



ANCORA IN MATERIA DI MISURE ANTI-CRISI: IL *DISTINGUISHING* DELLA CORTE*
(NOTA A SENT. CORTE COST. N. 310/2013)

di

Tania Abbiate

*(Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Siena)*

2 aprile 2014

1. La sentenza n. 310/2013 è senz'altro destinata a riscuotere grande attenzione da parte della dottrina, poiché crea un vero e proprio spartiacque in quella che si configura ormai come la "giurisprudenza della crisi".

La decisione adottata dalla Corte costituzionale il 17 dicembre 2013 verte infatti sulla misura di blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo dei docenti universitari prevista dal d.l. 31 maggio 2010, n.78, conv., con modd., nella l. 30 luglio 2010, n. 122¹. Altre disposizioni del medesimo decreto legge erano già state oggetto della sentenza n. 223/2012, che rappresenta una pietra miliare dell'orientamento adottato (finora) dalla Corte in materia di "misure anti-crisi"².

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ La sentenza verte in particolare sull'art. art. 9 c. 2 e 21 del d.l. 78/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1 della l. 122/2011.

² La sentenza n. 223/2012 ha dichiarato incostituzionali: il blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo per il triennio 2010-2013 disposto per il personale non contrattualizzato, l'abbattimento dell'indennità giudiziaria, la decurtazione, rispettivamente del 5 e del 10 per cento, dei trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti pubblici nella parte eccedente i 90.000 e i 150.000 euro e l'applicazione, sempre nei riguardi dei dipendenti pubblici, della rivalsa del 2,5 per cento sulla base contributiva funzionale al calcolo previdenziale.

La sentenza è stata già oggetto di commenti. Si vedano fino ad oggi: O. Bonardi, *La corta vita dei contributi di solidarietà*, in www.forumcostizionale.it, 2012; S. M. Cicconetti, *Dipendenti pubblici e principio di eguaglianza: i possibili effetti a catena derivanti dalla sentenza n. 223 del 2012 della Corte costituzionale*, in www.giurcost.com.

Con entrambe le sentenze la Corte si è pronunciata sulla legittimità costituzionale di misure di blocco degli adeguamenti retributivi: nel caso della sentenza n. 223/2013 il “congelamento” retributivo era previsto per i magistrati ed è stato dichiarato incostituzionale; nella sentenza n. 310/2013 esso era invece disposto per i docenti universitari e si estendeva anche alla loro carriera economica. In questo caso, la Corte ha adottato una decisione di rigetto, dichiarando non fondate ed inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Il diverso giudizio delle due sentenze è riconducibile principalmente al fatto che le misure sottoposte al vaglio della Corte nei due casi si applicavano a destinatari diversi, aspetto questo che la Corte non manca di valorizzare nella sentenza n. 310/2013 laddove afferma che «La dichiarazione di illegittimità costituzionale del comma 22, anche nella parte in cui non esclude che a detto personale sia applicato il primo periodo del comma 21, va quindi ricondotta alle specificità dell’ordinamento della magistratura, specificità non sussistenti nella fattispecie in esame»³. Va tuttavia rilevato che il principio di indipendenza della magistratura non è affatto l’unico su cui si basa la pronuncia di incostituzionalità della sent. n. 223/2013: proprio in ragione degli altri parametri costituzionali considerati dalla Corte in quel caso, e del differente giudizio adottato dalla Consulta nella sentenza in commento – peraltro su materie assai simili, come è stato accennato e come si vedrà in dettaglio – è dunque possibile affermare che quest’ultima decisione assume un carattere di “*distinguishing*” rispetto alla precedente soprattutto sul piano argomentativo.

2. La “svolta” della Corte rispetto alla sentenza n. 223/2012 e alla giurisprudenza sviluppata in materia di misure di contenimento della spesa pubblica⁴ emerge soprattutto in relazione a due argomentazioni, che riguardano rispettivamente l’arco temporale interessato dalla misura e la differenza di trattamento prevista per i professori e gli altri dipendenti pubblici.

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 *Giurisprudenza costituzionale*, fasc.5, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 3353 e ss; F. Calzavara, *La sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 2012 e la sua implicita potenzialità “espressiva”*, in www.federalismi.it, n. 8, 2013; D. Marinuzzi, *Le ultime novità in materia di trattamento di fine servizio per i dipendenti pubblici*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 1, 2013, pp. 111 e ss; M. Nardini, *La “via italiana al federalismo” tra vincoli di bilancio, giurisprudenza costituzionale e riforme istituzionali*, in www.amministrazioneincammino.it, 2013; A. Vallebona, *Riduzione della retribuzione e prelievo tributario: la Consulta va in confusione*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, n. 1-2, 2013, pp. 45 e ss.

³ Sentenza n. 310/2013 p.to 13.1 considerato in diritto.

⁴ L’orientamento adottato con la sentenza n. 223/2012 ha trovato conferma anche nella sentenza n. 116/2013 con cui la Corte ha dichiarato l’illegittimità del contributo di solidarietà sulle pensioni più elevate. Per un approfondimento si veda: N.C. Salerno, *La Costituzione, le pensioni e l’equità*, in www.forumcostituzionale.it, 2013.

Per quanto riguarda l'aspetto temporale, entrambe le sentenze vertevano su misure di blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo previste formalmente per un triennio, ma capaci nella pratica di determinare effetti permanenti: nel caso dei magistrati (sentenza n. 223/2012) il provvedimento era disposto per gli anni 2011, 2012 e 2013, ma determinava conseguenze permanenti sul piano previdenziale e di trattamento di fine servizio⁵; nel caso della sentenza n. 310/2013, il "congelamento" dell'adeguamento retributivo applicato ai docenti universitari aveva una durata prevista di un triennio (2011-2013), ma comportava un effetto *pro futuro* ancor più incisivo, poiché i tre anni di blocco dell'adeguamento venivano esclusi dal conteggio delle classi e degli scatti biennali di stipendio⁶. Malgrado quindi le misure fossero accumulate dal fatto di dispiegare i loro effetti sia nell'immediato che nel lungo periodo – si pensi alla decurtazione del trattamento economico subitaneo e ai riflessi del blocco degli adeguamenti retributivi sui trattamenti di fine servizio e previdenziali –, il "congelamento" degli adeguamenti stipendiali per i docenti comportava anche conseguenze su tutte le retribuzioni future a causa della sterilizzazione del triennio di anzianità.

Tuttavia, mentre nella sentenza n. 223/2012, il giudice delle leggi ha ritenuto che il provvedimento comportasse un effetto irreversibile e costituisse un illegittimo superamento dei limiti temporali dell'intervento emergenziale stabilito dal legislatore per il triennio 2011-2013⁷, nella sentenza in commento la Corte non ha censurato l'arco temporale di un triennio previsto dal legislatore, ritenendo che esso rispondesse alla difficile situazione economica e al carattere di programmazione pluriennale delle politiche di bilancio⁸; per dare maggior forza a questa considerazione, la Corte si è appellata alla legge di revisione costituzionale n. 1/2012 relativa alla riforma degli artt. 81, 97 e 119 Cost. e al piano sovranazionale, facendo riferimento alla direttiva 8 novembre 2011, n. 2011/85/UE. Il giudice delle leggi ha

⁵ La norma stabiliva che non fossero erogati, senza possibilità di recupero, gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012, e che, per il triennio 2013-2015, l'acconto spettante per l'anno 2014 fosse pari alla misura già prevista per l'anno 2010 e il conguaglio per l'anno 2015 venisse determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014.

⁶ La norma stabiliva che «i meccanismi di adeguamento retributivo [...] non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 ancorché a titolo di acconto, e non danno comunque luogo a successivi recuperi. Per le categorie di personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2011, n. 164 e successive modificazioni, che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti. Per il personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2011, n. 164 e successive modificazioni le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici».

⁷ Sentenza n. 223/2012 p.to 11.7 considerato in diritto.

⁸ Nelle parole della Corte «Le norme impugnate, dunque, superano il vaglio di ragionevolezza, in quanto mirate ad un risparmio di spesa che opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica – sia pure con le differenziazioni rese necessarie dai diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono – e per un periodo di tempo limitato, che comprende più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio». Sentenza n. 310/2013 p.to 13.5 considerato in diritto.

dimostrato così di accogliere le argomentazioni presentate dall'Avvocatura dello Stato, che aveva sottolineato gli obblighi assunti dall'Italia attraverso la ratifica del Patto di stabilità e crescita. Tuttavia, come è stato efficacemente evidenziato⁹, stupisce che la Corte si sia limitata a citare la proroga di un anno (fino al 31 dicembre 2014) della misura sottoposta al suo vaglio¹⁰, e abbia sostanzialmente riconosciuto (senza censurarlo) il fatto che la misura comportasse un effetto permanente¹¹.

Sempre con riguardo all'ambito temporale del blocco degli adeguamenti retributivi, è altresì da osservare che, mentre nella sentenza n. 223/2012 l'irragionevolezza dell'intervento legislativo sembra discendere anche dal fatto che la misura censurata non prevedesse un recupero della progressione stipendiale¹², nella sentenza n. 310/2013 la Corte non ha giudicato illegittima la scelta del legislatore di non prevedere il recupero dei tagli previsti, giustificata in quanto in tal modo si eviterebbe un semplice rinvio della spesa pubblica; anzi, essa ha sostenuto la ragionevolezza dell'intervento normativo, sottolineando che «l'esclusione della possibilità di recupero è stata prevista anche per il blocco previsto per il personale contrattualizzato»¹³.

L'allontanamento dalla sentenza n. 223/2012 risulta evidente anche per quanto concerne il secondo profilo preso in considerazione dalla Corte nella sentenza n. 310/2013, relativo al diverso trattamento riservato ai professori universitari rispetto ad altre categorie di lavoratori¹⁴.

Se infatti nella sentenza n. 223/2012 la Corte aveva prestato attenzione a questa doglianza, accogliendola con favore e riscontrando una «ingiustificata disparità di trattamento fra la categoria dei magistrati e quella del pubblico impiego contrattualizzato»¹⁵, nella sentenza n. 310/2013 essa si è limitata a sottolineare che le varie categorie di lavoratori hanno specificità

⁹ Cfr. F. Ancora, *Nota a sentenza della Corte costituzionale n. 310 del 2013 (sulle retribuzioni dei docenti universitari)*, in www.sentenzeitalia.it, 2013.

¹⁰ La proroga era stata disposta dal dpr. 4 settembre 2013, n. 122 sulla base di una autorizzazione in tal senso recata dal d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito con legge 15 luglio 2011, n. 111), subordinatamente al verificarsi della necessità.

¹¹ «A maggior ragione valgono tali considerazioni, circa la razionalità del sistema, per la misura incidente sulle classi e sugli scatti, poiché le disposizioni censurate non modificano il meccanismo di progressione economica che continua a decorrere, sia pure articolato, di fatto, in un arco temporale maggiore, a seguito dell'esclusione del periodo in cui è previsto il blocco» Sentenza n. 310/2013 p.to 13.3 considerato in diritto.

¹² Questa considerazione è desumibile dalle parole della Corte: «In secondo luogo, oltre ad essere disposto non solo un raffreddamento della dinamica retributiva, bensì una riduzione di quanto già spettante per il 2012, è stato impedito qualsiasi recupero di tale progressione, con l'imposizione di un "tetto" per il conguaglio dell'anno 2015, determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014; escludendo pertanto il triennio 2011-2013 e con un effetto irreversibile» (corsivo aggiunto). Sentenza n. 223/2012 p.to 11.7 considerato in diritto.

¹³ Sentenza n. 310/2013 p.to 13.3 considerato in diritto.

¹⁴ Cfr. V. Ferrante, *Diritto al giusto salario e lavoro pubblico, ovvero del fascino dell'antico*, in www.forumcostituzionale.it, 29-01-2014.

¹⁵ Sentenza n. 223/2012 p.to 11.7 considerato in diritto.

proprie e ha affermato di non poter giungere alla stessa conclusione della sentenza n. 223/2012, in ragione del fatto che quella pronuncia riguardava le peculiarità dell'ordinamento della magistratura¹⁶. Si noti inoltre che nella sentenza n. 310/2013 la Corte ha rifiutato altresì di prendere in considerazione la questione del diverso trattamento riservato ai lavoratori pubblici e ai lavoratori privati, affermando che «non può non rilevarsi che le profonde diversità dello stato giuridico (si pensi alla minore stabilità del rapporto) e di trattamento economico escludano ogni possibilità di comparazione»¹⁷.

L'argomentazione secondo cui le misure impugnate supererebbero il vaglio di ragionevolezza in ragione della riscontrata «dimensione solidaristica – sia pure con le differenziazioni rese necessarie dai diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono»¹⁸ non convince pienamente in quanto dall'esame delle misure per il contenimento della spesa da pubblico impiego risulta che la categoria dei professori e ricercatori universitari è maggiormente colpita dall'intervento normativo del legislatore rispetto ad altre categorie di lavoratori. Infatti, com'è stato efficacemente sottolineato, «solo su costoro si cumulano, contemporaneamente: a) il blocco degli stipendi e delle progressioni economiche individuali; b) il blocco degli incrementi retributivi legati (indirettamente: art. 24 della legge n. 448 del 1998) alla contrattazione; c) la sterilizzazione dell'anzianità; d) l'aumento di un anno del tempo per il conseguimento dello scatto di anzianità successivo alla cd. riforma Gelmini; e) l'assenza di misure compensative di qualunque tipo, anche solo previsionali»¹⁹.

Occorre inoltre sottolineare che, malgrado la gravosa incidenza delle misure di contenimento della spesa pubblica sui docenti universitari, l'impatto dei provvedimenti sull'insieme della finanza pubblica appare di scarso rilievo, comportando nel periodo 2011-2013 un risparmio pari allo 0,49%, all'1,5% e infine a meno dell'1,7% rispetto alla spesa universitaria; prendendo in considerazione il valore della spesa corrente totale del 2013, il risparmio si attesterebbe allo 0,044%²⁰.

La risolutezza della Corte nel rigettare la questione si manifesta anche riguardo ad altre doglianze dei ricorrenti, quali: l'asserita violazione dell'art. 77 Cost. per mancanza dei presupposti di necessità e urgenza, l'asserita irragionevolezza delle disposizioni impugnate derivante dal fatto che esse non incidono su quanti non dichiarano le proprie disponibilità economiche all'amministrazione finanziaria, l'asserita lesione della confidenza del cittadino

¹⁶ Si veda nota n. 3.

¹⁷ Sentenza n. 310/2013 p.to 13.6 considerato in diritto.

¹⁸ Sentenza n. 310/2013 p.to 13.5 considerato in diritto.

¹⁹ J. Yossarian, *Il blocco dell'anzianità dei docenti universitari*, in www.forumcostituzionale.it, 2011, p. 9.

²⁰ J. Yossarian, *Il blocco dell'anzianità*, cit. p. 10.

nella sicurezza giuridica, del principio di proporzionalità tra la retribuzione e la qualità e la quantità del lavoro svolto, dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione e del principio di promozione della ricerca scientifica e del valore dell'insegnamento.

Leggendo la sentenza, l'elemento che colpisce maggiormente è il fatto che la Corte abbia liquidato la doglianza relativa alla maggior incidenza del blocco degli automatismi stipendiali per il personale più giovane, affermando che «il sacrificio imposto al personale docente, se pure particolarmente gravoso per quello più giovane, appare, in quanto temporaneo, congruente con la necessità di risparmi consistenti ed immediati»²¹. Con questa argomentazione la Corte sembra non tenere nella dovuta considerazione il fatto che i giovani ricercatori – e soprattutto quelli che non hanno ancora maturato il primo scatto di anzianità – sono duramente penalizzati dal blocco dell'adeguamento retributivo disposto dal d.l. n. 78 del 2010, poiché la struttura della progressione economica dei ricercatori prevede un sistema di scatti stipendiali, in cui il primo scatto stipendiale è il più consistente fra tutti quelli che compongono la carriera e la progressione economica. La misura ha quindi l'effetto di bloccare alla retribuzione più bassa della loro carriera gli sfortunati ricercatori, i quali si trovano quindi a pagare il costo più alto dell'intervento di contenimento della spesa pubblica. Con il dovuto rispetto alla Corte, quindi, il fatto che la maggior incidenza del blocco dell'adeguamento retributivo sui giovani ricercatori, che presenta chiaramente un profilo di iniquità, non sia ritenuta illegittima rappresenta una carenza assai evidente nel giudizio del giudice delle leggi²².

La lacuna appena evidenziata è aggravata anche dalle modalità e dalle argomentazioni con cui la Corte rigetta la presunta lesione del principio di legittimo affidamento. Nel considerare questa doglianza, la Corte richiama precedenti riguardanti fattispecie disparate (sent. n. 166/2012 in tema di dipendenti di pubbliche amministrazioni con rapporto di lavoro a tempo parziale, sent. n. 302/2010 in tema di formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, sent. n. 236/2009 in tema di università e sent. n. 206/2009 in tema di emittenti radiotelevisive locali) per sottolineare la legittimità di interventi normativi che comprimano il principio di legittimo affidamento purché ciò non avvenga in maniera sproporzionata. Per questo, nei casi da essa stessa citati, la Corte ha preso ampiamente in esame la ragionevolezza dei provvedimenti oggetto del suo sindacato, e occorre rilevare che laddove essa ha ravvisato profili di illegittimità costituzionale – come ad esempio nella sent. n. 206/2009 e ancor più

²¹ Sentenza n. 310/2013, p.to 13.11 considerato in diritto.

²² Cfr. J. Yossarian, *Il blocco dell'anzianità*, cit., p. 9.

nella sent. n. 236/2009 – le misure poste al vaglio della Corte erano assai meno incidenti rispetto a quelle oggetto della sentenza in commento.

Per contro, nella sentenza n. 310/2013 non viene riscontrata alcuna lesione del principio di legittimo affidamento poiché, nelle parole della Corte, una situazione di irrazionalità «non può dirsi sussistente»²³. Si tratta, evidentemente, di un giudizio piuttosto stringato, soprattutto se confrontato con gli impianti argomentativi delle sentenze summenzionate.

Da ultimo, nella comparazione tra la sentenza n. 223/2012 e la sentenza n. 310/2013, occorre notare che, in quest'ultima pronuncia, la Corte non ha riconosciuto nelle misure impugnate natura tributaria. Ciò è rilevante in quanto il precedente della sentenza n. 223/2012 viene richiamato dalla stessa Corte come paradigmatico per quanto riguarda la natura tributaria degli interventi normativi, poiché in essa furono esplicitati gli elementi che qualificano tale natura²⁴. Secondo la Corte tali elementi non sono tuttavia rinvenibili nel blocco del meccanismo degli adeguamenti retributivi previsto per i professori universitari, e conseguentemente la misura non si configura come un'azione tributaria, cioè come una «prestazione patrimoniale imposta, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, destinata a reperire risorse per l'erario»²⁵. Benché quest'apparato argomentativo non abbia trovato unanime consenso da parte della dottrina²⁶, esso appare essere il più solido all'interno del ragionamento della Corte, poiché il diverso giudizio relativo alla natura tributaria delle misure riguarda in effetti provvedimenti sostanzialmente differenti: mentre nel caso della sentenza n. 223/2012 il giudizio della Corte ruotava intorno alla riduzione dell'indennità prevista per i magistrati, nel caso della sentenza n. 310/2013 riguardava invece il «congelamento» della progressione stipendiale dei docenti universitari.

3. In conclusione, con questa sentenza la Corte costituzionale sembra aver mutato orientamento rispetto alla sua giurisprudenza pregressa in materia di misure di taglio alla spesa pubblica. Mentre infatti nella sentenza n. 223/2012 e poi nella successiva sentenza n.

²³ Sentenza n. 310/2013 p.to 13.8 considerato in diritto.

²⁴ Nelle parole della Corte, tali elementi sono delineati come segue: «la disciplina legale deve essere diretta in via prevalente a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve comportare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse derivanti, che devono essere connesse ad un presupposto economicamente rilevante, vanno destinate a «sovvenire» le pubbliche spese». Sentenza n. 310/2013, p.to 11 considerato in diritto. La Corte, nella sentenza n. 223/2012, ha riscontrato che le misure censurate presentavano tali caratteri, assumendo la natura di un vero e proprio tributo, quale prestazione patrimoniale imposta, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, esulante da una negoziazione all'interno di un rapporto di scambio e destinato a sovvenire le pubbliche spese.

²⁵ Sentenza n. 310/2013 p.to 11 considerato in diritto.

²⁶ Cfr. A. Morgagni, *La sentenza 310/2013 della Corte Costituzionale: passi indietro rispetto alla sentenza 223/2012*, in www.magistraturaindipendente.it

116/2013 il giudice delle leggi aveva dichiarato illegittime le misure di contenimento della spesa pubblica sottoposte al suo vaglio esponendosi anche a critiche da parte della stampa²⁷, nella sentenza in commento il giudice delle leggi non ha censurato l'intervento normativo del legislatore. Tale diverso giudizio appare spiegabile principalmente con la consapevolezza della difficile situazione economica, e la conseguente esigenza che sia rispettato l'equilibrio di bilancio, divenuto giuridicamente vincolante, in base alla l. cost. n. 1/2012, a partire dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014. Benché la sentenza n. 310/2013 contenga solo un accenno all'«evoluzione che è intervenuta nel complessivo quadro, giuridico-economico, nazionale ed europeo»²⁸, è evidente che le nuove disposizioni costituzionali hanno giocato un ruolo importante nel giudizio della Corte. Questa spiegazione trova un elemento di sostegno anche nella relazione del Presidente Silvestri che fa riferimento proprio al fatto che «a partire dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014 sono applicabili alcune rilevanti modifiche sia dell'art. 117 Cost., in cui la materia “armonizzazione dei bilanci pubblici” è stata trasferita dal terzo al secondo comma, con conseguente attribuzione della stessa alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, sia dell'art. 81 Cost., che, pur non riferendosi al rapporto tra Stato e Regioni, detta nuove norme per assicurare l'equilibrio del bilancio, con una innovativa contestualizzazione, rispetto al ciclo economico[...]»²⁹. L'imminente entrata in vigore delle disposizioni novellate dalla l. cost n. 1/2012 parrebbe dunque costituire una novità che potrebbe contribuire a spiegare il diverso giudizio della Corte nella sentenza n. 310/2013 rispetto alle precedenti. Questo mutamento di orientamento ricorda peraltro quello operato dal Tribunale costituzionale portoghese con l'*acórdão* n. 794 del 21 novembre 2013³⁰, con cui il giudice delle leggi portoghesi si è allontanato dalla sua giurisprudenza pregressa³¹, non riscontrando alcun vizio di illegittimità incostituzionale in

²⁷ Tali critiche erano state riconosciute dallo stesso Presidente della Corte costituzionale Gaetano Silvestri nella relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2013, p. 12.

²⁸ Sentenza n. 310/2013 p.to 13.4 considerato in diritto.

²⁹ Relazione del Presidente Gaetano Silvestri sulla giurisprudenza costituzionale del 2013, p. 3.

³⁰ L'*acórdão* n. 794/2013 riguardava alcune disposizioni della Lei n. 68/2013 che comportavano un aumento dell'orario lavorativo per i dipendenti pubblici (da sette a otto ore giornaliere e da 35 a 40 settimanali), in assenza di un corrispettivo aumento di stipendio. La norma peraltro prevaleva sui contratti collettivi. La questione di costituzionalità era stata sollevata da alcuni deputati dell'Assemblea, i quali lamentavano in particolare una violazione del principio di uguaglianza (art. 2 Cost.), del principio di legittimo affidamento (art. 13 c.1 e 18 c.2 Cost.), del principio di proporzionalità (art. 2 Cost.) e del diritto al salario (art. 59). Operando un bilanciamento con gli altri principi in gioco, il tribunale non ha giudicato illegittima l'introduzione della norma, sottolineando che la misura rientrava nel programma di aggiustamento strutturale e rispondeva quindi a un'esigenza economica imperativa. La sentenza è stata presa a stretta maggioranza ed infatti contiene una opinione concorrente e sei dissenzienti.

³¹ In precedenza il Tribunale costituzionale portoghese aveva infatti assunto un orientamento particolarmente critico nei confronti degli interventi normativi adottati dal legislatore per far fronte alla difficile situazione economica. Cfr. ad esempio *acórdão* n. 353/2012, *acórdão* n. 187/2013.

una misura di contenimento della spesa pubblica adottata dal legislatore. Anche in questo caso la dottrina ha ricondotto la svolta del Tribunale costituzionale al mutare del quadro giuridico-economico: in particolare, il giudice delle leggi sarebbe stato indotto ad adottare un orientamento di maggior cautela nei confronti dell'attività normativa del legislatore in seguito alle critiche provenienti dalla Commissione europea³².

La sentenza n. 310/2013 si colloca quindi nel filone giurisprudenziale che interessa trasversalmente le Corti costituzionali di molti Stati europei, le quali sono chiamate a pronunciarsi su misure di austerità adottate dagli organi legislativi nazionali, ma spesso in ossequio a indicazioni sovranazionali. Lo stesso allontanamento dalla giurisprudenza precedente tanto nel caso della sentenza italiana, quanto nel caso della sentenza portoghese può essere spiegato con il fenomeno dell'incidenza della crisi economica sui sistemi costituzionali³³.

A differenza di altre Corti costituzionali³⁴, la Corte costituzionale italiana nella sua giurisprudenza in materia di misure anti-crisi ha finora assunto una posizione tendenzialmente cauta, che consiste nell'operare una valutazione caso per caso dei principi in gioco e la sentenza n. 310/2013 rappresenta una decisione paradigmatica del riconoscimento dell'ampia discrezionalità goduta dal legislatore nell'adozione di misure di contenimento della spesa pubblica.

La sentenza rischia però di mettere allo scoperto i limiti di questo approccio pragmatico. Pur essendo innegabile, infatti, che le misure di "congelamento" retributivo previste per i docenti universitari non tocchino il "nucleo essenziale" dei diritti, la decisione della Corte indica un atteggiamento improntato alla logica di "due pesi e due misure" e alla cedevolezza nei confronti del legislatore.

³² Cfr. J. Gomes, *Portugal*, paper presentato alla conferenza "Social Rights in Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights Challenges", European University Institute, 6 dicembre 2013.

³³ Cfr. T. Groppi, *The Impact of the Financial Crisis on the Italian Written Constitution*, in *Italian Journal of Public Law*, 2, 2012, pp. 1-15. T. Groppi, I. Spigno, N. Vizioli, *The Constitutional Consequences of the Financial Crisis in Italy*, in X. Contiades (cur.), *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*, Farnham, Ashgate, 2013, pp. 89-115.

³⁴ Cfr. T. Abbiate, *Le corti e la crisi: la giurisprudenza dei "PIIGS"*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, in corso di pubblicazione.