

La Corte EDU e i mutamenti interpretativi del parametro costituzionale nazionale per legittimare misure di austerità, tra giusto processo e diritto di proprietà

di Flavio Guella

Title: The ECtHR and the changing interpretation of the national constitutional parameter aimed at legitimizing austerity measures, between due process and the right to property

Keywords: Austerity and financial crisis; Property rights; Wages and pensions; Due process; Requirement in constitutional interpretation

1. – Con la sentenza *Constantinou e altri c. Cipro* del 13 novembre 2025 la Corte EDU è intervenuta su una legislazione statale di molto precedente, espressione del periodo di emergenza finanziaria riconducibile alla crisi dei debiti sovrani avviatasi nel 2008/2009. L'interesse per la pronuncia risiede peraltro non solo nella conferma dell'ampio margine di apprezzamento nazionale che la Corte europea dei diritti dell'uomo riconosce a fronte di misure di austerità, che in concreto ha portato anche in questa vicenda a far salva la legislazione nazionale approvata a partire dal 31 agosto 2011 per salvaguardare – mediante tagli stipendiali e pensionistici nel comparto del pubblico impiego della Repubblica di Cipro – gli equilibri del bilancio pubblico. Accanto a questo profilo, infatti, la sentenza si evidenzia anche per una valutazione del come situazioni di crisi e transizione legittimino, nei fatti, mutamenti di interpretazione costituzionale anche selettivi e repentini i quali – sebbene peggiorativi dei livelli di tutela dei diritti e latori di incertezza giuridica – non determinano di per sé una violazione degli standard di tutela del giusto processo e dello stato di diritto (cfr. *infra* par. 4).

Il primo provvedimento rilevante per l'inquadramento della vicenda annotata è la legge cipriota del 2011 sul contributo straordinario dei funzionari, dipendenti e pensionati della pubblica amministrazione e del settore pubblico generale (Legge n. 112 (I)/2011); intervento normativo che ha trattenuto da stipendi e prestazioni previdenziali – con prelievo provvisorio perché legato al perdurare della crisi, ma ad effetti definitivi vista la non ripetibilità di quanto incamerato al bilancio statale – una percentuale del trattamento economico progressiva a scaglioni, con un impatto fino ad un massimo del 3,5% mensile (provvedimento poi emendato in tali quote dalle riforme di cui alle Leggi n. 193(I)/2011 e n. 184(I)/2012, e venuto a scadenza nell'esercizio 2016 pur senza riflessi sul l'interesse al ricorso per i cittadini medio termine colpiti da tali misure). Analogamente, la Legge n. 168(I)/2012, ripetutamente emendata (fino a sovrapporsi e sostituire la precedente) e i cui effetti sono venuti meno a partire dal 2023, ha inciso con analoga struttura su stipendi e

pensioni del settore pubblico allargato mediante trattenute più articolate il cui impatto è arrivato ad un'incidenza massima sulle mensilità considerate comunque di poco superiore a quella del provvedimento del 2011 (salvo la sospensione dell'intera pensione per i casi di parallela nuova occupazione del beneficiario; per un'analisi complessiva della crisi del debito pubblico cipriota, e delle misure europee di stabilizzazione, cfr. J. Marangos, T. Anthrakidis, *The Cypriot financial crisis through a Post Keynesian lens*, in 48 *J. Post Keynesian Econ.* 478 (2025)).

Tale normativa è stata oggetto da subito di contestazioni di costituzionalità, fondate in particolare sugli art. 23, 24 e 28 della Carta fondamentale cipriota, i quali tutelano rispettivamente la proprietà, la parità di trattamento nel regime fiscale e l'eguaglianza *tout court*. Parametri di giudizio che quindi risultano rilevanti per la Corte EDU sia in quanto corrispondenti agli art. 14 CEDU e 1 del Protocollo n. 1, ma anche perché la relativa esegesi in periodo di crisi ha determinato l'emersione di filoni giurisprudenziali interni la cui incertezza e forte variabilità costituirebbe in sé – per il loro ruolo di parametri interposti nell'ordinamento cipriota – lesione del giusto processo (e quindi dell'art. 6 della CEDU, nella nota prospettiva della esigenza di *foreseeability*).

Nel dettaglio, i ricorrenti hanno sostenuto che il trattamento stipendiale, integrante un diritto patrimoniale protetto dall'art. 23 della Cost., fosse compreso dalle leggi 2011 e 2012 al di fuori delle tassative condizioni previste dal § 3 di tale disposizione costituzionale. Anche le prescrizioni della Carta fondamentale cipriota in tema di non discriminazione risulterebbero inoltre violate, la posizione del lavoratore pubblico venendo gravata con una richiesta di contribuzione alle esigenze straordinarie di equilibrio dei conti pubblici mediante misure di natura finanziaria ad applicazione selettiva, che escludono immotivatamente il comparto privato. Si trattava, peraltro, di misure di austerità di diffusa adozione nell'ambito del contrasto alla crisi economica dell'eurozona; misure tese alla riduzione diretta della spesa pubblica mediante tagli stipendiali e pensionistici piuttosto che all'aumento delle entrate con imposizioni lineari sul costo del lavoro, secondo un modello di intervento normativo – coperto da obiettivi chiaramente rientranti nel margine di apprezzamento nazionale – che la Corte EDU aveva già ritenuto, sindacando altre esperienze nazionali, come conformi alla Convenzione sotto il profilo della diretta incidenza sul diritto di proprietà (cfr. le sentenze *Mockienė c. Lituania*, n. 75916/13, 4 luglio 2017; *P. Plaisier BV c. Paesi Bassi*, nn. 46184/16 e altri 2, 14 novembre 2017; *Mamatas e altri c. Grecia*, nn. 63066/14 e altri 2, 21 luglio 2016; *Da Conceição Mateus e Santos Januário c. Portogallo*, nn. 62235/12 e 57725/12, 8 ottobre 2013; *Frimu e altri c. Romania*, nn. 45312/11 e altri 4, 7 febbraio 2012; *Mihăieș e Senteș c. Romania*, nn. 44232/11 e 44605/11, 6 dicembre 2011).

A completamento del quadro dei precedenti, sempre nel contesto delle riforme di austerità attuate dagli Stati membri a seguito della crisi finanziaria globale del 2008, va segnalato che anche la Corte di giustizia ha avuto alcune occasioni di intervento. La casistica rilevante per il diritto dell'Unione europea non emerge però in questa materia con un filone giurisprudenziale sistematicamente e specificamente dedicato alla legittimità di tagli salariali o pensionistici nazionali, giudicati per la loro lesività della circolazione del fattore produttivo lavoro, ma l'attenzione è stata piuttosto incentrata sugli effetti indiretti che tali riduzioni del trattamento economico potevano produrre sull'indipendenza della magistratura. In questa prospettiva, uno dei casi più importanti in cui la Corte di giustizia è stata chiamata a pronunciarsi su un problema analogo è quello di cui alla sentenza resa il 27 febbraio 2018 nella causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*; pronuncia nella quale la questione verteva sulla compatibilità di una misura portoghese di contenimento della spesa salariale con il principio di indipendenza giudiziaria, sancito dall'art. 19(1), co. 2 TUE e con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Il legislatore portoghese aveva infatti imposto

tagli temporanei agli stipendi dei dipendenti pubblici, compresi i magistrati della Corte dei conti (*lei* n. 75/2014), la cui legittimità è stata fondata – nella lettura del giudice europeo – sull'idea per cui il principio di indipendenza giudiziaria non osta alle misure nazionali di riduzione salariale purché le stesse siano inserite in un quadro più ampio di riforme di bilancio, adottate per fare specificamente fronte ad un eccessivo disavanzo pubblico.

La Corte di giustizia motiva quindi il proprio orientamento permissivo di misure di austerità incidenti su aspettative economiche dei lavoratori osservando che quelle misure non erano state adottate specificamente per colpire i magistrati in quanto tali, ma costituivano interventi generali nel settore pubblico applicati ad un ampio ventaglio di pubblici impiegati e finalizzati a soddisfare esigenze imperative di politica economica e finanziaria. Per la Corte, la circostanza che tali misure fossero generali, temporanee e legate ad un quadro di riforme di bilancio sistematico faceva sì che non si potesse considerarle, di per sé, incompatibili con il diritto dell'Unione in punto di indipendenza giudiziaria (cfr. F. Guella, *Tagli stipendiali e indipendenza della magistratura in Portogallo: temporaneità, sostenibilità e non selettività per bilanciare convergenza finanziaria e Unione "di diritto"*, in questa *Rivista*, 2018, 499 ss. e A. Miglio, *Indipendenza del giudice, crisi dello stato di diritto e tutela giurisdizionale effettiva negli Stati membri dell'Unione europea*, in *Dir. umani e dir. internaz.*, 2018, 421 ss.). Ragionamento, questo, che peraltro ha avuto anche risvolti procedurali e di portata interpretativa, evidenziando come la connessione con gli interessi dell'Unione possa derivare non soltanto dall'attuazione di norme UE nei settori di attribuzione, ma anche da misure nazionali legate all'adempimento di obblighi derivanti da decisioni dell'Unione nel contesto di programmi di convergenza e di monitoraggio degli squilibri macroeconomici.

La giurisprudenza successiva e gli sviluppi dottrinali – come evidenziato da richiami a pronunce più recenti (per esempio sentenza 25 febbraio 2025, cause riunite C-146/23 e C-374/23, *XL v. Sąd Rejonowy w Białymstoku e SR, RB v. Lietuvos Respublika*, su cui cfr. F. Guella, *Quantificazione del trattamento economico e indipendenza della magistratura, tra rilevanza europea della questione (strumentale allo stato di diritto) e ragioni di bilancio nazionali*, in questa *Rivista*, 2025, 921 ss.) – confermano un orientamento nel quale la Corte di giustizia ribadisce il principio secondo cui gli Stati membri mantengono un ampio margine di discrezionalità nell'organizzazione degli apparati e nella determinazione delle retribuzioni, purché tali misure siano oggettive, trasparenti, non discriminatorie e proporzionate ad un obiettivo di interesse generale (quale è quello del risanamento dei conti pubblici).

Questo approccio appare peraltro confermato anche nell'ambito del caso *Ledra Advertising* (sentenza 20 settembre 2016, C-8/15P a C-10/15P), che pur presentando struttura ed oggetto diversi dalla casistica appena richiamata (la pronuncia ponendosi come rilevante per l'assoggettare al sindacato giurisdizionale la condotta istituzionale nella governance macroeconomica intergovernativa) è comunque di particolare interesse perché ha specificamente riguardato la Repubblica cipriota. Originato dal bail-in cipriota del 2013, infatti, il ricorso in quella vicenda contestava la violazione del diritto di proprietà (art. 17 della Carta di Nizza) da parte di Commissione e BCE, dando alla Corte l'occasione per definire la responsabilità extracontrattuale delle istituzioni europee operanti *extra ordinem*; la sentenza ha infatti poi statuito che la Commissione resta vincolata ai diritti fondamentali anche quando agisce fuori dal quadro UE e tuttavia, applicando il test di proporzionalità, si è in concreto rigettata la domanda risarcitoria, ritenendo le misure giustificate dall'interesse generale di stabilità sistemica (secondo un approccio, appunto, non dissimile da quello evidenziato nella casistica sopra richiamata).

2. – Come nella giurisprudenza UE l'emersione del tema della legittimità dei tagli stipendiali non è stata diretta (neppure la direttiva 2022/2041 sui salari minimi potendo legittimare un'ingerenza nella sovranità statale in materia, avendo base giuridica in una competenza di c.d. terzo tipo, di sostegno e integrazione), ma è diventata rilevante solo in sinergia con il tema dell'indipendenza della magistratura (ai fini della effettività del rimedio pregiudiziale), allo stesso modo anche il sistema CEDU ha approcciato il tema con difficoltà e su più livelli. In particolare, la citata giurisprudenza della Corte di Strasburgo – nel cui filone si inserisce la sentenza qui annotata – si occupa sì di tagli stipendiali anche sulla base dei suoi parametri convenzionali (proprietà, proporzionalità, non discriminatorietà), ma l'emersione della questione come potenzialmente decidibile – consentendo al giudice sovranazionale di entrare nel perimetro dell'apprezzamento statale – pare manifestarsi da ultimo, nella sentenza *Constantinou e altri c. Cipro*, proprio con riguardo alla pretesa ineffettività di una tutela giurisdizionale nazionale della proprietà/salario incerta per il mutare illogico dell'interpretazione della Costituzione nazionale.

Al centro della contestazione più significativa avanzata dai ricorrenti, cioè, si pone la mancata tutela giurisdizionale effettiva del diritto di proprietà; omessa tutela che conseguirebbe ad orientamenti giurisprudenziali interni i quali, sulle due leggi del 2011 e del 2012 in oggetto, avrebbero segnato una immotivata discontinuità rispetto alla consolidata interpretazione precedente (e quindi si lamenta una scorretta applicazione del parametro costituzionale nazionale, pretestuosamente fatto oggetto di un'esegesi già sconfessata in più risalenti arresti). Vi sarebbe quindi stata un'aspettativa dei consociati al rispetto di uno standard costituzionale di tutela dei diritti patrimoniali, maturato sulla base di un costante orientamento della giustizia cipriota. In particolare, univoci orientamenti giurisprudenziali portavano a ritenere non legittimi i prelievi finanziari straordinari motivati da esigenze di bilancio pubblico, operati al di fuori dei prelievi tributari ordinari; e ciò in quanto la clausola costituzionale dell'art. 23, nella parte in cui prevede come possibile ipotesi di limitazione legislativa del diritto di proprietà quella finalizzata alla "promozione dell'utilità pubblica", era considerata non sufficientemente ampia da comprendere compressioni dei beni finanziari, anziché dei soli beni immobili o aziendali (in quanto il legislatore costituente avrebbe introdotto tale clausola avendo specificamente presenti situazioni diverse, di riordino della proprietà immobiliare o delle attività produttive).

Rispetto alla prima legge del 2011, tuttavia, la sentenza della Corte Suprema *Charalambous e altri c. la Repubblica di Cipro*, nn. 1480/2011 e altri dell'11 giugno 2014 aveva respinto i ricorsi, negando quindi tutela ai dipendenti pubblici i cui salari e pensioni erano stati decurtati. Il rigetto veniva in particolare fondato su una motivazione in fatto legata all'analisi nel merito della ragionevolezza della misura, alla luce dell'eccessivo deficit di bilancio pubblico e del continuo declassamento del rating creditizio di Cipro da parte delle agenzie internazionali (che rendeva impossibile contrarre prestiti sui mercati, e quindi della necessità di riorganizzare la spesa pubblica e ridurre il deficit anche per garantire la stabilità microeconomica). Posto che i costi del personale del settore pubblico costituiscono nei fatti la spesa più consistente del bilancio dello Stato, agire sugli stessi non sarebbe da ritenere discriminatorio del lavoratore pubblico rispetto a quello privato, e allo Stato la sentenza del giudice interno riconosceva quindi una vera e propria nuova facoltà discrezionale di attuare misure straordinarie al fine di stabilizzare le finanze pubbliche nell'ambito di un'immediata emergenza.

Questa pronuncia ha così sottolineato che il diritto tutelato dall'art. 23 § 1 della Costituzione cipriota non è assoluto, ma soggetto a limitazioni che secondo la giurisprudenza interna danno allo Stato il potere di emanare le leggi necessarie non solo per garantire il pagamento delle imposte ma anche di altri contributi alla spesa

pubblica, anche ad applicazione selettiva. In ciò si segnala una solo parziale continuità con la giurisprudenza della Corte Suprema nel caso *Demetriades e altri c. Consiglio dei ministri e altri* (1996) 3 CLR 85 che aveva fissato il principio per cui le clausole che limitano l'uso della proprietà lasciando intatto il nucleo del diritto di proprietà non costituiscono una privazione del diritto, bensì una limitazione dello stesso, ammessa sui diversi beni dei diversi soggetti secondo una portata la cui definizione rientra nella discrezionalità politica del legislatore; fuori da tale discrezionalità ricade solo l'ipotesi in cui le restrizioni possono comportare una privazione vera e propria, che si registrerebbe unicamente quando le stesse rendono la proprietà inutilizzabile (il diritto allo stipendio non estendendosi di conseguenza al limite della pretesa a ricevere uno stipendio di un importo "determinato", ma solo "adeguato").

A livello di opinioni dissenzienti, peraltro, nella pronuncia citata e in altra parte della giurisprudenza cipriota si fa però osservare che a questo approccio è sotteso un abbassamento delle tutele rispetto all'esegesi costituzionale pregressa. Sebbene l'art. 1 del Protocollo n. 1 CEDU consenta – in linea con tale interpretazione – un'ingerenza nella proprietà per motivi di interesse pubblico, nell'art. 23 della Costituzione cipriota non esisterebbe invece alcuna disposizione letterale (o eccezione implicita) permissiva di tali limitazioni. In una prospettiva più stringente, quindi, parte della giurisprudenza cipriota è rimasta orientata a ritenere che il parametro costituzionale nazionale garantisca una tutela dei diritti di proprietà maggiore rispetto al sistema convenzionale, poiché restrizioni o interferenze con tali diritti sarebbero possibili solo per le ragioni espresse e specifiche previste dall'art. 23. Il consolidamento dell'economia statale costituirebbe quindi uno scopo di interesse pubblico che rientra sì tra le eccezioni previste dall'art. 1 del Protocollo n. 1, ma non sarebbe invece ammesso dall'art. 23 § 3 della Costituzione, come è stato poi accertato nel caso *Maria Koutselini-Ioanidou e altri c. la Repubblica di Cipro*, casi nn. 740/2011 e altri (2014, 3 AAD 361).

Tale panorama giurisprudenziale interno si è poi arricchito grazie alla casistica sviluppatasi sulla seconda legge del 2012, con riguardo alla quale il tribunale amministrativo cipriota ha emesso due sentenze distinte, ma convergenti. Sia nel caso *Avgousti e altri c. la Repubblica di Cipro*, ricorso n. 898/2013, 27 novembre 2018, così come nel caso *Nicolaide e altri c. la Repubblica di Cipro*, nn. 98/2013 e altri, 29 marzo 2019, si è infatti ritenuto che la riduzione delle pensioni costituisca una restrizione inammissibile al diritto di proprietà, ribadendo le conclusioni della maggioranza nel caso *Charalambous e altri* (per cui le ragioni di pubblica utilità, come il risanamento delle finanze pubbliche, non rientrano nelle eccezioni previste dall'art. 23 § 3 della Costituzione utili per l'introduzione di misure finanziarie). All'opposto, in sede di gravame la Corte Suprema – che ha poi riunito i ricorsi – ha deciso in assemblea plenaria (*Avgousti e altri c. la Repubblica di Cipro*, nn. 177/2018 e altri, 10 aprile 2020), sconfessando ancora una volta l'orientamento passato; in particolare si è dichiarato che la riduzione di stipendi e pensioni ai sensi della Legge n. 168(I)/2012 era da considerarsi costituzionalmente conforme perché anche il parametro nazionale può essere interpretato in linea con lo standard CEDU, in senso quindi permissivo delle limitazioni del diritto di proprietà per ragioni di interesse economico nazionale.

Si ribadisce quindi l'idea per cui nel quadro costituzionale, analogamente a quanto registrabile in quello sovranazionale, il diritto al trattamento economico del lavoratore non si estende ad un importo specifico (perlomeno al di fuori della prospettabilità di livelli censurabili per inadeguatezza, idonei a determinare la lesione di un nucleo essenziale del diritto) e, di conseguenza, a determinate condizioni e in periodi di crisi economica la modifica unilaterale ed autoritativa di tale importo non risulta vietata per lesione dell'affidamento, purché non si vada a determinare la perdita dei mezzi di sussistenza da ritenersi essenziali. Inoltre, per

temperare il cambio di orientamento nell'esegesi del dettato costituzionale che è sotteso a questa decisione, la Corte suprema sottolinea come – perlomeno rispetto al precedente *Koutselini-Ioannidou*, che riguardava la privazione permanente parziale o totale delle pensioni – un'interpretazione evolutiva della Costituzione cipriota, in linea con le possibilità concesse dal parametro sovranazionale, si impone perché la casistica maturata nella crisi dei debiti sovrani avviatasi nel 2008/2009 riguardava la riduzione delle pensioni o degli stipendi in modo limitato e transitorio, certamente quindi non afferente un c.d. nucleo essenziale del diritto (situazione rispetto alla quale la conservazione di un diverso orientamento nell'interpretazione dell'art. 23, più formalista, avrebbe determinato evidenti sacrifici di altri interessi pur meritevoli).

A rendere particolarmente problematico il mutamento di interpretazione dell'art. 23 della Costituzione cipriota, infatti, va segnalato che nel più risalente *leading case* nazionale in materia, la sentenza della Corte costituzionale nel caso *Santa Sede di Kitium c. Consiglio Municipale di Limassol* (1 RSCC 15, 2 marzo 1961), la portata delle eccezioni all'intangibilità della proprietà sembrava essersi nettamente consolidata in senso formale, già risolvendo in modo rigido anche l'esito sulle fattispecie di natura finanziaria come quelle emerse nella casistica qui commentata. In quella vicenda si era infatti definito il quando un'ingerenza nel diritto di proprietà (che in quell'ipotesi si sostanzia nella decisione di rifiutare un permesso di costruire) equivaleva a una "privazione", ammessa solo ai sensi del § 4 dell'art. 23, o a una "restrizione o limitazione", per la quale appunto il § 3 dell'art. 23 prevede ipotesi legittimanti meno tipizzate. La Corte costituzionale aveva a riguardo sostenuto che la distinzione tra i due scenari – quello della privazione e quello della limitazione – fosse questione di fatto più che di mero grado, e quindi il dato letterale dell'art. 23 non poteva essere forzato per sacrificare la proprietà per ragioni atipiche, adducendo che tali "limitazioni" presentavano comunque un'incidenza di entità limitata e non totalizzante nel senso di un'espropriazione (il diritto di proprietà costituzionalmente protetto includendo tutto il ventaglio delle possibilità del possedere e godere del bene). Idea, quella dell'inammissibilità di limitazioni fondate su generiche esigenze di interesse pubblico non tipizzate dall'art. 23, anche se costruite come limitazioni non espropriative, poi ribadita costantemente nella giurisprudenza nazionale (cfr. ad es. *Kirizis e altri c. la Repubblica di Cipro*, 1965, 3 CLR 85; *Thymopoulos e altri c. il Comitato municipale di Nicosia*, 1967, 3 CLR 588; *Demetriades e altri c. il Consiglio dei ministri*, 1996, 3 CLR 85), fino agli sviluppi recenti di senso opposto.

A fronte di questi precedenti, si è quindi rivelato problematico soprattutto il rifiuto del giudice supremo interno di fare chiarezza sul quadro costituzionale di riferimento. Ciò in quanto la nuova Corte costituzionale suprema – che ha assunto giurisdizione di terzo grado dal 2023, per la risoluzione dei conflitti di giurisprudenza – ha negato un intervento di stabilizzazione di tali orientamenti nella giurisprudenza amministrativa e di merito, che avrebbe obbligato ad un ripensamento complessivo degli orientamenti precedenti. Con ricorso n. 10/23 le parti interessate avevano infatti richiesto l'autorizzazione a presentare gravame per la risoluzione del conflitto sorto nella giurisprudenza della Corte suprema prima dell'istituzione della nuova Corte costituzionale (riforma degli artt. 133 ss. e 155 della Costituzione della Repubblica di Cipro), cioè per sciogliere le antinomie tra gli orientamenti interpretativi dell'art. 23 nei citati casi *Charalambous*, *Koutselini-Ioannidou* e *Avgousti*; tuttavia, il 19 marzo 2024 la Corte costituzionale suprema ha stabilito di non avere giurisdizione per esaminare i conflitti nella giurisprudenza della precedente Corte suprema, ritenendo di poter esaminare solo i conflitti sorti nella nuova Corte d'appello. Ciò, peraltro, comunque spingendosi in un *obiter* ad affermare che in ogni caso non vi sarebbe alcuna radicale incertezza giurisprudenziale, l'interpretazione da seguire dovendo essere quella recente e

permissiva dell'intervento limitativo statale, ma ciò solo a fronte di situazioni di effettiva eccezionalità (come comune nelle giurisprudenze nazionali del periodo della crisi, alla ricerca di un equilibrio tra necessità di equilibrio di bilancio e tutela dello stato sociale; cfr. C. Marchese, *I diritti sociali nell'epoca dell'austerità: prospettive comparate*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2017, 141 ss.).

3. – Al centro delle censure nel caso *Constantinou e altri c. Cipro*, quindi, non emerge tanto la tutela della proprietà in prospettiva CEDU (parametro più permissivo per le scelte del legislatore nazionale rispetto all'interpretazione storica della Costituzione nazionale), quanto piuttosto l'incertezza nei rimedi che il rifiuto di chiarire in modo stabile l'abbandono della vecchia interpretazione dell'art. 23 Cost. porta con sé, in termini di lesione del giusto processo *ex art. 6 CEDU*. Sul piano della questione specifica della protezione della proprietà, infatti, il Protocollo addizionale alla Convenzione – che è entrato a far parte del diritto interno in seguito alla legge cipriota di ratifica della CEDU n. 39/1962 – non ha ristretto lo standard di tutela di diritti, che può legittimamente rimanere più elevato a livello nazionale.

Ovviamente nondimeno in tutti i ricorsi si lamenta l'illegittima e ingiustificata ablazione di una parte dei trattamenti stipendiali e pensionistici, in violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1. Tuttavia, a riguardo la motivazione del rigetto fornita dalla Corte di Strasburgo è lineare nel ribadire come gli Stati godano di un ampio margine di apprezzamento nella regolamentazione della propria politica sociale. E, va notato, un consolidato orientamento giurisprudenziale estende tali principi – come tutti quelli che si applicano in generale nei casi riguardanti l'art. 1 del Protocollo n. 1 – anche alle fattispecie rilevanti per la protezione delle aspettative su pensioni, stipendi e prestazioni sociali (cfr. le sentenze della Corte EDU *Stummer c. Austria* [GC], n. 37452/02, 7 luglio 2011; *Savickas e altri c. Lituania*, n. 66365/09, 15 ottobre 2013; *Koufaki e ADEDY c. Grecia*, nn. 57665/12 e 57657/12, 7 maggio 2013; *Mihăieș e Senteș c. Romania*, nn. 44232/11 e 44605/11, 6 dicembre 2011, ma anche *Da Silva Carvalho Rico c. Portogallo*, n. 13341/14, 1° settembre 2015).

Si ribadisce quindi anche rispetto alla casistica cipriota che le modalità di riequilibrio dei bilanci pubblici assumono tipicamente forma di decisione legislativa in quanto implicano la considerazione di questioni politiche, economiche e sociali di rilevanza centrale; a fronte di tale natura, la Corte EDU ha costantemente riconosciuto come le autorità nazionali si collocano fisiologicamente in una posizione di maggiore prossimità con la collettività colpita da tali misure, consigliando quindi che non sia il giudice sovranazionale a svolgere in prima battuta – e salva ragionevolezza – il giudizio di appropriatezza dei mezzi utili per raggiungere gli obiettivi di conciliazione del quadro finanziario con le priorità sociali di produzione e redistribuzione (cfr. *Koufaki e ADEDY c. Grecia*, nn. 57665/12 e 57657/12, § 31, 7 maggio 2013). Ciò a condizione, *ex art. 1 del Protocollo n. 1*, che le limitazioni autoritativamente imposte dallo Stato al pacifico godimento dei beni siano operate in un quadro di liceità, quindi nel rispetto dei principi dello stato di diritto e di legalità (cfr. *Bélané Nagy c. Ungheria* [GC], n. 53080/13, § 112, 13 dicembre 2016).

Peraltro, la mera esistenza di una base giuridica non è comunque sufficiente a soddisfare lo standard CEDU, accanto ad una norma legittimante richiedendosi anche un'adeguata applicazione giurisprudenziale della stessa, tale da fornire garanzie di certezza del diritto e non arbitrarietà (cfr. *Anželika Šimaitienė c. Lituania*, n. 36093/13, § 111, 21 aprile 2020). Accanto alla conformità al diritto interno, quindi, gli interventi limitativi di aspettative economiche private devono anche essere frutto di decisioni normative, amministrative e giurisdizionali sufficientemente accessibili, precise e prevedibili nella loro applicazione (cfr. *Lekič*

c. Slovenia [GC], n. 36480/07, § 95, 11 dicembre 2018), secondo un'ottica di *foreseeability* che proprio le incertezze esegetiche nell'applicazione dell'art. 23 Cost. sembrano poter mettere in crisi nell'esperienza cipriota recente. Non è allora sufficiente che in astratto la norma limitatrice del diritto di proprietà persegua uno scopo legittimo di interesse pubblico, presentandosi invece poi in concreto come irragionevolmente o imprevedibilmente applicata a fronte delle fattispecie concrete, ma il giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e le esigenze di tutela dei diritti fondamentali dell'individuo deve concretizzarsi invece in tutte le fasi di applicazione della norma (così che un quadro legale astrattamente proporzionato risulta comunque difforme dallo standard CEDU se in concreto il proprietario interessato si trova, in taluna casistica, a dover sopportare un onere individuale eccessivo o impreveduto; cfr. la sentenza *Savickas e altri*, cit., § 91, e *Koufaki e ADEDY*, cit., § 32).

A fronte di questo quadro generale, anche nella vicenda annotata le parti non contestavano che la limitazione delle loro aspettative salariali o pensionistiche fosse basata su un quadro legale formalmente legittimo (le due leggi del 2011 e del 2012), ma l'incompatibilità di tali leggi con l'interpretazione consolidata dell'art. 23 Cost. avrebbe reso tali sacrifici irragionevoli per imprevedibilità e illegittimi per inidoneità della fonte legislativa ordinaria ad incidere su tali assetti. La Corte EDU a riguardo non si avoca un potere di sindacato sulla conformità delle misure di austerità con il diritto interno costituzionale, che spetta in prima battuta alle autorità nazionali cui è riservata la funzione di *judicial review* e di *constitutional adjudication* (cfr. *Radomilja e altri c. Croazia* [GC], nn. 37685/10 e 22768/12, § 149, 20 marzo 2018), ma nondimeno un'eccessiva ed arbitraria incertezza giurisprudenziale conduce all'emersione di uno spazio di giudizio che si fonda non solo sul parametro del Protocollo n. 1 ma anche e soprattutto sullo standard del giusto processo. Il motivo di ricorso fondato sulla lesione del diritto di proprietà si viene quindi ad atteggare, come si era anticipato, quale motivo strettamente collegato al motivo di ricorso ai sensi dell'art. 6 della Convenzione; è infatti vero che la legittimità costituzionale delle leggi cipriote del 2011 e 2012 è stata confermata dalla Corte suprema nei casi *Charalambous* e *Avgousti*, fornendo un'interpretazione del parametro costituzionale interno più permissiva rispetto al passato, ma le parti contestano proprio l'ambiguità ed incertezza di tale soluzione ermeneutica. La Corte suprema nazionale ha infatti sì applicato gli standard che la Corte EDU ha sviluppato in relazione all'art. 1 del Protocollo n. 1, ma i ricorrenti rivendicano che a livello nazionale esisteva uno standard più alto di protezione – legato alla lettera dell'art. 23 Cost. – che i giudici nazionali non avrebbero chiaramente abbandonato, ma solo selettivamente disapplicato nei casi di specie.

4. – A riguardo, tuttavia, la sentenza *Constantinou e altri c. Cipro* si atteggia come pronuncia di rigetto anche per questo profilo attinente l'art. 6 CEDU. Si conclude infatti che sebbene l'art. 1 del Protocollo n. 1 non riproponga esattamente la stessa formulazione e portata dell'art. 23 Cost., la Corte di Strasburgo nondimeno non può ravvisare motivi impellenti – in termini di irragionevolezza ed imprevedibilità di un'identica decisione pratica a partire da tali parametri sostanziali leggermente diversi – per discostarsi dalle conclusioni raggiunte dalla Corte Suprema. Sostituire l'opinione del giudice nazionale con una rilettura sovranazionale del diritto interno risulta infatti estremamente invasivo della sovranità, prospettandosi come intervento ammissibile solo in scenari estremi, mentre normalmente si rivela sufficiente – perché la Corte EDU debba rispettosamente astenersi dal riproporre proprie ricostruzioni ermeneutiche del tessuto normativo statale – che la giurisprudenza nazionale abbia fornito motivazioni non illogiche a supporto dell'esegesi proposta (cfr. *Žegarac e altri c. Serbia*, n. 54805/15 e altri, 17 gennaio

2023).

Il diritto a un giusto processo non è quindi violato dalla mancata osservanza da parte della Corte Suprema della giurisprudenza consolidata nella causa *Avgousti*. E ciò non perché un abbandono immotivato e incerto di precedenti orientamenti giurisprudenziali – più garantistici dei diritti rispetto allo standard minimo CEDU – non costituisca potenziale violazione della Convenzione essa stessa, ma semplicemente perché una simile contestazione deve fondarsi su gravi ed evidenti vizi logici del percorso motivazionale della giurisprudenza nazionale i quali – nel caso di specie – non vengono riscontrati. Per tale profilo quindi le contestazioni vengono risolte sulla base dell'impostazione internazionalistica classica per cui non è compito del giudice sovranazionale sostituirsi ai giudici nazionali, ma spetta in prima battuta a questi risolvere i problemi di interpretazione della legislazione interna; ciò sempre salvi i casi di manifesta arbitrarietà in cui – in via del tutto eccezionale – la Corte di Strasburgo può mettere in discussione anche l'interpretazione del diritto interno (cfr. *Nejdet Şahin e Perihan Şahin c. Turchia* [GC], n. 13279/05, § 49, 20 ottobre 2011).

Anche prima della vicenda qui annotata, peraltro, la Corte EDU aveva ben precisato i confini di tali ipotesi eccezionali, fissando in particolare da ultimo nel caso *Lupeni* il meccanismo processuale sulla base del quale – nell'esaminare le denunce di presunta discordanza giurisprudenziale ai sensi dell'art. 6 CEDU – si deve verificare non solo se vi siano profonde e durature differenze nella giurisprudenza nazionale, ma anche che non esista un meccanismo nel diritto interno per risolvere tali incongruenze o, d'altro lato, che un simile meccanismo non sia stato attivato correttamente (posto che, se non coltivato, viene meno la legittimazione sussidiaria della Corte di Strasburgo ad intervenire solo ad esaurimento dei rimedi interni; cfr. *Lupeni Greek Catholic Parish e altri c. Romania* [GC], n. 76943/11, 29 novembre 2016).

Il mutamento di orientamento nella sentenza *Charalambous* del 2014, in questo senso, si colloca in una fase storica in cui i giudici nazionali valorizzano in motivazione una situazione di fatto del tutto nuova rispetto alla pregressa, con deficit di bilancio e condizioni di crisi finanziaria idonei a delineare un quadro fattuale anomalo rispetto alla casistica su cui l'interpretazione dell'art. 23 della Costituzione cipriota era andata consolidandosi. E tale mutamento (peraltro avallato dalla Corte costituzionale suprema perlomeno a livello di *obiter*) non è ovviamente di per sé patologico, nel sistema CEDU l'evoluzione della giurisprudenza non costituendo vulnus della corretta amministrazione della giustizia, al contrario risultando disfunzionale un mancato mutamento interpretativo conforme ad un approccio dinamico ed evolutivo che risponda ai mutamenti sociali e fattuali (cfr. tra i vari precedenti in tal senso *Nejdet Şahin e Perihan Şahin*, cit., § 58). E proprio alla luce di tale necessità di evoluzione giurisprudenziale la Corte EDU osserva che con la sentenza *Charalambous* l'ordinamento cipriota si è sì discostato per la prima volta dai precedenti consolidati, legati ad una concezione restrittiva della base legittimante le ipotesi (tassative) di limitazione del diritto di proprietà, ma operando correttamente tale evoluzione in modo non tacito (bensì esplicitando le ragioni di contesto che orientano a ciò). In sostanza, il giudice sovranazionale registra non un arbitrario *revirement* ma un mutamento coerente con il quadro fattuale, che ha portato a ritenere non necessario applicare restrittivamente l'art. 23 § 3, la cui interpretazione per la rimanente casistica è però stata mantenuta in vita.

Inoltre, sempre nell'ottica del citato rispetto che la Corte di Strasburgo deve mantenere nei confronti degli orientamenti giurisprudenziali nazionali non irragionevoli, anche se incostanti o selettivi, la sentenza annotata osserva anche come nel parallelo caso *Koutselini-Ioannidou* (riguardante la parte della normativa che sospendeva la pensione di vecchiaia dei beneficiari del servizio pubblico per il

periodo di svolgimento di un qualunque impiego), la Corte Suprema ha non immotivatamente riadottato l'approccio applicato prima del caso *Charalambous*. La Corte cipriota ha infatti ritenuto che, poiché il "beneficio pubblico" non è incluso nell'elenco delle giustificazioni di cui all'art. 23 § 3 Cost., l'ingerenza contestata nei diritti pensionistici dei ricorrenti lavorativamente attivi fosse incostituzionale, con un *distinguishing* dal caso precedente forse molto formale, ma non immotivato e non privo di ragioni logico-giuridiche (visto il possibile impatto negativo in termini di disincentivazione delle attività produttive che questa norma presenta, a differenza delle precedenti).

Allo stesso modo, quindi, la Corte EDU giudica come una fisiologica fase di consolidamento degli orientamenti giurisprudenziali la circostanza per cui nelle sentenze emesse nel 2018 e nel 2019 il Tribunale amministrativo aveva seguito il precedente *Koutsellini-Ioannidou* (e quindi la soluzione interpretativa risalente e consolidata nell'ordinamento cipriota), mentre la Corte suprema nella sentenza *Avgousti* (sentenza del 2020) aveva poi seguito l'orientamento *Charalambous*. Anche in tale scelta la Corte nazionale ha infatti operato un mutamento di giurisprudenza (o meglio, in questa fase un consolidamento di un'applicazione parziale di una nuova giurisprudenza) in modo non arbitrario, espressamente affrontando la questione del cambio di indirizzo. In particolare si valorizzava il come questa nuova casistica si distinguesse dalla tipologia di ingerenza statale nel diritto di proprietà propria della sentenza *Koutselini-Ioannidou*, in cui la limitazione del trattamento economico era permanente (nella vicenda *Avgousti* si trattava invece di una riduzione limitata nella quantità e nel tempo, requisiti a fronte dei quali si potrebbe quindi ammettere un orientamento interpretativo nuovo ma fortemente selettivo delle ipotesi in cui il legislatore può comprimere la proprietà in modalità in passato ritenute non costituzionalmente conformi).

In sostanza, la Corte EDU apprezza come i giudici nazionali abbiano fornito una spiegazione coerente dei diversi approcci adottati nei casi *Charalambous*, *Koutselini-Ioannidou* e *Avgousti*, fondando diverse applicazioni dell'art. 23 Cost. su peculiarità giuridiche e fattuali delle singole fattispecie. Nel caso *Avgousti*, la Corte Suprema ha fondato la differenza di approccio su una diversità obiettiva rispetto al caso *Koutselini-Ioannidou*, in cui l'ingerenza era potenzialmente permanente e portava a perdere parzialmente o totalmente il trattamento pensionistico (sebbene la motivazione per l'intervento ablativo fosse sempre fondata sulla grave situazione economica dello Stato, che diventa quindi ragione invocabile *ex art. 23* solo in una casistica di interventi limitata). Posto questo indizio di ragionevolezza nella parte motiva delle sentenze nazionali, in sostanza, la Corte EDU ribadisce che, in linea di principio, non è sua funzione quella di confrontare decisioni diverse di tribunali nazionali, anche se emesse in procedimenti apparentemente simili (cfr. *Nejdet Sahin e Perihan Sahin*, cit., § 50 e *Ferreira Santos Pardal c. Portogallo*, n. 30123/10, § 42, 30 luglio 2015).

5. – Non diversa è la situazione nella casistica italiana, anche la nostra Corte costituzionale avendo assunto soluzioni ermeneutiche molto differenziate con riguardo alla legislazione che – in periodo di crisi – ha richiesto selettivamente sacrifici a specifiche categorie di dipendenti pubblici. Giurisprudenza costituzionale la quale, tuttavia, anche nell'esperienza nazionale italiana ha accompagnato tali orientamenti interpretativi differenziati (che hanno portato a fare salve solo talune tra le misure di austerità approvate dal legislatore) a motivazioni analitiche mediante le quali, su singoli dettagli di carattere formale, le distinzioni introdotte sono apparse ragionevoli (e, perlomeno tanto quanto quelle cipriote, anche idonee a superare lo standard di certezza del diritto sotteso all'art. 6 CEDU).

La Corte costituzionale italiana ha infatti più volte trattato della

compatibilità tra nuovo parametro costituzionale dell'equilibrio di bilancio e diritti sociali, occupandosene in particolare statuendo talora la prevalenza dell'equilibrio di bilancio nel bilanciamento con il diritto alla previdenza (sentenza n. 264/2012) e con i diritti del contribuente (sentenza n. 10/2015), talora la resistenza – rispetto alle esigenze di bilancio – del medesimo diritto alla previdenza (sentenza n. 70/2015, dove la prevalenza del diritto è per il passato) o della libertà sindacale (sentenza n. 178/2015, dove la prevalenza è per il futuro).

Anche la giurisprudenza costituzionale italiana è quindi giustamente non preconcepita nel valutare questi bilanciamenti, ed adotta un approccio “caso per caso” nel giudicare il se e il quanto le regole di convergenza finanziaria possano comprimere i diritti sociali (tra i molti commenti, per i diversi approcci nei diversi casi, cfr. C. Pinelli, *“Valutazione sistematica” versus “valutazione parcellizzata”: un paragone con la Corte di Strasburgo*, in *Giur. cost.*, 2012, 4228 ss.; G. Tesaurò, *Incostituzionalità della “Robin Hood Tax”: ragioni di bilancio “uber alles”*, in *Foro it.*, 2015, 1923 ss.; P. Sandulli, *Dal monito alla caducazione delle norme sul blocco della perequazione delle pensioni*, in *Giur. costit.*, 2015, 559 ss.; R. Romboli, *Il problema delle sentenze costituzionali “che costano” e il segreto della camera di consiglio*, in *Foro it.*, 2015, 1867 ss.; V. Ferrante, *Anche per i dipendenti pubblici arriva l'ora della riscossa: la Corte dichiara l'incostituzionalità della proroga del blocco della contrattazione collettiva*, in *Dir. rel. ind.*, 2015, 1120 ss.; L. Fiorillo, *Contrattazione collettiva e lavoro pubblico: una nuova interpretazione sistematica della Corte costituzionale*, in *Giur. costit.*, 2015, 1679 ss.; L. Zoppoli, *La Corte finalmente costituzionalizza la contrattazione per il lavoro pubblico. E la retribuzione?*, in *Dir. lav. merc.*, 2015, 378 ss.).

La giurisprudenza italiana non appare quindi né più timida, né più attiva di quella di altri paesi nel verificare se i sacrifici economici richiesti ai cittadini, in tempo di crisi, siano conformi a Costituzione. Ciò sebbene con la sentenza n. 275/2016 la Corte costituzionale sia tornata ad occuparsi – per le tutele per i disabili – del rapporto tra attuazione dei diritti finanziariamente condizionati e vincoli di bilancio, con un'affermazione al punto 11 del considerato in diritto che può sembrare rigida, nel senso che “è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”; affermazione che va però contestualizzata in una giurisprudenza invece molto equilibrata nel valutare di volta in volta il miglior bilanciamento (cfr. per commenti che leggono una svolta particolarmente positiva nella presa di posizione della Corte in particolare L. Carlassare, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti “invalidabili” alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. cost.*, 2016, risp. 2339 ss., A. Lucarelli, *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*, ivi, 2343 ss., F. Pallante, *Dai vincoli “di” bilancio ai vincoli “al” bilancio*, ivi, 2499 ss.).

In questa prospettiva, la Corte costituzionale ha anche affrontato – analogamente alla sopra citata casistica della Corte di giustizia – il tema del taglio stipendiale diretto ai magistrati, intervenendo con la sentenza n. 223/2012 a statuire che l'introduzione di una riduzione (e non quindi un mero blocco) degli stipendi dei magistrati, e dei dirigenti pubblici ove superiori ai 90 mila euro, è incostituzionale. È stato in particolare annullato l'art. 9 del d.l. n. 78/10 dove disponeva che per il successivo triennio i trattamenti economici fossero ridotti in due scaglioni del 5 e del 10 per cento, prevedendo in aggiunta per i soli magistrati (co. 22) una riduzione dal 15 al 32 per cento dell'indennità speciale loro spettante.

Anche a giudizio della Corte italiana le disposizioni di taglio stipendiale citate si pongono “in evidente contrasto” con gli articoli 3 e 53 Cost., in quanto “l'introduzione di una imposta speciale, sia pure transitoria ed eccezionale, in relazione soltanto ai redditi di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione viola [...] il principio della parità di prelievo a parità di presupposto d'imposta economicamente rilevante” (cfr. S.M. Cicconetti, *Dipendenti*

pubblici e principio di eguaglianza: i possibili effetti a catena derivanti dalla sentenza n. 223/2012 della Corte costituzionale, in *Giur. it.*, 2013, 773 ss.; D. Piccione, *Una manovra governativa di contenimento della spesa “tra il pozzo e il pendolo”: la violazione delle garanzie economiche dei magistrati e l’illegittimità di prestazioni patrimoniali imposte ai soli dipendenti pubblici*, in *Giur. cost.*, 2012, 3353 ss.; R. Romboli, *In tema di intervento di terzi nel giudizio costituzionale attivato in via incidentale e adeguamenti retributivi dei magistrati*, in *Foro it.*, 2012, 2910 ss.).

Anche in questo ambito l’approccio della Corte costituzionale è stato quindi nel senso di un giudizio, caso per caso, attento alla struttura concreta della normativa (non illegittima in quanto tale, ma per le modalità operative discriminatorie scelte per perseguire una finalità di risanamento finanziario altrimenti positivamente valutabile nel bilanciamento). E, a conferma di questo approccio *case-by-case*, nella successiva sentenza n. 310/2013 – sempre su una questione di tagli stipendiali – la decisione della Corte costituzionale italiana è poi approdata a soluzioni opposte (cfr. T. Abbiate, *Ancora in materia di misure anticrisi: il “distinguishing” della Corte*, in *federalismi.it*, 2014, 9 ss.; R. Romboli, *Sul blocco dell’adeguamento retributivo dei professori e ricercatori dell’università*, in *Foro it.*, 2014, 333 ss.; C. Miriello, *La parabola delle retribuzioni dei professori universitari: Corte costituzionale Vs. Corte costituzionale*, in *Lavoro pubbl. amm.*, 2013, 1099 ss.; L. Pace, *La Corte costituzionale fa proprie le “ragioni della crisi” e rinnega se stessa*, in *Giur. cost.*, 2013, 4993 ss.).

Per docenti e ricercatori universitari il blocco triennale dei meccanismi di adeguamento retributivo (classi e scatti automatici), con esclusione di successivi recuperi, è stato infatti ritenuto legittimo. Non c’era né violazione degli artt. 3, 36 e 53 Cost. in riferimento ai principi di progressività e capacità contributiva (e ciò in quanto – in applicazione delle interpretazioni già seguite nella sentenza n. 223/12 – tali disposizioni non presentano natura tributaria), né risultavano lesi gli artt. 33 e 34 Cost., in base alle sentt. nn. 22/96 e 383/98 non potendo essere riconosciuta una relazione diretta ed immediata tra riconoscimento dei diritti (allo studio), soluzioni organizzative (sottese alla libertà di insegnamento) e trattamento economico dei docenti. Nella sentenza del 2012 l’illegittimità costituzionale del sacrificio stipendiale imposto alla magistratura colpiva invece da un lato (co. 22) quelle norme specifiche che pregiudicavano la posizione di questa sola peculiare categoria di pubblici dipendenti, le ragioni tecniche della speciale indennità incisa facendo sì che l’intervento legislativo si venisse a porre come selettivamente lesivo di una componente del trattamento economico fondamentale, perché correlata al concreto esercizio delle funzioni in quanto espressamente collegata ai particolari oneri che i magistrati “incontrano nello svolgimento della loro attività” (che comporta un impegno senza limiti temporali prestabiliti, cfr. Corte cost. n. 407/1996). D’altro lato, la declaratoria di incostituzionalità del meccanismo più generale introdotto dall’art. 9, co. 2, d.l. n. 78/10 – con un’imposta speciale prevista nei confronti dei soli dipendenti pubblici con redditi superiori ai 90 mila euro, e non diretta invece nei confronti di tutti i redditi da lavoro – è stata fondata sull’irragionevolezza di tale più ampia selettività.

6. – La variabilità delle interpretazioni nazionali risulta quindi legittima, e al ricorrere di diversi contesti normativi e fattuali anche doverosa, dovendosi muovere in un quadro di legittimità convenzionale comunque molto ampio. A riguardo, tornando al precedente annotato di cui alla sentenza *Constantinou e altri c. Cipro*, posto che l’interferenza statale nella proprietà privata nei casi di specie persegue uno scopo legittimo (le misure essendo state adottate per limitare la spesa pubblica e prevenire crisi di bilancio in un contesto di forti difficoltà finanziarie), la vicenda nel merito si pone in un filone giurisprudenziale della Corte EDU già molto

consolidato, che ha tratteggiato il quadro di legittimità convenzionale per le misure di austerità in periodo di crisi. Se allora la legittimità di tali interventi statali limitativi della proprietà era già stata fissata nel parametro CEDU rispetto ad un'ampia varietà di esperienze nazionali (cfr. oltre alla casistica italiana appena richiamata anche le leggi statali analizzate nei citati casi *Mockienė c. Lituania*, *P. Plaisier BV c. Paesi Bassi*, *Mamatas e altri c. Grecia*, *Da Conceição Mateus e Santos Januário c. Portogallo*, *Frimu e altri c. Romania* e *Mihăieș e Senteș*), nondimeno la fattispecie annotata presenta un interesse particolare per delineare il ruolo dello standard costituzionale interno – occasionalmente più elevato rispetto a quello riconducibile al Protocollo n. 1 – nel dialogo tra le diverse Corti.

La Corte EDU a riguardo ribadisce la presenza di ampi margini di apprezzamento nazionali, connessi anche al fatto che la nozione di “interesse pubblico” rilevante a limitazione del diritto di proprietà è necessariamente molto indefinita. Una legislazione emergenziale finalizzata a garantire l'equilibrio di bilancio comporta naturalmente la considerazione di questioni redistributive fortemente politiche, a fronte delle quali il controllo sovranazionale di conformità alla Convenzione ha sempre limitato il sindacato ai casi di manifesta assenza di un fondamento ragionevole (cfr. ancora *Koufaki e ADEDY*, § 31). Si tratta infatti di questioni di politica generale, su cui la Corte EDU riconosce che le opinioni all'interno di una società democratica possono divergere ampiamente, così che di conseguenza il ruolo del decisore politico interno diventa prevalente sul momento tecnico – di accertamento del rispetto dei diritti – da contenere entro i confini della censura di quanto manifestamente non proporzionato. E tuttavia, proprio la presenza di parametri costituzionali differenziati tra ordinamenti nazionali porta questo approccio deferente del margine di apprezzamento a doversi confrontare non solo con le scelte politiche del legislatore, ma anche con le opzioni ermeneutiche delle Corti costituzionali nazionali, come nel caso di specie. Infatti, per stabilire se nel caso di specie sia stato rispettato un “giusto equilibrio” tra le esigenze degli interessi generali della comunità e le esigenze della tutela dei diritti fondamentali dei ricorrenti la Corte EDU non solo ricostruisce autonomamente i fatti a base della vicenda, registrando l'esigua incidenza quantitativa delle riduzioni stipendiali o pensionistiche, ma soprattutto rileva come anche davanti alle giurisdizioni nazionali nessuno dei ricorrenti avesse sostenuto che le misure contestate fossero sproporzionate, i rilievi essendo piuttosto concentrati sulla legittimità dell'ingerenza e la sua discriminatorietà piuttosto che sull'incidenza della stessa sui mezzi di sussistenza (cfr. *Mockienė*, cit., § 45 e *Bélané Nagy*, cit., § 118).

Il carattere discriminatorio emergerebbe in particolare in comparazione con il comparto privato, posto che l'aumento della pressione fiscale sul lavoro si è rivelata inferiore rispetto alle misure incidenti sul pubblico impiego; profilo che, posta comunque la diversità delle situazioni di base, non determina nella prospettiva della pronuncia annotata alcuna incompatibilità convenzionale, né ai sensi dell'art. 14 CEDU né dell'art. 1 del Protocollo n. 12 (così già in fattispecie analoghe in *Giavi c. Grecia*, n. 25816/09, § 52, 3 ottobre 2013; *Panfile, c. Romania* (dec.), 13902/11, § 28, 20 marzo 2012; *Fábián c. Ungheria* [GC], n. 78117/13, §§ 122 e 131-33, 5 settembre 2017). Anche sotto tale profilo la Corte EDU ribadisce quindi la correttezza delle motivazioni addotte nella giurisprudenza nazionale cipriota, ricordando come l'eventuale esistenza di soluzioni alternative al taglio stipendiale – pur se utili per affrontare la crisi economica – non rende di per sé ingiustificate le misure contestate; poiché il legislatore è rimasto nei limiti del suo margine di apprezzamento, ancora una volta si ribadisce che non spetta alla Corte di Strasburgo di decidere se si sarebbero potute trovare misure migliori per ridurre il deficit di bilancio, il giudizio di conformità al parametro convenzionale non potendosi certamente presentare come un sindacato intrinseco alla discrezionalità politica del legislatore e sostitutivo delle scelte dello stesso (cfr. ancora *Mockienė* §

44; *Da Conceição Mateus e Santos Januário*, § 28; *Da Silva Carvalho Rico*, § 45; e *Koufaki e ADEDY*, § 48).

Flavio Guella
Università degli Studi di Trento
flavio.guella@unitn.it