

TRIBUNALE ROMA

Ordinanza 27 novembre 2013

Premesso in fatto che:

1. con ricorso depositato in data 26 ottobre 2012 la F.L.P. – Federazione Lavoratori Pubblici e Funzioni Pubbliche – e FIALP – Federazione Italiana Lavoratori Pubblici, nella qualità di firmatarie di contratti collettivi negoziati e stipulati con l’A.R.A.N. rispettivamente per il personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del comparto Ministeri e per il personale degli enti pubblici non economici, hanno chiesto l’accertamento del proprio diritto a dare corso alle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010/2012 per il personale di cui all’art. 2, comma 2, d.lgs. n. 165/2001, previo promovimento della questione di costituzionalità dell’art. 9, commi 1 e 17, d.l. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010 e dell’art. 16, comma 1, d.l. n. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011 nella parte in cui dispongono il congelamento dei trattamenti economici percepiti dai dipendenti ed il blocco della contrattazione collettiva per il triennio 2011-2013, con possibilità di proroga anche per l’anno 2014. A sostegno del ricorso i sindacati, precisato il proprio interesse a censurare la legittimità delle disposizioni impugnate per ottenere la ri-espansione del diritto alla contrattazione, nell’esercizio delle prerogative istituzionali ex art. 39 Cost., hanno argomentato in diritto circa la ravvisabilità di diversi profili di contrasto fra la normativa in commento ed i parametri di cui agli artt. 3, 36 e 39 Cost.;

2. si è costituita tempestivamente la PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI e l’A.R.A.N. -Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni-, con il patrocinio dell’Avvocatura Generale dello Stato contestando la ritualità e la fondatezza del ricorso. In particolare, la difesa erariale ha eccepito in via pregiudiziale l’inammissibilità della questione di costituzionalità in quanto carente del requisito dell’incidentalità, per essere piuttosto coincidente con l’oggetto del giudizio, e, nel merito, l’insussistenza dei denunciati profili di costituzionalità rispetto ai parametri indicati;

3. nel giudizio sono intervenuti ad adiuvandum diversi dipendenti di amministrazioni pubbliche, con atto depositato in data 8 marzo 2013, insistendo per raccoglimento del ricorso principale;

4. su richiesta della parte ricorrente, la discussione è stata differita onde poter seguire l’iter di approvazione del regolamento di cui all’art. 16, comma 1, d.l. n. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011, comportante la proroga fino al 31 dicembre 2014 delle predette disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici del personale delle pubbliche amministrazioni;

Considerato in diritto che:

1. l’art. 9, comma 1, d.l. n. 78/2010, siccome convertito nella legge n. 122/2010 stabilisce: “Per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall’Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell’articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l’anno 2010”;

2. il successivo comma 17 del medesimo articolo prevede poi che “Non si dà luogo, senza possibilità di recupero, alle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012 del

personale di cui all'articolo 2, comma 2, e articolo 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni. E' fatta salva l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale nelle misure previste a decorrere dall'anno 2010 in applicazione dell'articolo 2, comma 35, della legge 22 dicembre 2008, n. 203";

3. inoltre, l'art. 16, comma 1, d.l. n. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011, "Al fine di assicurare il consolidamento delle misure di razionalizzazione e contenimento della spesa in materia di pubblico impiego adottate nell'ambito della manovra di finanza pubblica per gli anni 2011-2013, nonché ulteriori risparmi in termini di indebitamento netto, non inferiori a 30 milioni di euro per l'anno 2013 e ad euro 740 milioni di euro per l'anno 2014, ad euro 340 milioni di euro per l'anno 2015 ed a 370 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2016 con uno o più regolamenti da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dell'economia e delle finanze, può essere disposta:

[omissis]

b) la proroga fino al 31 dicembre 2014 delle vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni previste dalle disposizioni medesime

4. esercitando la facoltà di cui alla disposizione da ultimo citata, con D.P.R. del 4 settembre 2013, n. 122, pubblicato sulla G.U. del 25 ottobre 2013 n. 251, è stato emanato il "Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti", con il quale, limitatamente a quanto qui interessa, è stata disposta la proroga fino al 31 dicembre 2014 delle disposizioni recate dall'articolo 9, comma 1, del d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010, nonché consentita per gli anni 2013-2014 la negoziazione per la sola parte normativa e senza possibilità di recupero per la parte economica. Nel medesimo regolamento si precisa, altresì, che "non si dà luogo, senza possibilità di recupero, al riconoscimento degli incrementi contrattuali eventualmente previsti a decorrere dall'anno 2011" e si aggiunge che "in deroga alle previsioni di cui all'articolo 47-bis, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ed all'articolo 2, comma 35, della legge 22 dicembre 2008, n. 203, per gli anni 2013 e 2014 non si dà luogo, senza possibilità di recupero, al riconoscimento di incrementi a titolo di indennità di vacanza contrattuale che continua ad essere corrisposta, nei predetti anni, nelle misure di cui all'articolo 9, comma 17, secondo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78";

5. l'eccezione di inammissibilità della questione di costituzionalità per difetto del carattere di incidentalità, sollevata dalla difesa erariale, non è fondata ove si ponga niente all'oggetto del presente giudizio, costituito dalla domanda di accertamento del diritto a dare corso alle procedure di negoziazione per il rinnovo della contrattazione collettiva per il triennio 2010/2012, con conseguente condanna dell'A.R.A.N. a dare corso alle trattative per il rinnovo dei corrispondenti contratti; da quanto esposto, risulta che la controversia ha ad oggetto un preciso e concreto bene della vita, vale a dire l'esplicazione di un diritto di rilevanza costituzionale (ex art. 39 Cost.), onde lo scrutinio della legittimità costituzionale delle disposizioni censurate si configura alla stregua di una questione pregiudiziale, che deve essere risolta per pervenire all'accertamento del diritto rivendicato dalla parte ricorrente. In questo senso, non si ataglia alla presente fattispecie il precedente richiamato nella memoria di costituzione delle parti resistenti a conforto del difetto di incidentalità, in quanto riferibile ad un caso in cui era stato chiesto l'annullamento di un atto sospettato di incostituzionalità e non già un autonomo bene della vita (onde il petitum del giudizio principale si identificava con l'oggetto della questione in esso sollevata: Corte cost. ord. 16 gennaio

2009 n. 2). Peraltro, vi è pure da osservare che, a voler portare ad estreme conseguenze la questione relativa al difetto di incidentalità, risulterebbe di fatto impossibile ottenere tutela le volte in cui l'accertamento di un diritto imponga il vaglio di costituzionalità di una legge che tale diritto condizioni direttamente; onde non può che concludersi, anche sotto un profilo di ragionevolezza dell'interpretazione del requisito in questione, che risulti preclusiva dell'accesso alla Corte costituzionale unicamente una questione che, lungi dall'essere strumentale al conseguimento dell'oggetto del giudizio, costituisca essa stessa l'oggetto del giudizio a quo.

Tale interpretazione, infine, risulta avallata da recenti pronunce (in particolare Corte cost. ord. 8 ottobre 2012, n. 223), nelle quali, tipicamente, è stata affrontata nel merito una questione sollevata nell'ambito di un giudizio relativo all'accertamento di un diritto che si assumeva direttamente leso da disposizioni sospettate di incostituzionalità;

6. superata la questione pregiudiziale e venendo al merito, le disposizioni censurate, siccome sopra riportate, e valutate nell'ambito complessivo del contesto in cui sono inserite, fanno emergere quale non manifestamente infondato, in parte qua, un dubbio di legittimità costituzionale, sotto molteplici e concorrenti parametri, anche ulteriori rispetto a quelli prospettati dalla parte ricorrente. In particolare, sussistono, ad avviso del giudicante, i presupposti per sollevare la questione di legittimità costituzionale con riguardo ai seguenti profili:

7. violazione degli artt. 35 e 39 Cost. nonché dell'art. 36 Cost.: la sospensione della possibilità di negoziare, anche solo in ordine ad incrementi retributivi, viene a determinare, indirettamente, un'anomala interruzione dell'efficacia delle disposizioni vigenti in materia (artt. 40, comma 1°, art. 43, comma 1°, e art. 45, comma 1°, d.lgs. n. 165/2001) e, quindi, del valore dell'autonomia negoziale riservata alle parti nell'ambito della contrattazione collettiva, interruzione determinata a causa della esclusiva ed affatto peculiare posizione dello Stato-datore di lavoro. Peraltro, in un regime normativo nel quale la retribuzione è determinata da accordi di categoria, il rispetto del principio costituzionale della proporzionalità tra il lavoro svolto e la sua remunerazione è affidato proprio allo strumento del contratto collettivo (tanto che i minimi retributivi previsti dalla contrattazione collettiva sono assunti dalla giurisprudenza, quale diritto vivente, quale parametro di riferimento della giusta retribuzione spettante al lavoratore ex art. 36 Cost., anche indipendentemente dall'iscrizione o meno del datore di lavoro ad un'associazione sindacale stipulante: ex multis Cass. 15.10.2010, n. 21274); conseguentemente, l'inibizione prolungata della contrattazione in ordine all'adeguamento dei trattamenti retributivi può sollevare il legittimo dubbio di una conseguente violazione del principio di proporzionalità e sufficienza della retribuzione. Né tale situazione risulta sanata per effetto della parziale riesplorazione del diritto alla negoziazione previsto dal citato regolamento n. 122/2013: infatti, da un lato l'ammissibilità delle procedure contrattuali è stata limitata agli anni 2013/2014, rimanendo comunque compromessa, dunque, quella per gli anni 2010-2012; dall'altro -ed è l'aspetto che maggiormente rileva- la negoziazione è stata circoscritta alla parte normativa e senza possibilità di recupero per la parte economica. Pertanto, non solo rimane inibita la contrattazione sui trattamenti retributivi, con gli effetti già sopra delineati, ma viene ulteriormente ribadita l'esclusione del recupero, con ciò evidenziando il carattere definitivo della limitazione imposta a prescindere dalla attuale situazione emergenziale posta a fondamento della decretazione d'urgenza;

8. violazione dell'art. 3 Cost., anche in relazione all'art. 2 Cost., la disposizione in contestazione solleva ulteriori ed autonomi dubbi di non manifesta infondatezza per violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza legislativa e di solidarietà sociale, di cui agli artt 3 c 2 Cost. Infatti, a fronte delle esigenze contingenti che hanno sollecitato l'agire del legislatore d'urgenza, come rese evidenti dal preambolo del d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122/2010 ("straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per il contenimento della spesa

pubblica e per il contrasto all'evasione fiscale, alle finalità di stabilizzazione finanziaria e del rilancio della competitività economica”), le misure di risanamento sono state adottate agendo sulle retribuzioni dei soli pubblici dipendenti, ciò che prospetta la contemporanea violazione del principio di uguaglianza tra i cittadini e del dovere di solidarietà politica, sociale ed economica di cui rispettivamente agli artt. 3 e 2 Cost. In effetti, ove l'esigenza inderogabile di riduzione della spesa derivasse dalla richiamata “eccezionalità della situazione economica internazionale”, ne discenderebbe la necessità di accollare tale onere sulla collettività considerata nel suo insieme e non già solo su di una parte dei cittadini (i pubblici dipendenti). Tale approccio appare, pertanto, in contrasto anche con l'art. 2 Cost. e con i principi di solidarietà sociale, politica ed economica ivi indicati, cui corrispondono ben precisi “doveri inderogabili”, che devono essere rapportati all'intera comunità;

9. non si ignora come in passato la Corte Costituzionale abbia già positivamente vagliato la legittimità di disposizioni analoghe a quelle contestate nel presente giudizio (si intende riferirsi all'art. 7 del d.l. n. 384 del 1992, convertito in legge n. 438 del 1992, secondo cui “per l'anno 1993 non trovano applicazione le norme che comunque comportano incrementi retributivi in conseguenza sia di automatismi stipendiali, sia dell'attribuzione di trattamenti economici, per progressione automatica di carriera”). E' noto, tuttavia, come le relative pronunce, pur salvaguardando la misura adottata, abbiano nel contempo definito le condizioni ed i limiti di azione per il legislatore in simili circostanze: infatti, la Corte, dato che atto che la normativa in questione era stata emanata «in un momento delicato della vita nazionale», avente «la finalità di realizzare, con immediatezza, un contenimento della spesa pubblica», ne ha riconosciuto la legittimità, atteso che «Il blocco «esauriva i suoi effetti nell'anno considerato, limitandosi a impedire erogazioni per esigente di riequilibrio del bilancio» (Corte Cost. sentenza 18 luglio 1997 n. 245); la norma scrutinata, pertanto, nell'imporre sacrifici anche onerosi, poteva ritenersi non lesiva del principio di cui all'art. 3 della Costituzione, sotto il duplice aspetto della non contrarietà sia al principio di uguaglianza sostanziale sia a quello della non irragionevolezza, a condizione che i suddetti sacrifici fossero eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso (v. anche Corte Cost. 7 luglio 1999, n. 299; sull'eccezionalità e temporaneità di norme restrittive in ordine all'autonomia negoziale e ai sacrifici imposti ai lavoratori v. pure Corte Cost. 9 giugno 1988 n. 697);

10. viceversa, nel caso in esame, le misure restrittive sono state disposte per un triennio, prorogabili per un ulteriore anno, sino a dicembre 2014, in tal modo difettando nella sostanza quel requisito dell'eccezionalità e temporaneità della disciplina, che aveva consentito alla stessa Corte di rigettare in passato le consimili questioni di costituzionalità prospettate. Infatti, la sospensione della negoziazione sugli incrementi retributivi disposta per un triennio determina un vero e proprio “congelamento” della fisiologica dinamica retributiva, non comparabile agli effetti prodotti dal citato art. 7 d.l. n. 384/1992, effettivamente di natura transitoria ed emergenziale in quanto circoscritti ad anno. E ciò è tanto più vero ove si consideri che la facoltà di prorogare per un ulteriore anno le limitazioni alla contrattazione ed ai trattamenti economici -prevista dall'art. 16 del d.l. n. 98 del 2011, convertito nella legge n. 111 del 2011- è stata effettivamente esercitata con l'emanazione del più volte citato regolamento n. 122/2013, così rendendo di fatto stabile una disposizione a carattere eccezionale e, addirittura, disponendo ex novo la sospensione dell'indennità di vacanza contrattuale per gli anni 2013-2014, indennità che era stata, invece, salvaguardata per gli anni 2010-2012. Il tutto, peraltro, con espressa esclusione del recupero per la parte economica, in tal modo sancendo la definitiva ablazione del diritto (consistente nella perdita della possibilità di negoziare sul punto), anche in un contesto diverso dell'intervento emergenziale definito dal legislatore, venendo a determinare i denunciati effetti permanenti del blocco dell'adeguamento delle retribuzioni;

11. del resto, la stessa Corte di legittimità delle leggi -proprio con riferimento a disposizioni inserite nel medesimo contesto normativo in esame- ha ritenuto superati i limiti tracciati in passato per la legittimità di interventi consimili, giungendo a dichiarare l'incostituzionalità delle norme censurate (Corte cost. 8 ottobre 2012, n. 223). Non rilevano, viceversa, come precedenti ostativi le pronunce n. 173/2012 e n. 215/2012, citati dalla difesa erariale, in quanto in tali giudizi, promossi in via principale da alcune Regioni, la Corte si è limitata a ritenere inammissibile la censura svolta con riferimento all'art. 36 Cost., "risolvendosi nella evocazione di parametri non attinenti al riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni"; quanto, poi, al diverso parametro costituito dall'art. 39 Cost., invocato in quel giudizio rispetto all'art. 9, comma 4, d.l. n. 78/2010 (secondo cui "I rinnovi contrattuali del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per il biennio 2008-2009 ed i miglioramenti economici del rimanente personale in regime di diritto pubblico per il medesimo biennio non possono, in ogni caso, determinare aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento"), occorre precisare che la Corte, nel ritenere la legittimità della disposizione ("// fatto che il trattamento economico sia materia di contrattazione collettiva non esclude che quest'ultima si debba svolgere entro limiti generali di compatibilità con le finanze pubbliche legittimamente fissati dal legislatore; come, di fatto, avviene sempre, poiché è la legge che ogni volta individua le risorse destinate a finanziare i rinnovi contrattuali nell'impiego pubblico") ha comunque precisato che "l'art. 9, comma 4, del decreto-legge n. 78 del 2010, fissando esclusivamente un limite agli aumenti che possono essere disposti dai contratti collettivi relativi ad un determinato biennio, non fa altro che definire, appunto, il confine entro il quale può liberamente svolgersi l'attività negoziale delle parti", in tal modo indirettamente confermando come la contrattazione collettiva in materia, seppure limitata, debba comunque potersi esplicare entro un determinato ambito di manovra, spazio che, invece, la disposizione di cui al successivo comma 17 in esame esclude completamente, inibendo del tutto la negoziazione per gli anni 2010-2012 e limitandola alla sola parte normativa per gli anni 2013-2014;

12. quanto alla rilevanza della questione, essa sussiste certamente atteso che il vaglio di costituzionalità delle norme in esame costituisce unico ed immediato paradigma normativo di riferimento per l'eventuale riconoscimento dell'azionato diritto della parte ricorrente ad avviare la contrattazione con riferimento al periodo 2010-2012;

13. pertanto, alla luce dei predetti rilievi, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1 e 17, d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni in legge n. 122/2010, nonché dell'art. 16, comma 1, d.l. n. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011, si appalesano rilevanti, in quanto le disposizioni richiamate costituiscono il paradigma normativo di riferimento per l'eventuale riconoscimento del diritto azionato da parte ricorrente, e non manifestamente infondate, alla luce delle esposte considerazioni critiche;

14. riservata ogni altra decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, alla quale va rimessa la soluzione dell'incidente di costituzionalità;

P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge n.87/1953,

- dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1° e 17°, del d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni in legge n. 122/2010,

nonché dell'art. 16, comma 1°, del d.l. n. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011, per contrasto con gli artt. 2, 3, 35, 36, 39 e 53 della Costituzione;

- sospende il giudizio e dispone la trasmissione immediata degli atti alla Corte Costituzionale;

- manda alla Cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché per la comunicazione della stessa al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.