

## Variazioni sul parametro del legittimo affidamento (in tempi di crisi economica): spunti ricostruttivi a partire da Corte cost. 108/2016\*

di Fabio Ferrari \*\*  
(21 settembre 2016)

La pronuncia della Corte costituzionale in esame merita di essere segnalata per i seguenti motivi:

- 1) modifica i termini del *petitum* posti dal giudice *a quo*, esplicitando un parametro – il principio di affidamento ex art. 3 Cost. – assente nell’ordinanza di remissione;
- 2) consolida la copertura costituzionale *autonoma* del principio di affidamento, ancorandolo all’art. 3 Cost. o, per meglio dire, ad una delle sue «molteplici declinazioni»<sup>1</sup>;
- 3) innova, nei limiti che si preciseranno a breve, la valutazione dell’influenza esercitata dal “fattore temporale” nell’affidamento del privato alla stabilità normativa;
- 4) critica l’omissione – da parte del legislatore – di qualsivoglia documentazione tecnica circa i contenimenti di spesa pubblica derivabili dalla normativa censurata, riprendendo così nella sostanza un importante passaggio della nota sentenza 70/2015.

Un’assistente amministrativa stipulava un contratto con il Dirigente dell’istituto scolastico presso il quale prestava servizio: l’oggetto dell’incarico consisteva nello svolgere mansioni superiori di DSGA; la sottoscrizione avveniva il 1° Settembre 2012 e la durata prevista copriva l’intero anno scolastico 2012/2013. Quanto alla retribuzione, sulla base della normativa vigente al momento della firma era pari alla differenza tra l’inquadramento di DSGA e di assistente amministrativo, entrambi al livello *iniziale*. A seguito dell’entrata in vigore dell’art. 1, commi 44 e 45 della Legge di stabilità 2012 (n. 228 del 24 Dicembre), il compenso doveva però essere rimodulato, divenendo il frutto della differenza tra il livello *iniziale* dell’inquadramento del DSGA e quello *complessivamente* goduto dall’assistente amministrativa incaricata. Stante la significativa anzianità di servizio di quest’ultima (fascia retributiva 28-34 anni), ne derivava un azzeramento *in toto* della retribuzione per l’incarico in oggetto, pur persistendo l’onere alla prestazione lavorativa sottoscritta. Ciò posto, la dipendente adiva il Tribunale ordinario di Torino, in funzione di giudice del lavoro, chiedendo la condanna dell’amministrazione pubblica al pagamento della retribuzione originariamente prevista per l’incarico sottoscritto (e da ella effettivamente svolto) per l’intero anno scolastico 2012/2013. Il giudice *a quo*, su stimolo di parte ricorrente, sollevava questione di legittimità costituzionale in via incidentale della normativa in oggetto (art. 1, commi 44 e 45 della L. 228/2012) per supposta violazione di *due* parametri: l’art. 3 Cost., *sub specie* razionalità, e l’art. 117.1 Cost.; quanto al primo, l’utilizzo di criteri disomogenei nel calcolo della retribuzione (differenza tra livello *iniziale* del DSGA e livello *complessivo* dell’assistente amministrativo) produceva conseguenze inaccettabili dal punto di vista logico, garantendo un maggior compenso agli incaricati con bassa anzianità e minore (o, come nel caso di specie, nessuna) retribuzione ai colleghi con alta anzianità; in merito al secondo, la normativa censurata appariva lesiva altresì della direttiva 2000/78/CE, la quale prescrive parità di trattamento in materia di occupazione tra tutti i lavoratori, a prescindere (anche) dall’anzianità di servizio.

Il primo punto da segnalare riguarda la determinazione dei parametri costituzionali: la Corte ne esplicita un terzo – esattamente il «principio dell’affidamento» – ritenendolo «implicito nei passaggi motivazionali dell’ordinanza»<sup>2</sup>, ove esso non è in alcun modo richiamato.

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

<sup>1</sup> 3 c.i.d.

<sup>2</sup> 2 c.i.d.

Non è certo la prima volta che la Consulta si allontana dai termini del *petitum* individuati dal giudice, mediante restrizioni, precisazioni o ampliamenti delle norme parametro<sup>3</sup>; ciò non significa però che si possa derubricare la questione ad un'inezia: difatti, se da un lato la necessità di depurare l'ordinamento da disposizioni incostituzionali può in astratto prevalere sul rigore formale, dall'altro il giudice delle leggi è (dovrebbe essere) vincolato al rispetto del fondamentale principio "chiesto e pronunciato" (art. 27 L. 87/1953): questo, anzitutto per contenere i propri poteri quale organo di chiusura del sistema<sup>4</sup> (art. 137.3 Cost.), perpetuando così la propria legittimazione derivabile *in primis* dal rispetto delle regole processuali; in secondo luogo, per garantire il contraddittorio tra le parti<sup>5</sup>. Peraltro, la Corte ha spesso affermato che tale potere manipolativo sull'ordinanza di remissione non può certo considerarsi discrezionale, risultando lecito solo ove i termini della questione appaiano, già in origine, adeguatamente definiti<sup>6</sup>: seguendo il ragionamento, la Corte non inventerebbe nulla in senso stretto, limitandosi semmai ad una raffinata *precisazione* normativa, innanzi ad argomentazioni del giudice *a quo* comunque autonome e soddisfacenti.

Difficile dire se il caso di specie rappresenti una conferma di questo insegnamento: ribadendo un orientamento abbastanza consolidato, la Corte ancora il principio di affidamento all'art. 3 Cost.<sup>7</sup>; lo descrive quale principio costituzionale autonomo e non più bisognoso, come in passato, di combinarsi con altri precetti costituzionali per fungere da parametro. Dunque, rispetto alla censura di irrazionalità (irragionevolezza secondo la Corte)<sup>8</sup> esplicitata dal giudice *a quo*, il principio di affidamento condivide senz'altro la

---

<sup>3</sup> Si veda per esempio la sent. n. 305/1994, 2 c.i.d.; in altre occasioni, la Corte ha posto rimedio all'indicazione di un parametro costituzionale il quale, pur correttamente individuato dal remittente sotto il profilo argomentativo, risultava erroneamente identificato tra gli articoli della Costituzione: cfr. sent. n. 448/1997, 2 c.i.d.

Proprio per il tema che qui interessa, la definizione di un parametro non specificamente individuato nell'ordinanza di remissione si ebbe altresì nella nota sent. n. 416/1999, 6.1 c.i.d., nella quale la Corte costituzionale – per la prima volta – diede valore autonomo al principio di affidamento, ancorandolo all'art. 3 Cost.

<sup>4</sup> Sul concetto di organo di chiusura del sistema costituzionale S. ROMANO, *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti alla funzione legislativa nell'ordinamento italiano*, in ID., *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Milano 1969, 121; quanto al rapporto tra legittimazione della Corte costituzionale e rispetto delle regole processuali R. BIN, *"Zone franche" e legittimazione della Corte*, in *Giur. Cost.* 2014, 644; chi scrive ha accennato al tema in F. FERRARI, *Liste bloccate o situazione normativa? Un'alternativa all'oggetto del giudizio di costituzionalità*, in *www.forumcostituzionale.it* 2014, 6-7.

<sup>5</sup> Per l'incidenza del principio "chiesto e pronunciato" sul ruolo delle parti nel processo costituzionale A. MORELLI, *Corrispondenza tra chiesto e pronunciato e principio di effettività nel giudizio incidentale sulle leggi*, in E. Bindi – M. Perini – A. Pisaneschi (cur.), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Torino 2008, in particolare 401 ss.

<sup>6</sup> Sent. n. 448/1997, 2 c.i.d.: «Onde superare l'eccezione in parola è, perciò, sufficiente rifarsi a quell'orientamento giurisprudenziale che, pur a fronte di inesatti od incompleti riferimenti normativi, reputa non precluso l'esame di costituzionalità, quando i termini della questione appaiano adeguatamente definiti».

<sup>7</sup> Il parametro costituzionale al quale ancorare il principio dell'affidamento è rimasto per lungo tempo incerto: nella giurisprudenza costituzionale si è dubitato della possibilità di descriverlo quale principio a se stante, ritenendolo necessariamente correlato ad altri parametri (solitamente all'art. 38 Cost.: cfr. per esempio sent. n. 211/1997, 4 c.i.d., con nota critica, proprio in merito alla mancata definizione esplicita del principio di affidamento, di A. CERRI, *Di un'evidente lesione del principio di ragionevolezza ovvero dell'intollerabile contraddizione di un legislatore imprevedente in materia previdenziale*, in *Giur. Cost.* 1997, 2131-2133). Il punto di svolta per la definizione autonoma del parametro *de quo* è solitamente identificato nella sent. n. 416/1999 (cfr. *retro* nota 3); conferme di questo orientamento giungono anche di recente grazie alle sentt. nn. 56 e 216 del 2015, rispettivamente 4.1 e 4.2 c.i.d.

In dottrina il dibattito è stato altrettanto significativo: taluni hanno individuato il fondamento del principio *de quo* nel dovere di solidarietà *ex* art. 2 Cost., e più precisamente nel *neminem laedere* da esso prescritto; per questa tesi, per esempio, G. GUARINO, *Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzo*, in ID., *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano 1962, 144; altri ritengono che il principio di affidamento permei di sé l'intero ordinamento costituzionale, non avendo «(...) molto senso ipotizzare l'esistenza di "un" diritto all'affidamento garantito in via generale dall'ordinamento, dovendosi semmai parlare di *profili* di affidamento connessi a *ciascun* diritto fondamentale, che esigono tutele differenziate per misura e per modo, proprio in ragione del diritto in considerazione», così M. LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività. Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva delle vicende delle leggi di incentivazione economica (parte prima)*, in *Giur. It.* 2007, 1838-1839, corsivi originali. Ancora, sottolinea la necessità di una copertura autonoma del principio in esame P. CARNEVALE, *Più ombre che luci su di un tentativo di rendere maggiormente affidabile lo scrutinio della legge sotto il profilo del legittimo affidamento*, in *Giur. Cost.* 2002, 3671, poiché diversamente agendo si limiterebbe lo scrutinio dell'affidamento alle sole materie esplicitamente costituzionalizzate.

Su tale problematica, in generale, si veda A. PACE, *Leggi di incentivazione e vincoli futuri al legislatore*, in ID., *Potere costituente, rigidità costituzionale e autovincoli legislativi*, Padova 2002, 190, nota 75 bis\*.

<sup>8</sup> Come noto, la Corte ricomprende spesso nella categoria generale della ragionevolezza il giudizio di razionalità; sul punto M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *www.cortecostituzionale.it*, 2 ss. In un contesto

disposizione costituzionale che lo incarna: l'art. 3 Cost; la ragionevolezza appare inoltre – almeno dal punto di vista teorico<sup>9</sup> – lo sfondo entro il quale si muove il ragionamento della Corte; da ultimo, come si vedrà in conclusione di queste note, tra le componenti della struttura dell'affidamento vi è senz'altro la *proporzionalità* (a sua volta “costola” della ragionevolezza<sup>10</sup>).

Ciò premesso, il percorso argomentativo del Tribunale di Torino appare *però* non poco diverso rispetto a quello sposato dalla Corte: difatti, l'*irrazionalità* denunciata nell'ordinanza di remissione si basa, come visto, sull'opinabile meccanismo legislativo che premia economicamente la bassa anzianità di servizio, svilendo al contrario la remunerazione dei dipendenti con longeva esperienza professionale; è su questo punto, a chiare lettere, che si concentra la prima censura d'incostituzionalità del remittente<sup>11</sup>.

Al contrario, la Corte focalizza la lesione dell'*affidamento* su un argomento senz'altro affine, ma ontologicamente indipendente e difforme, ossia lo snaturamento della natura sinallagmatica del contratto: la norma retroattiva, azzerando il compenso della controparte, trasforma un negozio a titolo oneroso e a prestazioni corrispettive in una sorta di contratto a titolo gratuito; si incide così, secondo la Corte, sul presupposto stesso del rapporto giuridico tra le parti, ossia il consenso contrattuale, considerato l'inscindibile legame tra la volontà di prestare quest'ultimo e la valutazione di congruità del compenso economico<sup>12</sup>.

Il giudice remittente invita dunque la Corte a valutare l'effetto «paradossale» prodotto dalle disposizioni censurate; la Consulta si concentra invece sulle conseguenze che la normativa in questione produce sugli elementi strutturali del contratto sottoscritto dalla parte, esplicitando così la lesione “irragionevole” dell'affidamento.

Il tutto, è bene segnalarlo, assume ancor più rilievo in una pronuncia di incostituzionalità che riposa *esclusivamente* sulla lesione del(l'implicito) principio di affidamento, essendo dichiarati assorbiti sia il profilo di irrazionalità, sia il contrasto con la normativa europea richiamata<sup>13</sup>.

Un ulteriore elemento di interesse della pronuncia in esame è poi rappresentato dal ruolo esercitato dal “fattore temporale”: in generale, lo scorrere del tempo consolida la stabilità delle posizioni giuridiche; ciò non vale soltanto per millenari ed attuali istituti giuridici<sup>14</sup>, bensì anche per il principio in esame, posta la costanza con la quale la Corte, pure di recente, ha affermato che tanto più ampio è il lasso di tempo nel quale il diritto in questione non viene scalfito *ex lege*, quanto più è giustificata la pretesa del titolare di quel diritto a non subire pregiudizi da norme retroattive; dunque, vi è un rapporto di proporzionalità diretta tra il passare del tempo e il rafforzamento dell'affidamento:

---

concettuale più ampio, le possibili sovrapposizioni tra ragionevolezza e razionalità sono analizzate da R. BIN, *Ragionevolezza e divisione dei poteri*, in M. La Torre – A Spadaro (cur.), *La ragionevolezza nel diritto*, Torino 2002, 60-65.

<sup>9</sup> Prima di entrare nel merito dell'argomentazione, la Corte afferma: «Il principio dell'affidamento, benché non espressamente menzionato in Costituzione, trova tutela all'interno di tale precetto tutte le volte in cui la legge ordinaria muti le regole che disciplinano il rapporto tra le parti come consensualmente stipulato. È bene in proposito ricordare che, pur non potendosi escludere che il principio per cui il contratto ha forza di legge tra le parti (...) possa subire limitazioni da fonte esterna, e quindi non necessariamente consensuali, non è consentito che la fonte normativa sopravvenuta incida *irragionevolmente* su un diritto acquisito attraverso un contratto regolarmente stipulato secondo la disciplina al momento vigente», 3 c.i.d., corsivo aggiunto.

<sup>10</sup> Sui rapporti tra ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza della Corte costituzionale, ancora M. CARTABIA, *I principi*, cit., 8 ss.

<sup>11</sup> «L'*irrazionalità* del criterio disomogeneo previsto da tali norme, è di tutta evidenza: man mano che sale l'anzianità di servizio e quindi il relativo trattamento dell'assistente amministrativo, decresce in pari tempo e proporzionalmente la c.d. indennità funzioni superiori (...) La norma, avuto riguardo agli effetti che determina, appare del tutto *irrazionale* e in contrasto con l'art. 3 Cost., il quale esige che la legge, ferma l'incontestabile discrezionalità delle scelte legislative, debba però rispondere a criteri di razionalità, nel senso che non possa metter capo e dar luogo ad effetti paradossali (...) se il principio di stabilità economica (al pari di quello di compatibilità economica) è ormai entrato a far parte – e con ragione – dei parametri costituzionali di riferimento per valutare la legittimità delle leggi, la salvaguardia di tale principio non può però venir perseguita con regolamenti normativi che sfociano nell'*irrazionale* e che violano il divieto di discriminazione», punti 17, 19, 22 dell'ordinanza di remissione n. 132/2015 del Tribunale di Torino, corsivi aggiunti.

<sup>12</sup> 4 c.i.d.

<sup>13</sup> 5 c.i.d.

<sup>14</sup> Per esempio, cfr. gli artt. 1158 ss. e 2934 ss. CC. in tema di prescrizione acquisitiva ed estintiva.

maggiore è il *primo*, minore – in ragione del consolidarsi del *secondo* – sarà la possibilità per il legislatore di incidere “ragionevolmente” sulla posizione giuridica acquisita<sup>15</sup>.

In questo caso il “fattore temporale” viene rovesciato. Scrive la Corte: «(...) assume rilievo (...) la *brevità* del lasso temporale, appena quattro mesi, tra il momento in cui il funzionario ha stipulato il contratto (...) e quello di entrata in vigore della nuova disposizione»<sup>16</sup>. La retroattività della norma, a poche settimane dalla sottoscrizione del negozio, lede cioè l'affidamento del dipendente sulla volontà contrattuale della controparte pubblica; è difatti difficile pensare che chi ha appena prestato il proprio consenso a disciplinare in un certo modo i propri interessi possa, da lì a pochissimo, mutare opinione; con l'aggravante, nel caso di specie, di un'imposizione autoritativa del nuovo assetto negoziale. Il ragionamento è semplice ed intuitivo; non di meno, pone un problema: qualora la norma censurata avesse dispiegato i propri effetti a ridosso della conclusione del contratto (e non, come nel caso di specie, dopo appena quattro mesi dalla sottoscrizione), la Corte avrebbe avuto – probabilmente – gioco facile a dichiararne comunque l'incostituzionalità, potendo opporre al legislatore l'affidamento maturato dal dipendente alla stabilità di una posizione giuridica ormai (quasi) definitivamente consolidata.

Qui il nodo: il legislatore non può intervenire retroattivamente a ridosso della sottoscrizione del contratto (per l'affidamento nei confronti dell'assetto contrattuale appena siglato dalla controparte); al contempo, l'orientamento “canonico” della Corte lascia pensare che gli sia precluso farlo anche in prossimità della sua conclusione (per l'affidamento derivante dal consolidarsi nel tempo della posizione giuridica).

*Ergo*: è data una qualche possibilità al legislatore di incidere retroattivamente su situazioni simili? Peraltro, non sembrano nemmeno esservi i margini per derubricare l'argomento utilizzato dalla Corte a mero *obiter*, posto che nella pronuncia il fattore temporale è descritto come «non (...) irrilevante»<sup>17</sup> ai fini della decisione.

Questo passaggio sembra svelare il rischio di un ancoraggio costituzionale “unico” – al solo art. 3 Cost. – del principio di affidamento: si è visto che autorevole dottrina ha già avuto modo di segnalare i limiti di tale scelta ermeneutica, sostenendo la necessità di *differenziare* e *modulare* la concreta protezione dell'affidamento a seconda del singolo diritto, di volta in volta, inciso dalla norma retroattiva<sup>18</sup>. Come è del tutto evidente, la pretesa all'affidamento può essere azionata in una serie numerosa di casi eterogenei: un

---

<sup>15</sup> Non a caso la Corte, citando taluni suoi precedenti (tra tutti sent. n. 349/1985; gli altri appaiono, a dire il vero, non particolarmente conferenti), ha cura di specificare come «nel caso in esame, l'elemento temporale gioca in senso *opposto* a quello del richiamato precedente giurisprudenziale ma in modo altrettanto significativo sul piano dell'affidamento», 4 c.i.d., corsivo aggiunto.

In generale, sul punto, cfr. sent. n. 56/2015, 4.1 c.i.d. e sent. n. 216/2015, 4.2 c.i.d., quest'ultima con nota di F. F. PAGANO, *Prescrizione anticipata del diritto di conversione delle lire in euro e salvaguardia del principio di affidamento*, in *Giur. Cost.* 2016, 2008 ss., il quale correttamente afferma: «Il consistente lasso temporale intercorso tra le due discipline è un sicuro indice del consolidamento della posizione soggettiva vantata dal privato il quale, dopo una così lunga vigenza della disciplina originaria, faceva agio sulla sua perdurante validità per i tre mesi ancora residui», 2013.

Secondo la Corte costituzionale, il consolidarsi del fattore temporale nella valutazione dell'affidamento viene altresì in rilievo nelle censure di leggi di interpretazione autentica: l'esistenza di dissidi ermeneutici sul contenuto di una norma pregiudica la possibilità di rivendicare un concreto affidamento, consentendo così al legislatore di intervenire – ragionevolmente – a sanare la diatriba interpretativa. Su questo punto, si vedano per esempio le sentt. nn. 374/2002, 5-6 c.i.d. e 127/2015, 8.1 c.i.d.; in quest'ultima si afferma: «(...) in materia di rapporti di durata (...) non si può discorrere di un affidamento legittimo nella loro immutabilità (...), né di un affidamento ragionevole, a fronte di un'interpretazione giurisprudenziale non del tutto convergente con quanto indicato dal giudice a quo, peraltro silente sui precedenti difformi e quasi coevi all'azione giudiziaria intrapresa dal ricorrente nel giudizio principale. Questa Corte, infatti, esclude – con affermazione di principio costante – che un legittimo affidamento possa sorgere sulla base di un'interpretazione contrastata ed incerta (...) Alla luce del già ricordato contrasto interpretativo, acuitosi in tempi più recenti, prossimi all'intervento del legislatore, e perdurante al momento dell'azione promossa dal ricorrente del giudizio a quo, *svanisce la forza suggestiva dell'argomento della distanza temporale tra la norma interpretata ed il sopraggiungere della legge interpretativa*», corsivi aggiunti.

Sulla difficoltà di inquadrare con precisione le coordinate del “fattore temporale” P. CARNEVALE, *...al fuggir di giovinezza...nel doman non s'ha più certezza*, in *Giur. Cost.* 1999, in particolare 3650 ss.

<sup>16</sup> 4 c.i.d.

<sup>17</sup> 4 c.i.d.

<sup>18</sup> M. LUCIANI, *Il dissolvimento*, cit., 1838-1839.

conto è un diritto contrattuale<sup>19</sup>, altro un diritto previdenziale<sup>20</sup>, altro ancora un diritto professionale<sup>21</sup>, etc.<sup>22</sup>. Il giudizio posto dalla Corte costituzionale alla compressione legislativa di queste posizioni giuridiche (per tramite di norme retroattive) può, forse, essere esaustivamente ricompreso nel *pass-partout* del principio di ragionevolezza<sup>23</sup>; talvolta però, a causa della diversità delle singole fattispecie concrete, è la stessa Corte costituzionale ad introdurre ulteriori e nuovi elementi a sostegno della propria censura (nel caso di specie, la novazione del “fattore temporale”); in questi casi, dunque, sembra quantomeno lecito dubitare dell’opportunità di un ancoraggio costituzionale *unico* del principio di affidamento, non apparendo sempre convincente la *dilatazione* dei contenuti del parametro necessaria a risolvere la questione sollevata dal giudice *a quo*: dilatazione che, come si è visto, in questo caso ha coinvolto il fattore temporale al punto da rovesciarne il consolidato significato. Vero è, come ripetutamente ha insegnato la Corte, che eguaglianza non significa trattamento eguale di situazioni diverse; proprio per questo motivo, però, sarebbe forse opportuno provare a *differenziare* – al netto del patrimonio comune ex art. 3 Cost. – le peculiarità del principio di affidamento a seconda del diritto leso, fuggendo da ricostruzioni eccessivamente generalizzanti<sup>24</sup>.

Da ultimo, riprendendo un criticato argomento già proposto nella nota sentenza 70/2015<sup>25</sup>, il giudice costituzionale rimprovera al legislatore la mancanza di qualunque «relazione tecnica» circa i supposti risparmi derivanti dalla normativa censurata. Come spesso avvenuto in tempi di crisi economica, la difesa dello Stato concentra le proprie argomentazioni quasi esclusivamente sull’imperativo di risanare i conti pubblici, affermando che la ragionevolezza della norma censurata si manifesterebbe nel colpire maggiormente coloro i quali – stante la significativa anzianità di servizio – godono già di un compenso prossimo a quello previsto per il DSGA<sup>26</sup>. La Corte, si è già visto in che modo, rifiuta tale giustificazione, ma qui interessa un suo ulteriore passaggio argomentativo: il bilanciamento tra l’affidamento del privato e il contenimento della spesa pubblica deve essere *proporzionato*; i risparmi di spesa non possono essere meramente affermati, dovendo altresì essere allegati e giustificati in funzione del – e, appunto, in proporzione al – sacrificio imposto agli interessi economici lesi dalla norma censurata. La Consulta riconosce che tale previsione tecnica, considerate le peculiarità della disciplina presa in esame, sarebbe stata difficilmente configurabile; ciò nonostante, la mancanza di qualunque riferimento sul punto impedisce al giudice della legge di valutare la *proporzione*

<sup>19</sup> Come nel caso di specie; ancora, cfr. sent. n. 92/2013.

<sup>20</sup> Cfr. sentt. nn. 74/2008 e 1/2011.

<sup>21</sup> Cfr. sent. n. 236/2009.

<sup>22</sup> Cfr. sent. n. 216/2015.

<sup>23</sup> Secondo l’espressione usata da R. ROMBOLI, *Ragionevolezza, motivazione delle decisioni ed ampliamento del contraddittorio nei giudizi costituzionali*, in Aa.Vv., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana. Riferimenti comparatistici*, Milano 1994, 230.

<sup>24</sup> In questo senso, la tecnica del “combinato disposto” può forse tornare utile: da un lato il diritto nello specifico leso dalla norma retroattiva censurata (nel caso di specie, l’affidamento nei confronti di ciò che è stato liberamente pattuito mediante la propria autonomia contrattuale); dall’altro, sullo sfondo a mo’ di norma di chiusura, il principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost. Sulla (problematica) copertura costituzionale dell’autonomia contrattuale A. LISERRE, *Tutele costituzionali della autonomia contrattuale*, Milano 1971, 67 ss.

<sup>25</sup> 10 c.i.d. Tra le molte note critiche a questo specifico passaggio della sent. n. 70/2015, si veda A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l’ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it* 2015, 13, il quale derubrica la richiesta della Corte costituzionale circa la motivazione dell’atto legislativo a mero «*wishful thinking*».

Sul punto è importante ricordare che l’art. 17.3 della L. 196 del 2009, prescrivendo le modalità di copertura finanziaria della legge statale, indica la necessità che «i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie» siano corredati da «una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell’economia e delle finanze»; la Corte, nella sent. 26/2013, 4.1 c.i.d., ha definito tale precetto una «puntualizzazione tecnica» dell’art. 81.4 Cost.

Sulla legge, quale atto politico “libero” per eccellenza e dunque non bisognoso di motivazione, con particolare riferimento all’attuale ordinamento italiano, S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge. Profili teorici e giurisprudenziali*, Padova 2008, 121 ss.

<sup>26</sup> 2 r.i.f., ove, per giustificare le drastiche misure legislative in tempo di crisi economica, si cita, tra gli altri argomenti e come avvenuto anche in altre occasioni (cfr. sentt. nn. 223/2012 e 7/2014, entrambe 2 r.i.f.), la lettera della Banca Centrale Europea a firma congiunta Draghi-Trichet del 5 Agosto 2011. Richiamo senz’altro ad effetto, ma non conferente dal punto di vista costituzionale, almeno per il caso qui in esame.

tra i sacrifici imposti all'affidamento del singolo e il beneficio tratto dalle casse pubbliche, rafforzando dunque la censura di incostituzionalità<sup>27</sup>.

In sintesi, tentando una ricostruzione del principio di affidamento come emerso da questa pronuncia, si può affermare quanto segue: l'asse portante della dichiarazione di illegittimità costituzionale dei commi 44 e 45 dell'art. 1 della L. 228/2012 è data senz'altro dalla lesione della natura corrispettiva del negozio sottoscritto tra l'incaricata e l'amministrazione pubblica: elemento, questo, a tal punto rilevante per la Corte da essere esplicitato come parametro a se stante rispetto all'ordinanza di remissione del giudice *a quo*. Non di meno, probabilmente *ad adiuvandum* nell'argomentazione della Corte, assumono rilievo il *fattore temporale* e il giudizio di *proporzionalità*: il primo, in una veste assai nuova rispetto al passato, radicato nella vicinanza (e non nella distanza) temporale tra il momento di maturazione della posizione giuridica incisa e l'intervento della norma retroattiva; il secondo, pur consolidato nella giurisprudenza della Corte, richiama l'annoso problema della motivazione esplicita della legge, a breve distanza dalla sentenza pioniera sul punto, la 70/2015.

\*\* Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico, Università di Verona.

---

<sup>27</sup> 4 c.i.d. Di recente – sent. 203/2016, 6 c.i.d. – la Corte costituzionale ha negato la lesione del legittimo affidamento a cagione dell'«esiguità» del sacrificio imposto ai privati dalla norma censurata, negando peraltro la natura retroattiva *propria* di quest'ultima.