CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **108/2016** (ECLI:IT:COST:2016:108)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **FRIGO** - Redattore: **CAROSI**
Camera di Consiglio del **24/02/2016**; Decisione del **18/04/2016**
Deposito del **20/05/2016**; Pubblicazione in G. U. **25/05/2016**
Norme impugnate: Art. 1, c. 44° e 45°, della legge 24/12/2012, n. 228.
Massime: **38864**
Atti decisi: **ord. 132/2015**

SENTENZA N. 108

ANNO 2016

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuseppe FRIGO; Giudici : Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 44 e 45, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013), promosso dal Tribunale ordinario di Torino, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra D.F.A. e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca con ordinanza del 25 febbraio 2015, iscritta al n. 132 del registro ordinanze 2015

e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 24 febbraio 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto in fatto

1.– Il Tribunale ordinario di Torino, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 25 febbraio 2015, iscritta al n. 132 del registro ordinanze del 2015, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 44 e 45, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013), in riferimento agli artt. 3 e 117 della Costituzione (quest'ultimo in relazione agli artt. 1 e 2 della direttiva 27 novembre 2000, n. 2000/78/CE del Consiglio, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro).

Espone il giudice a quo che la ricorrente, dipendente del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, è inquadrata nell'area B del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del comparto "Scuola", nel profilo professionale di assistente amministrativo, è titolare della seconda posizione economica orizzontale prevista dall'accordo nazionale del 25 luglio 2008 e si trova nella fascia retributiva 28-34 anni. Da anni la medesima svolge, su sua richiesta, le mansioni superiori di direttore dei servizi generali ed amministrativi (DSGA), appartenente all'area D, e per tale compito essa percepisce un compenso aggiuntivo ("indennità di funzioni superiori"), che troverebbe la propria fonte normativa nell'art. 52, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nell'art. 24 del CCNL "Ministeri" 1998-2001 e nell'art. 28 del CCNL "Scuola" 1998-2001 ed esige, in linea di fatto, la vacanza di posto in organico o l'assenza dell'incaricato, con diritto alla conservazione del posto. In data 10 settembre 2012 la ricorrente stipulava con il dirigente scolastico dell'istituto scolastico in cui prestava servizio un contratto individuale a tempo determinato, che prevedeva per l'anno scolastico 2012/2013 (dal 1° settembre 2012 al 31 agosto 2013) quanto segue: a) l'attribuzione dell'incarico di svolgere mansioni superiori di DSGA; b) la percezione per tale motivo dell'indennità di funzioni superiori, pari alla differenza tra il livello iniziale di inquadramento del DSGA ed il livello iniziale di inquadramento dell'assistente amministrativo, seconda posizione (euro 3.755,82 annue, più il rateo di tredicesima), nonché alla differenza tra l'indennità di direzione – quota fissa DSGA – ed il compenso individuale accessorio spettante in relazione al proprio profilo di assistente amministrativo (euro 774,00). Tale compenso previsto nel contratto individuale, riferisce il Tribunale rimettente, le viene però ora totalmente negato, sulla base di quanto previsto dal sopravvenuto art. 1, comma 45 (e comma 44 cui rinvia il comma 45), della legge n. 228 del 2012, il quale stabilisce che «La liquidazione del compenso per l'incarico di cui al comma 44 è effettuata ai sensi dell'art. 52, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in misura pari alla differenza tra il trattamento previsto per il direttore dei servizi generali amministrativi al livello iniziale della progressione economica e quello complessivamente in godimento dell'assistente amministrativo incaricato». Per effetto del richiamo al comma 44 deve intendersi che l'incarico considerato dal comma 45 sia quello dell'assistente amministrativo di svolgere mansioni superiori per l'intero anno scolastico con decorrenza dall'anno scolastico 2012-2013.

Evidenzia il giudice a quo che, in conseguenza dell'applicazione di tale norma, il compenso pattuito tra l'amministrazione e la ricorrente viene azzerato totalmente, pur permanendo a carico della stessa l'obbligo di svolgimento delle mansioni superiori. La ricorrente pertanto ha

chiesto al giudice del lavoro la condanna dell'amministrazione convenuta al pagamento dell'importo previsto nel contratto individuale del 1° settembre 2012, avendo essa svolto nel periodo dal 1° settembre 2012 al 31 agosto 2013 le mansioni superiori di DSGA. Il tutto, previa, se del caso, rimessione alla Corte di giustizia dell'Unione europea della questione di compatibilità dell'art. 1, commi 44 e 45, della legge n. 228 del 2012, con gli artt. 1 e 2 della direttiva comunitaria n. 2000/78/CE; ovvero previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni in riferimento agli artt. 3, 36 e 117 Cost. L'amministrazione convenuta ha chiesto a sua volta il rigetto della domanda azionata e, quanto alla questione di legittimità costituzionale, ha rilevato che la norma impugnata è stata adottata sulla base di preminenti esigenze di contenimento della spesa pubblica, originate dalla crisi finanziaria in atto, di portata tale da determinare una minaccia alla stabilità dei conti pubblici; come tale essa dovrebbe ritenersi conforme ai parametri costituzionali desumibili dagli artt. 81 e 97 Cost.

Il Tribunale di Torino, ha premesso di non ritenere sussistenti le condizioni per una diretta disapplicazione, da parte del giudice, della normativa nazionale, per contrasto con quella europea, né di ritenere opportuno investire della questione la Corte di giustizia.

Osserva il rimettente che è pacifico in causa che, in conseguenza dell'applicazione dell'art. 1, commi 44 e 45, della legge n. 228 del 2012, il compenso pattuito tra l'amministrazione e la ricorrente venga azzerato totalmente, pur permanendo a carico della stessa l'obbligo di svolgimento delle mansioni superiori. Ciò sarebbe spiegabile con la rilevante anzianità di servizio della ricorrente (28 anni nell'anno scolastico 2012/2013) e, quindi, della retribuzione dalla medesima percepita in riferimento all'anzianità conseguita. L'azzeramento del compenso lamentato dalla ricorrente, in conseguenza dello ius superveniens, si produrrebbe per tutti gli assistenti amministrativi incaricati di svolgere le mansioni superiori di DSGA (dal livello B al livello C), purché essi abbiano un'anzianità di servizio superiore ai 21 anni. Chiarisce il rimettente che tale azzeramento del compenso si produce, in particolare, per avere la nuova legge introdotto un sistema di computo della cosiddetta indennità di funzioni superiori diverso da quello sancito dall'art. 52, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, e sulla scorta di esso dai CCNL del comparto pubblico, nella specie dal CCNL Scuola, che faceva corrispondere il compenso alla differenza tra il trattamento iniziale del livello superiore ed il trattamento iniziale del livello di appartenenza e, cioè, tra elementi retributivi tra loro omogenei. L'art. 1, commi 44 e 45, della legge n. 228 del 2012, diversamente, introdurrebbe una regola che utilizzerebbe, anziché parametri economici omogenei, elementi eterogenei: la retribuzione iniziale del DSGA e, per l'assistente amministrativo, la retribuzione complessiva in godimento e cioè quella determinata dall'anzianità di servizio. Secondo il giudice a quo, l'irrazionalità del criterio disomogeneo previsto da tale norma sarebbe di tutta evidenza: in caso di assegnazione alle superiori mansioni di DSGA, man mano che sale l'anzianità di servizio e quindi il relativo trattamento dell'assistente amministrativo, verrebbe a decrescere in pari tempo e proporzionalmente l'indennità di funzioni superiori. Osserva il Tribunale di Torino che agli estremi della vicenda lavorativa dell'assistente amministrativo incaricato di svolgere mansioni superiori (estremi rappresentati dal minimo di anzianità e dal massimo di anzianità del lavoratore incaricato) la situazione diverrebbe paradossale: chi ha minore anzianità percepirebbe un'indennità elevata, destinata però con il tempo a decrescere; chi ha invece un'anzianità elevata riceverebbe un'indennità ridotta, che per i più anziani sarebbe pari a zero, come nel caso della ricorrente. Per tali motivi, secondo il rimettente, la norma, avuto riguardo agli effetti che determina, apparirebbe del tutto irrazionale ed 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. Vulnerato sarebbe, altresì, secondo il giudice a quo, l'art. 117, primo comma, Cost., che sancisce l'obbligo della legge di conformarsi al diritto dell'Unione europea, avuto riguardo agli artt. 1 e 2 della direttiva n. 2000/78/CE: i lavoratori con maggiore anzianità verrebbero infatti discriminati rispetto a quelli di minore anzianità, in caso di conferimento di mansioni superiori di DSGA.

Né, secondo il rimettente, avrebbe alcuna rilevanza ed incidenza nella presente vicenda il fatto (evidenziato dall' amministrazione convenuta in memoria) che la ricorrente rivesta la seconda posizione di cui all'Accordo nazionale 25 luglio 2008 (rectius: «Accordo Nazionale tra il Ministero dell'istruzione, della ricerca e dell'università e le Organizzazioni sindacali concernente l'attuazione dell'articolo 2 della sequenza contrattuale – ex art. 62 CCNL/2007 – sottoscritta il 25 luglio 2008» e che in forza dell'art. 4, punto 1, di esso il lavoratore in tale posizione «è tenuto alla sostituzione del DSGA»: osserva in proposito il giudice a quo che una cosa sarebbe la sostituzione del DSGA temporaneamente assente, altra cosa l'incarico stabile di assumere mansioni superiori per vacanza di posto in organico o per assenza duratura di lavoratore con diritto alla conservazione del posto. Tale seconda situazione, che sarebbe poi quella di causa, non potrebbe mai consentire per il Tribunale di Torino un totale azzeramento dell'emolumento spettante (e ritenuto dovuto dallo stesso art. 1, commi 44 e 45, citato) per lo svolgimento delle mansioni superiori previste nel contratto, con il risultato di elidere il nesso di corrispettività del negozio, sbilanciandolo dal lato del creditore delle prestazioni lavorative, il quale verrebbe esonerato dal pagamento del corrispettivo, comunque dovuto. Senza considerare, conclude il rimettente, che nel calcolo di quanto spettante a titolo di indennità di funzioni superiori (e cioè nel raffronto tra retribuzione del DSGA e dell'assistente), il contratto individuale 1° settembre 2012 concluso dalla ricorrente già teneva conto del corrispettivo per la seconda posizione da essa rivestita; il che evidenzierebbe, ulteriormente, secondo il medesimo, gli esiti irrazionali cui darebbe luogo, nel caso in esame, l'applicazione della normativa denunciata.

2.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'infondatezza delle questioni sollevate dal Tribunale di Torino. Osserva l'interveniente che la norma impugnata si inserisce nella manovra di contenimento della spesa pubblica dovuta all'eccezionale situazione economica internazionale ed alla necessità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, laddove, tra gli obiettivi concordati in sede europea, vi era appunto la riduzione della spesa del pubblico impiego.

La difesa statale rammenta in proposito la lettera della Banca centrale europea a firma congiunta di Mario Draghi e Jean Claude Trichet del 5 agosto 2011. Richiama, poi, l'ordinanza 14 luglio 1990 n. 299 [rectius: ordinanza n. 299 del 1999] con la quale questa Corte dichiarò manifestamente infondate le censure di costituzionalità dell'art. 7, comma 3, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 novembre 1992, n. 438. Si tratterebbe, quindi, della necessità di effettuare manovre correttive di finanza pubblica mediante l'adozione di misure che attengono direttamente al rapporto di impiego, chiedendo sacrifici ai dipendenti di tutti i settori della pubblica amministrazione (sia in regime privatistico che pubblicistico), senza distinzioni.

Nel merito, sostiene il Presidente del Consiglio dei ministri che la norma impugnata sarebbe espressione di una valutazione discrezionale del legislatore, non priva di ragionevolezza. La norma, anche in ossequio ai canoni di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. e di contenimento dei costi, verrebbe a ridurre l'indennità quanto più alto sia in concreto il trattamento economico goduto dal dipendente pubblico destinato a svolgere le mansioni superiori. La scelta legislativa sarebbe quindi quella di ridurre l'indennità quanto più il dipendente goda già di un trattamento economico che si avvicina maggiormente a quello previsto per il livello iniziale di inquadramento del DSGA, ed in tale scelta si dovrebbe rinvenire la ratio della norma.

Con riguardo al dedotto contrasto con l'art. 117 Cost. in relazione agli artt. 1 e 2 della direttiva n. 2000/78/CE, evidenzia il Presidente del Consiglio dei ministri che tale direttiva mirerebbe a stabilire un quadro generale di lotta alle discriminazioni fondate sulla religione, sulle convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali, mentre nel caso di specie

la disposizione censurata non parrebbe animata da alcun intento discriminatorio, né essa si fonderebbe sul criterio dell'età, ma piuttosto su quello del trattamento economico in concreto goduto: elemento, questo, ritenuto idoneo a giustificare una riduzione della indennità goduta per le mansioni superiori.

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale ordinario di Torino, in funzione di giudice del lavoro, ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 44 e 45, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013), in riferimento agli artt. 3 e 117 della Costituzione (quest'ultimo in relazione agli artt. 1 e 2 della direttiva 27 novembre 2000, n. 2000/78/CE del Consiglio, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro).

La questione è stata sollevata nell'ambito del giudizio promosso da una dipendente del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con qualifica di assistente amministrativo, la quale svolgeva su domanda funzioni superiori di reggenza di direttore dei servizi generali ed amministrativi (DSGA) presso un istituto scolastico. Per tale incarico la dipendente aveva stipulato con il dirigente scolastico in data 1° settembre 2012 – come era avvenuto per gli anni precedenti – un contratto individuale di lavoro per il periodo 1° settembre 2012-31 agosto 2013 che prevedeva la percezione dei compensi aggiuntivi indicati dall'art. 52 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e dall'art. 69 (Indennità di funzioni superiori e di reggenza) del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) 1994-1997, sottoscritto in data 4 agosto 1995. Tale ultima disposizione stabiliva al primo comma che «Al personale docente incaricato dell'ufficio di presidenza o di direzione, e al docente vicario, che sostituisce a tutti gli effetti il capo d'istituto per un periodo superiore a quindici giorni, nei casi di assenza o impedimento, nonché all'assistente amministrativo, che sostituisce il Direttore amministrativo o il responsabile amministrativo, negli stessi casi, è attribuita, per l'intera durata dell'incarico o della sostituzione, una indennità pari al differenziale dei relativi livelli iniziali di inquadramento».

Il combinato disposto dei commi 44 e 45 dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2013 stabilisce che gli «assistenti amministrativi incaricati di svolgere mansioni superiori per l'intero anno scolastico […] per la copertura di posti vacanti o disponibili di direttore dei servizi generali e amministrativi», «A decorrere dall'anno scolastico 2012-2013» saranno retribuiti «in misura pari alla differenza tra il trattamento previsto per il direttore dei servizi generali amministrativi al livello iniziale della progressione economica e quello complessivamente in godimento dall'assistente amministrativo incaricato».

Quindi, per effetto della nuova disposizione, in luogo del criterio in precedenza adottato (che prendeva a riferimento le retribuzioni tabellari nelle rispettive qualifiche iniziali dell'assistente amministrativo e del DSGA), si deve tenere conto dell'intero trattamento economico complessivamente goduto dall'assistente amministrativo incaricato.

Ne consegue che la valorizzazione dell'intero trattamento goduto dall'assistente amministrativo, in ogni caso di rilevante anzianità di servizio (superiore a 21 anni), – come è anche quello della ricorrente nel giudizio a quo, che già aveva maturato 28 anni di anzianità – produce l'azzeramento del compenso per le mansioni superiori, in quanto il trattamento complessivo in godimento è già pari o superiore a quello previsto come trattamento tabellare per la qualifica iniziale di DSGA.

Il giudice a quo ritiene violato l'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto il criterio introdotto dalla legge di stabilità 2013 produrrebbe la progressiva riduzione del compenso per le mansioni superiori parallelamente alla progressione economica del dipendente, sino ad annullarlo quando il trattamento economico, per effetto degli scatti maturati in conseguenza del servizio, sia tale da superare lo stipendio tabellare iniziale del DSGA.

Il rimettente ritiene che la norma impugnata si ponga in contrasto anche con il principio dell'affidamento di cui al medesimo art. 3 Cost. e con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 1 e 2 della direttiva n. 2000/78/CE, la quale vieterebbe, tra l'altro, discriminazioni basate sull'età del lavoratore.

2.– Le censure rivolte dal giudice rimettente al combinato disposto dei commi 44 e 45 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 possono essere così sintetizzate: a) violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo dell'affidamento. Tale riferimento è implicito nei passaggi motivazionali dell'ordinanza nei quali – in relazione al parametro costituzionale invocato – viene lamentato come la norma successiva venga ad "azzerare" il compenso pattuito dalla ricorrente con l'amministrazione per lo svolgimento delle mansioni superiori, adempimento che rimane comunque a carico della ricorrente anche in assenza di corrispettivo; b) violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto il criterio introdotto dalla legge di stabilità 2013 produrrebbe la progressiva riduzione del compenso per le mansioni superiori in proporzione inversa alla progressione economica del dipendente, sino ad annullarlo quando il trattamento economico, per effetto degli scatti maturati in conseguenza del servizio, sia tale da superare lo stipendio tabellare iniziale del DSGA; c) violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione alla direttiva n. 2000/78/CE in tema di divieto di discriminazioni basate sull'età del lavoratore, dal momento che si verificherebbe una disparità di trattamento inversamente proporzionale all'anzianità di servizio del personale interessato ad assumere le mansioni superiori.

3.– Tra le questioni in esame non esiste un rapporto di priorità logico-giuridica. La Corte ritiene opportuno esaminare preliminarmente se l'impugnata disposizione abbia effettivamente leso il principio dell'affidamento, custodito da una delle molteplici declinazioni dell'art. 3 Cost.

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 (art. 1372 del codice civile) 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.

Si tratta in sostanza di verificare se nel caso di specie sussistano le condizioni per la tutela di un legittimo affidamento del funzionario nei confronti della norma sopravvenuta. A tal proposito occorre sottolineare come la difesa dello Stato abbia giustificato gli effetti retroattivi della disposizione impugnata sul contratto già stipulato con il particolare momento di difficoltà economica, che ha spinto il legislatore ad adottare eccezionali misure di contenimento della spesa. A fronte di tale esigenza si spiegherebbero, da un lato, il sacrificio imposto al lavoratore e, dall'altro, il mantenimento dei suoi obblighi lavorativi in ossequio al principio di continuità nello svolgimento della delicata funzione affidatagli.

In definitiva, la questione da dirimere consiste nel verificare se la certezza del diritto, correlata alle esigenze di stabilità, di sicurezza e definitività dei rapporti giuridici nascenti dal contratto, sia comprimibile da un dato normativo successivo ispirato alle eccezionali esigenze di contenimento della spesa.

4.– Alla luce di quanto premesso, la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della tutela dell'affidamento, è fondata.

Nel caso in esame, l'inserzione automatica di una clausola di legge – quella che applica retroattivamente ai contratti stipulati in data 1° settembre 2012, antecedente all'entrata in vigore della legge di stabilità, il meccanismo scalare di determinazione del corrispettivo dovuto al dipendente affidatario delle mansioni superiori di DSGA – nel tessuto contrattuale già consolidato viene a stravolgere in modo sproporzionato alcuni elementi che caratterizzano in maniera pregnante il contratto in questione. Sotto tale profilo, è necessario sottolineare: a) l'incidenza retroattiva sui presupposti del consenso, in relazione alla cui formazione risulta determinante – per la parte privata – il fattore della retribuzione, in concreto azzerato dalla norma sopravveniente; b) la lesione della certezza dei rapporti giuridici, considerato l'affidamento del contraente su un rapporto negoziale di natura corrispettiva; c) la modifica unilaterale, per fatto del legislatore, degli effetti del contratto, in relazione ai quali si evidenzia la asimmetria tra il permanere immutato degli obblighi di servizio e l'affievolimento del diritto alla retribuzione delle mansioni superiori.

Per quanto riguarda l'accertamento della lesione al principio dell'affidamento sulla certezza dei rapporti giuridici, non è inoltre indifferente il fatto che proprio il legislatore, dopo aver introdotto un sistema normativo basato sul principio della corrispettività, pretende di rimuovere le conseguenze contrattuali derivanti dall'assetto preesistente alla disposizione impugnata.

Ai fini della presente decisione non è altresì irrilevante l'elemento temporale che ha caratterizzato la scansione cronologica intercorrente tra la stipula del contratto e il mutamento normativo. Con riguardo all'elemento temporale, questa Corte ha già avuto modo di precisare i rapporti tra la stabilità dei vincoli negoziali di durata e le sopravvenienze normative, affermando che «non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.). Dette disposizioni però, al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto (sentenze n. 36 del 1985 e n. 210 del 1971).» (sentenza n. 349 del 1985).

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: assume rilievo, cioè, la brevità del lasso temporale, appena quattro mesi, tra il momento in cui il funzionario ha stipulato il contratto – sulla base di una normativa prevista nel contratto collettivo di lavoro e, per di più, stabile nel tempo – e quello di entrata in vigore della nuova disposizione, radicalmente differente proprio con riguardo alle modalità retributive. Queste ultime sono state presumibilmente decisive nell'esercizio della precedente opzione di chiedere l'assegnazione alle mansioni superiori. È evidente in questo caso la lesione dell'affidamento del dipendente che, dopo la stipula, ha ormai fatto aggio sulla remunerazione della funzione temporaneamente affidatagli.

Oltre all'elemento temporale non possono essere disconosciuti, nel caso in esame, il grado di meritevolezza dell'affidamento e la sproporzione dell'intervento legislativo che lo comprime.

Sotto il primo profilo, deve essere considerata l'obiettiva configurazione incentivante del quadro normativo antecedente, il quale, attraverso una retribuzione certa, induceva l'assistente amministrativo ad accettare compiti e funzioni altrimenti non sufficientemente convenienti. Non vi è dubbio che la candidatura all'esercizio temporaneo alle mansioni

superiori si fondi sullo stimolo normativo costituito dalla certezza della retribuzione. Insomma, l'esistenza di un nesso eziologico tra la retribuzione e la scelta di esercitare le mansioni superiori appare, almeno sotto il profilo astratto, difficilmente confutabile e, in quanto tale, rende recessive le ragioni del contenimento della spesa rispetto alla salvaguardia del legittimo affidamento.

Sotto il secondo profilo, risulta non proporzionato il sacrificio imposto al titolare di una situazione soggettiva perfetta derivante da un contratto regolarmente stipulato rispetto all'esigenza di contenimento della spesa. Occorre ricordare che la norma non appare corredata da alcuna relazione tecnica circa i risparmi da conseguire e tale stima sarebbe obiettivamente difficile, considerato che la platea dei potenziali assuntori dell'incarico di mansioni superiori varia da soggetti che godrebbero della stessa retribuzione prevista dal vecchio assetto normativo ad altri che la perderebbero completamente.

Pertanto, il bilanciamento tra la posizione privata incisa dalla retroattività della norma e l'interesse pubblico sotteso al contenimento della spesa rende la disposizione stessa contrastante con l'art. 3 Cost. sotto il profilo della lesione del principio dell'affidamento.

5.– Alla luce delle esposte considerazioni, il combinato disposto dei commi 44 e 45 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non esclude dalla sua applicazione i contratti di conferimento delle mansioni superiori stipulati antecedentemente all'entrata in vigore dello stesso.

Per quanto argomentato, rimangono assorbite le ulteriori censure sollevate in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 44 e 45 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013), nella parte in cui non esclude dalla sua applicazione i contratti di conferimento delle mansioni superiori di direttore dei servizi generali ed amministrativi stipulati antecedentemente alla sua entrata in vigore.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2016.

F.to:

Giuseppe FRIGO, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 maggio 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.