed il blocco degli stipendi pubblici: una sentenza di «incostituzionalità sopravvenuta»?

di Roberto Pinardi
(1 settembre 2015)

La sent. n. 178 del 2015, in tema di sospensione delle procedure negoziali e dell'ordinaria dinamica retributiva dei dipendenti pubblici rientranti nel regime della contrattazione collettiva, rappresenta l'ultimo episodio del tormentato dialogo tra Consulta e Legislatore nella delicata materia delle cosiddette "sentenze di spesa". Si tratta di una vicenda talmente complessa e articolata che, com'è ovvio, non può essere qui ripercorsa nel dettaglio. Basti quindi ricordare, ai nostri fini, che, oltre all'odierna decisione, nel breve volgere di meno di un semestre, la Corte ha adottato altre due pronunce, di notevole impatto finanziario, che molto hanno fatto discutere (e non soltanto in sede accademica): da un lato, la sent. n. 10 del 2015, con la quale il giudice delle leggi ha caducato la *Robin Tax*, ma solo a far tempo «dal giorno successivo alla pubblicazione» della sua decisione nella Gazzetta Ufficiale; dall'altro, la sent. n. 70 dello stesso anno, con la quale la Consulta ha invece (meramente) accolto una questione concernente la sospensione della rivalutazione delle pensioni per gli anni 2012 e 2013, determinando, in tal modo, effetti immediati e di grande rilievo per le casse erariali.

Va immediatamente notato che sotto il profilo – su cui vorrei soffermarmi – della tecnica decisionale utilizzata dalla Corte, la pronuncia che qui si commenta presenta senz'altro maggiori affinità con la prima delle sentenze richiamate. Come in quel caso, infatti, la Consulta si pronuncia, sì, per l'illegittimità della disciplina *sub iudice*, ma solo *pro futuro*, escludendo, quindi, totalmente il prodursi dei normali effetti "retroattivi" dell'accoglimento. E come in quel frangente, del resto, finisce per rivestire un ruolo importante, nel bilanciamento effettuato dal Collegio, il principio del pareggio di bilancio (v. ad esempio le riflessioni sviluppate nel punto 17 del *Considerato in diritto*), rimasto, al contrario, completamente in ombra nella sent. n. 70 (per questa osservazione cfr., *ex plurimis*, A. Barbera, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015, 1).

Ciò detto, tuttavia, non va sottaciuto come anche il raffronto tra le sentt. nn. 10 e 178 ponga in rilievo, per lo meno *prima facie*, una differenza non trascurabile. Mentre, infatti, con la prima delle pronunce in parola la Corte, dopo aver accertato che il vizio che affliggeva la legge impugnata doveva ritenersi originario, ha spostato in avanti tale *dies a quo*, di modo che, preoccupata dall'impatto finanziario *pro praeterito* che si sarebbe prodotto a seguito di una normale decisione di accoglimento, è pervenuta all'adozione di una sentenza di «incostituzionalità differita» con clausola di irretroattività (sul punto, mi sia concesso rinviare, *amplius*, a R. Pinardi, *La modulazione degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità e la logica del giudizio in via incidentale in una decisione di accoglimento con clausola di irretroattività*, in *Consulta OnLine*, n. 1/2015, spec. 227-228), nel caso in esame, viceversa, la Consulta afferma non soltanto in motivazione, ma anche, espressamente, nel dispositivo e persino (a scanso di equivoci, si potrebbe aggiungere) nel comunicato stampa del 24 giugno che ha preceduto di quasi un mese il deposito in cancelleria, che la pronuncia che si stava adottando doveva ritenersi di «incostituzionalità sopravvenuta»: accreditando, quindi, l'ipotesi di non aver operato alcuna sfasatura temporale tra accertamento e dichiarazione del *vulnus* censurato – *id est*: nessuna "manipolazione" degli effetti nel tempo della sua decisione – tanto che non viene ritenuto necessario effettuare il benché minimo richiamo al famoso (e per molti versi discusso) punto 7 del *Considerato in diritto* della sent. n. 10, laddove, per l'appunto, il giudice delle leggi ha affermato, in linea generale, il proprio potere di limitare gli effetti "retroattivi" delle dichiarazioni d'incostituzionalità.

Ora, la novità di cui si discute merita, a mio avviso, apprezzamento. Perché testimonia, se non altro, che, di fronte a un caso che – come vedremo meglio in seguito – si presenta analogo, la Corte avverte la necessità di evitare di ricorrere nuovamente ad un tipo di pronuncia che è stata molto criticata, in dottrina, soprattutto per la sua dubbia compatibilità con quel carattere di pregiudizialità che rappresenta la logica stessa del giudizio incidentale (cfr., volendo, R. Pinardi, *La modulazione*, cit., 228-230 ed Autori *ivi* richiamati). Ottenendo, però, nel contempo, il medesimo risultato di pervenire all'adozione di un dispositivo di accoglimento con efficacia *ex nunc*.

Senonché, a parere di chi scrive, anche la sentenza cui sono dedicate questi brevi annotazioni presta il fianco, sotto il profilo in esame, a due rilievi di diverso spessore.

In primo luogo vorrei osservare che ogniqualvolta la Consulta si pronuncia, come oggi, per l'illegittimità della normativa impugnata solo «a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione» dell'accoglimento sulla Gazzetta ufficiale, il suo ragionamento si sostanzia, a rigor di logica, in un discutibile giudizio di natura prognostica. Dato che la decorrenza del vizio viene fissata in un momento inevitabilmente successivo rispetto a quello in cui il *vulnus* è stato acclarato, se è vero che siffatto momento non può non coincidere con la data in cui la sentenza viene deliberata. Del resto, se ben si considera, è la stessa claudicante sintassi che caratterizza l'odierno dispositivo a denunciare il problema *de quo*. Perché la Corte utilizza un participio passato («sopravvenuta») per censurare un vizio che inizierà a manifestarsi, stando a quanto dichiarato, solo a partire da un momento successivo (viene in mente il titolo di un film di René Clair: «Avvenne domani»), di modo che, volendo prendere sul serio siffatta delimitazione temporale, si imporrebbe, piuttosto, l'adozione di un dispositivo di rigetto.

In secondo luogo, e soprattutto, non convince, a mio avviso, l'individuazione del *dies a quo* della sopravvenuta illegittimità. Come si evince ponendo a raffronto le argomentazioni sviluppate, dal giudice delle leggi, da un lato, nel punto 14.1 e, dall'altro, nei punti 15 e 15.2 della motivazione in diritto.

Nel primo dei passaggi citati la Consulta esclude l'esistenza di un contrasto tra il «blocco» delle retribuzioni pubbliche e l'art. 36, comma 1, Cost., procedendo dal rilievo «che le disposizioni censurate hanno cessato di operare a decorrere dal 1° gennaio 2015». Sicché «l'orizzonte delimitato entro cui si collocano le misure restrittive» impuginate, unito alla necessaria considerazione della grave «emergenza economica» che ne ha ispirato l'adozione, portano ad escludere l'irragionevolezza della disciplina *sub iudice*.

Nell'argomentare, viceversa, la fondatezza delle doglianze sollevate in relazione all'art. 39, comma 1, Cost., la Corte muove dal rilievo opposto secondo cui il «protrarsi del «blocco» negoziale» risultava «così prolungato nel tempo da rendere evidente la violazione della libertà sindacale». In questo caso, infatti, la vigenza delle misure restrittive contro cui si appuntavano i dubbi dei giudici *a quibus* era stata prorogata di un anno dalla legge di stabilità per il 2015. Ed è proprio questa circostanza, nel pensiero della Corte, che impedisce di ritenere eccezionale la disciplina in oggetto, poiché «svela, al contrario, un assetto durevole di proroghe», ossia «una vocazione che mira a rendere strutturale il regime del «blocco»» delle procedure negoziali, con la conseguenza che «lo stesso si pone di per sé in contrasto con il principio di libertà sindacale sancito dall'art. 39, comma 1, Cost.».

Ecco, quindi, che, dalla lettura delle argomentazioni richiamate, risulta non soltanto, come è stato giustamente fatto notare (da A. Ruggeri, *La Corte costituzionale e la gestione sempre più "sregolata" dei suoi processi. Nota minima alla sentenza della Consulta n. 178 del 2015*, in *Quest. Giust.*, 27 luglio 2015, corsivo testuale) che la Consulta non indica affatto «quale sia il *quid novi*, determinante, che oggi, e solo oggi, porta a qualificare come invalida la disciplina» esaminata, dato che, a ben vedere, non

viene individuata alcuna variazione dei termini del giudizio di costituzionalità (oggetto, parametro, quadro normativo, ecc.) in grado di giustificare la pretesa coincidenza tra l'insorgere del *vulnus* costituzionale e la data che si legge nel dispositivo; ma anche, per di più, che la Corte motiva, a mio parere, a chiare lettere, la sopravvenienza del vizio censurato a partire (non tanto dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza nella Gazzetta ufficiale, quanto piuttosto) dal 1° gennaio 2015. Dato che è proprio la proroga stabilita con la legge di stabilità per il 2015 che viene qualificata, dal Collegio, come mutamento decisivo del quadro normativo preso in considerazione, giacché in grado di trasformare la disciplina scrutinata da limitazione di un diritto temporalmente circoscritta (e quindi ragionevole) a sacrificio, invece, intollerabile dello stesso, in quanto eccessivamente prolungato nel tempo e dunque non (più) compatibile con il dettato costituzionale.

Insomma: nonostante la Consulta affermi, a più riprese, di pronunciarsi per l'«incostituzionalità sopravvenuta» della normativa impugnata, è vero, al contrario, che essa finisce, come nell'ipotesi della sent. n. 10 del 2015, per spostare in avanti il momento iniziale dell'accertata illegittimità, adottando, quindi, in ultima analisi, un'altra decisione di «incostituzionalità differita» (per l'intervallo temporale che va dal 1° gennaio 2015 al giorno successivo alla pubblicazione della sentenza di accoglimento). Con la differenza, tuttavia, di non chiarire, in questa ipotesi, il motivo (*id est*: il bilanciamento di interessi) che la induce a manipolare gli effetti nel tempo della sua decisione ed anzi complicando ulteriormente le cose laddove dichiara, esplicitamente, nel dispositivo, che l'illegittimità censurata decorre, sì, «dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella Gazzetta ufficiale», ma va anche intesa «nei termini indicati in motivazione» (la cui lettura, però, induce, come s'è visto, ad altre conclusioni).

Mi pare possibile dunque affermare che, sotto il profilo qui considerato, anche la sent. n. 178 dimostra l'esistenza, oggi, di notevoli difficoltà, da parte della Corte, nel fornire risposte adeguate (ed insieme coerenti) di fronte ai problemi posti da questioni di costituzionalità la cui decisione potrebbe implicare la creazione di significativi oneri finanziari per le casse dello Stato. Aprendosi, in tal modo, ai rilievi già avanzati, in dottrina, nei confronti della sent. n. 10, ma anche a possibili “ribellioni” sul piano del seguito giudiziale, come la vicenda della caducazione della *Robin Tax* testimonia (v. infatti il mancato seguito, dato dal giudice *a quo*, alla sent. n. 10 del 2015, pubblicato su *ConsultaOnLine*, e su questo il commento di A. Morelli, *Principio di totalità e «illegittimità della motivazione»: il seguito giurisprudenziale della sentenza della Corte costituzionale sulla Robin Tax*, *ivi*, 2015, n. 2, 483 ss.).