

La tecnica decisoria della sentenza 178 del 2015: dubbi e perplessità*

di Maria Mocchegiani**

(17 settembre 2015)

Esattamente un mese dopo il diromponente comunicato stampa relativo al blocco dei trattamenti economici dei pubblici dipendenti, il 23 luglio 2015 la Corte Costituzionale ha depositato le ormai attesissime motivazioni della sentenza 178 del 2015, con la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale sopravvenuta del regime del blocco della contrattazione collettiva per il lavoro pubblico, quale risultante dalle norme impugnate e da quelle che lo hanno prorogato, respingendo le restanti censure proposte.

La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata dal Tribunale di Roma e dal Tribunale di Ravenna¹, i quali avevano impugnato l'art. 9, commi 1, 2-bis, 17, primo periodo, e 21, ultimo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica)², convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122 e dell'art. 16, comma 1, lettere b) e c) del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria)³, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, deducendo la violazione degli articoli 2, 3 comma 1, 35 comma 1, 36 comma 1, 39 comma 1 e 53 della Costituzione.

Invero, la Corte costituzionale si era già pronunciata in due differenti occasioni⁴ sulla prima delle normative impugnate, respingendo in entrambi i casi le censure di illegittimità costituzionale delle misure di contenimento della spesa pubblica e di stabilizzazione finanziaria in esso contenute. Il giudice delle leggi aveva infatti giustificato il blocco triennale dei CCNL con lo scopo di risanare la finanza pubblica nonché di rispettare il disposto del novellato art. 81 comma 1 della Costituzione. Più nel dettaglio, la legittimità di tali misure era stata fondata su due argomenti principali: la prospettiva programmatica delle stesse, necessariamente destinate a svilupparsi nell'arco di tempo pluriennale del ciclo di bilancio e la loro intrinseca ragionevolezza, applicandosi all'intero comparto del pubblico impiego, soggiacendo a limiti e restrizioni generali disposte in un'ottica solidaristica, nonché intervenendo in un momento di particolare gravità della situazione economica e finanziaria. In conclusione, l'argomentazione della Corte approdava alla valorizzazione dell'esigenza di governare una voce rilevante della spesa pubblica, che aveva registrato una crescita incontrollata, "addirittura sopravanzando l'incremento delle retribuzioni del settore privato".

Diversamente, nella sentenza in commento la Corte stabilisce che il rinnovo del blocco per il triennio 2013-2015 e la norma che blocca l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale fino al 2018 integrano una violazione della libertà sindacale di cui all'art. 39 comma 1 della Costituzione. La legge di stabilità del 2015 (legge 23 dicembre 2014, n. 190), prorogando il "blocco negoziale", avrebbe infatti "reso strutturali i blocchi contrattuali

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Rispettivamente con le ordinanze n. 76/2014 e n. 125/2014.

² Il D.l. 78/2010 aveva sostanzialmente disposto il blocco delle procedure contrattuali e negoziali per gli anni 2010-2011-2012, nonché il congelamento dei trattamenti retributivi per il triennio 2011-2013.

³ Il D.l. 98/2011, nel prorogare fino al 31 dicembre 2014 le predette disposizioni, aveva di fatto assicurato il consolidamento delle misure di razionalizzazione e consolidamento della spesa in materia di pubblico impiego.

⁴ S. 310/2013 e S. 219/2014, rispettivamente relative alla posizione retributiva e contrattuale dei docenti e ricercatori universitari e dei docenti delle scuole secondarie.

introdotti con i precedenti provvedimenti legislativi”, provocando così una situazione di illegittimità costituzionale sopravvenuta.

Il presente commento si propone di indagare i principali nodi processuali e sostanziali della pronuncia, anche alla luce delle più recenti - e controverse - decisioni della Corte.

Il primo dato che si intende sottolineare concerne la manipolazione degli effetti temporali che si cela dietro la natura sopravvenuta della illegittimità costituzionale, manipolazione che, inevitabilmente, riporta la memoria alla S. 10 del 2015⁵. La Corte Costituzionale, dichiarando l'incostituzionalità sopravvenuta della normativa censurata, opera di fatto una limitazione *pro praeterito* della portata retroattiva della sentenza, dichiarata efficace soltanto “a partire dal giorno successivo alla pubblicazione”⁶. Viene così riproposto il modello di una sentenza di accoglimento ad effetto *ex nunc*, operante solo *pro futuro*: facendo coincidere il *dies a quo* dell'effetto ablativo con il momento stesso della declaratoria di incostituzionalità, la Corte costituzionale – di fatto – colloca l'insorgenza del vizio in un momento successivo rispetto a quello del suo effettivo manifestarsi, postergando quindi la produzione degli effetti dell'annullamento della disciplina invalidata⁷. Sarebbe, forse, risultato preferibile - nonché più coerente con la precedente giurisprudenza⁸ - optare per una retroattività parziale, a far tempo dall'entrata in vigore di quella legge di stabilità che ha provocato il regime di sopravvenuta illegittimità costituzionale.

L'impiego di questa tecnica decisoria solleva, peraltro, alcune perplessità. In primo luogo, sembra potersi rilevare un difetto motivazionale nella misura in cui la Corte non giustifica in modo convincente le conclusioni a cui perviene: perché l'incostituzionalità sarebbe sopravvenuta? Ad una attenta lettura della motivazione, non si comprende infatti la reale giustificazione della scelta di far decorrere gli effetti dell'annullamento dalla pubblicazione della sentenza. L'illegittimità costituzionale sopravvenuta è, infatti, una tipologia di pronuncia impiegata in caso di mutamento del parametro verificatosi in un momento successivo all'instaurazione del giudizio, mutamento che concerne sia il piano normativo sia il piano fattuale, potendo “interessare direttamente o esclusivamente la norma-parametro oppure riguardare elementi del mondo reale (del “fatto”, appunto) idonei ad essere sussunti entro il parametro stesso e, perciò, a farsi, per la loro parte, parametro.”⁹ Nel caso che qui si commenta, la “sopravvenienza” sembrerebbe risiedere nella mera

⁵ Si tratta della ormai celebre sentenza “Cartabia”, nella quale la Consulta dichiara l'illegittimità costituzionale della c.d. “Robin tax”, il prelievo aggiuntivo da applicarsi alle imprese operanti nel settore degli idrocarburi che abbiano conseguito ricavi superiori a 25 milioni di euro nel periodo di imposta precedente. Salvo poi aggiungere una pregnante postilla: consapevole che le restituzioni dei versamenti tributari connesse alla suddetta declaratoria di incostituzionalità determinerebbero “uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva”, essa dispone l'irretroattività degli effetti della propria sentenza. Tale *decisum* non ha mancato di attirare le critiche della più parte della dottrina costituzionalistica, la quale ha trasversalmente evidenziato la violazione del principio di retroattività e il conseguente svilimento del senso stesso della incidentalità del giudizio di legittimità costituzionale. Per maggiore approfondimento, si segnalano – tra gli altri – i commenti di R. Romboli, *L'“obbligo” per il giudice di applicare nel processo a quo la norma dichiarata incostituzionale ab origine: natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti*, in www.forumcostituzionale.it, A. Pugiotto, *Un inedito epitaffio per la pregiudizialità costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, A. Ruggeri, *Sliding doors per la incidentalità del processo costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it. Diversamente, cfr. A. Anzon Demming, *Elogio della sentenza n. 10 del 2015*, in www.forumcostituzionale.it.

⁶ S. 178/2015.

⁷ Per maggiore approfondimento sul tema, vedi R. Pinaridi, *La Corte, i giudici ed il legislatore: il problema degli effetti temporali delle sentenze di incostituzionalità*, Milano, 1993, p. 37 ss.

⁸ Cfr. tra le altre s. 119 del 1981, concernente un'ipotesi di illegittima doppia imposizione che si era determinata in conseguenza dell'entrata in vigore della riforma tributaria e che come tale venne dichiarata incostituzionale solo a far tempo dal 1° gennaio 1974.

⁹ A. Ruggeri, *La Corte Costituzionale e la gestione sempre più sregolata dei suoi processi*, in *Questione Giustizia*, 27 Luglio 2015.

proroga del blocco negoziale disposta dalla legge di stabilità: evidentemente, si tratta di una “sopravvenienza” piuttosto debole, che - forse - mal si presta a fondare una pronuncia di illegittimità costituzionale. Di fatto, la normativa caducata sarebbe diventata incostituzionale solo a partire dalla sentenza che ha accertato il vizio, vizio che, invece, verosimilmente non sussisteva al momento della remissione degli atti alla Corte. Non vi è chi non veda la difficile sostenibilità logico-giuridica di una simile argomentazione.

Invero, c'è un ulteriore profilo processuale sul quale occorre svolgere alcune brevi riflessioni. La dichiarazione della Corte di far decorrere l'efficacia della pronuncia dal giorno successivo alla pubblicazione della stessa implica che il vizio “nasce e muore” esattamente nello stesso momento, poiché accertamento e annullamento coincidono temporalmente. A ben vedere, ciò sembra compromettere – ancora una volta¹⁰ – il senso dell'incidentalità del giudizio di legittimità costituzionale: anche nel caso di incostituzionalità sopravvenuta, la decisione dovrebbe poter spiegare parzialmente i propri effetti nel giudizio *a quo*, così da non spezzare il rapporto di pregiudizialità che sussiste tra quest'ultimo e il giudizio avanti alla Corte¹¹. Diversamente, saremmo costretti ad ammettere che il requisito della rilevanza opera unicamente in entrata nei confronti del giudice *a quo*, e non anche in uscita nei riguardi del giudice *ad quem*.

Passando ora ai profili di merito, si rammenta che, tra tutte le censure proposte, la Corte ha accolto esclusivamente quella relativa alla violazione dell'art. 39 comma 1 della Costituzione. In forza dell'ultima proroga, il blocco negoziale aveva infatti raggiunto la durata di sei anni, durata ritenuta tale da pregiudicare la libertà sindacale dei dipendenti pubblici in quanto non più giustificata dalla situazione emergenziale di crisi economica.

Stupisce, tuttavia, che la Corte abbia considerato solamente questo parametro di costituzionalità, rigettando invece la censura relativa all'art. 36, comma 1 Cost., norma che afferma il principio di proporzionalità e sufficienza della retribuzione. Senza dubbio, non vi è chi non veda l'intimo collegamento che sussiste tra i due articoli, ponendosi la libertà sindacale in funzione servente alla garanzia di una retribuzione adeguata e dignitosa. Come può esservi una violazione della libertà sindacale senza una contestuale e consequenziale violazione del diritto ad una retribuzione adeguata?¹²

A ben vedere, il ragionamento della Corte sembra scindere in modo netto i due profili: il giudice delle leggi non ritiene infatti né sproporzionato né irragionevole il sacrificio economico imposto ai lavoratori mediante il blocco negoziale, essendo stato inserito in un disegno organico improntato ad una dimensione programmatica. C'è però un'obiezione difficilmente superabile sulla quale la Corte è senza dubbio chiamata a confrontarsi. Come si è visto, il primo blocco contrattuale era stato giustificato a fronte della congiuntura di grave crisi economica e finanziaria attraversata dal paese: diversamente, il rinnovo del blocco è stato ritenuto irragionevole e quindi incostituzionale, ma solo *pro futuro*. Tale ragionamento si fonda su un presupposto fondamentale che merita di essere reso esplicito: evidentemente, la Corte ritiene che ora la crisi economica si sia ridimensionata al

¹⁰ Cfr. s. 10/2015.

¹¹ Diversamente, cfr. M. R. Morelli, *Incostituzionalità “sopravvenuta” (anche “a ridosso di precedenti pronunzie monitorie, per successiva inerzia del legislatore”)*, in *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento ad esperienze straniere. Atti del seminario di studi tenuto a Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano, 1989, p. 171 ss.; C. Panzera, *Interpretare Manipolare Combinare: una nuova prospettiva per lo studio delle decisioni della Corte costituzionale*, Napoli, 2013, p. 124 ss.

¹² Cfr. anche s. 51 del 2015. In questo caso, la Corte, nel dichiarare l'infondatezza della questione di legittimità sollevata in relazione all'art. 39 della Costituzione, ribadisce che il giudice è chiamato a valutare la conformità della retribuzione ai parametri dell'art. 36, facendo riferimento ai CCNL applicabili alla categoria di appartenenza oppure ad una categoria affine. È così che viene confermata la oramai consolidata tendenza giurisprudenziale che legge l'art. 36 in combinato disposto con l'art. 39, soluzione interpretativa che sembra invece essere stata accantonata nella pronuncia in commento.

punto da non giudicare più legittima la protrazione del blocco negoziale. Questa conclusione, tuttavia, appare poco persuasiva scontrandosi con i dati fattuali che, viceversa, denunciano la persistenza di gravi difficoltà economiche e sociali.

Ma vi è di più. Pochi mesi prima di questa decisione, la Corte Costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi su un caso simile, ossia il blocco della rivalutazione automatica delle pensioni per gli anni 2012 e 2013 per i trattamenti di importo complessivo superiore a tre volte il minimo INPS. In quella occasione¹³ il giudice delle leggi dichiarò l'illegittimità costituzionale della normativa impugnata ritenendo che, in base al combinato disposto degli artt. 3, 36 co.1 e 38 co. 2 della Costituzione, il diritto a una prestazione previdenziale adeguata risultasse "irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio". A un'attenta lettura della pronuncia, emerge chiaramente che l'intero apparato motivazionale è costruito proprio sulla violazione dell'art. 36 co. 1 della Costituzione, norma che necessariamente si pone alla base di ogni argomentazione che – come nel caso in commento – coinvolga il trattamento retributivo e/o previdenziale del lavoratore.

Diversamente, nella pronuncia in esame, l'art. 36 non entra affatto nel bilanciamento della Corte, il quale si polarizza invece esclusivamente sulla libertà sindacale. Le conseguenze macroeconomiche di questa scelta sono più che evidenti: mentre nella sentenza 70 il giudice delle leggi, nel cassare la misura legislativa approntata dal Governo Monti, ha imposto allo Stato un obbligo di spesa di circa 17,6 miliardi di euro lordi¹⁴, compromettendo così il rispetto dei vincoli di bilancio imposti dall'Unione Europea nonché dagli stessi articoli 81 e 97 della Costituzione, nel caso in esame, il rigetto della censura relativa all'art. 36 ha significato la netta esclusione di ogni eventuale pretesa risarcitoria o indennitaria e quindi l'esonero dello Stato da pericolose prestazioni di spesa¹⁵. È indubbio che la Corte abbia mostrato qui una maggiore cautela, forse anche a fronte delle durissime reazioni suscitate dalla sentenza sulle pensioni, oggetto di aspre critiche tanto negli ambienti politici quanto in quelli scientifici.

In conclusione, per le ragioni sin qui esposte, il ragionamento della Corte appare - a sommosso avviso di chi scrive - non del tutto convincente sia sotto il profilo processuale sia sotto il profilo sostanziale.

** Dottoranda in Diritto Costituzionale presso l'Università di Bologna.

¹³ S. 70 del 2015.

¹⁴ Oltre un punto di PIL.

¹⁵ Secondo una memoria presentata dall'Avvocatura dello Stato, il rimborso si sarebbe attestato attorno a 35 miliardi di euro per la vacanza tra il 2010 e il 2015, con un effetto strutturale di 13 miliardi annui a partire dal 2016.