

TRIBUNALE di Ravenna sez. lavoro

Il giudice dott. Roberto Rivero

ha pronunciato la seguente ordinanza

nella causa

tra

NARDINI Graziella più altri, tutti dipendenti in servizio in Uffici del Ministero della Giustizia,

Federazione Confsal-Unsa, con sede in Roma Via della Trinità dei Pellegrini 1 C.F. 97007610583 in persona del Segretario Generale, sindacato maggiormente rappresentativo del comparto Ministeri cui sono iscritti i ricorrenti e che agisce anche in proprio,

ricorrenti

Contro:

Ministero della Giustizia, in persona del Ministro pt rappresentato e difeso ed elettivamente domiciliato ope legis presso l'Avvocatura dello Stato

-resistente

Per il riconoscimento, previo accertamento dell'illegittimità del blocco stipendiale e contrattuale al 2010,

- del diritto dei ricorrenti ad ottenere l'aumento e/o adeguamento del proprio trattamento retributivo fermo dal 2010 per le deroghe agli strumenti di aumento e/o rideterminazione e/o adeguamento degli stipendi e dei trattamenti economici, fondamentali ed accessori, dei dipendenti pubblici per il 2011, 2012 e 2013 e dal blocco delle procedure contrattuali; e comunque del diritto dei ricorrenti ad ottenere indennizzo e/o indennità per il danno patito derivante dall'incisione sulla retribuzione giusta e proporzionale - ex art. 36 Cost. - alla quantità e qualità del lavoro prestato nella rispettiva mansione e posizione economica dal carico di lavoro aumentato per la diminuzione del numero dei dipendenti dell'Ufficio che hanno avuto accesso alla pensione dal 2010 e non reintegrati per il c.d. blocco legislativo del turn over ed in ragione anche del mancato adeguamento degli stipendi quantomeno all'inflazione e/o al costo della vita;

- del diritto della sigla sindacale Confsal-unsal alla partecipazione alle procedure contrattuali collettive oltrechè a sostenere le ragioni di cui sopra dei propri iscritti.

-----o0o-----

A scioglimento delle riserva espressa a verbale dell'udienza del 4.2.2014

osserva

1.- I ricorrenti hanno agito in giudizio sostenendo di essere dipendenti in servizio degli uffici giudiziari di Ravenna; di percepire ad oggi la retribuzione (v. statini paga prodotti in atti) così come determinata nel 2010; di avere diritto agli adeguamenti stipendiali e retributivi previo annullamento, ad opera della Corte Costituzionale, della normativa che ha determinato il blocco degli stipendi al 2010 e fino al 2014.

Hanno perciò osservato che come tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni con contratto c.d. privatizzato, percepiscono uno stipendio bloccato al 2010 siccome derivante dal c.d. blocco stipendiale e delle procedure contrattuali collettive e dei meccanismi di adeguamento della retribuzione; che da tale data quindi non percepiscono alcun aumento e/o rideterminazione o adeguamento della retribuzione. Tutto ciò *ope legis*, per gli stringenti interventi normativi di contenimento della spesa pubblica perseguiti a carico dei dipendenti pubblici, derivanti anche dal divieto di rinnovo delle procedure contrattuali, in cui sono parti i sindacati, che ha portato al blocco della retribuzione per il periodo 2011-2013, prorogato poi in corso di causa sino al 2014.

2.- La Federazione Confsal-Unsa, sindacato maggiormente rappresentativo del comparto Ministeri e primo per rappresentatività nel Ministero della Giustizia, ha agito in giudizio sia a sostegno delle ragioni dei ricorrenti, propri iscritti; sia autonomamente ed in proprio, per veder riconosciuto, previa dichiarazione di illegittimità della normativa suindicata, il proprio diritto alla partecipazione alla contrattazione ed alle procedure contrattuali collettive - bloccate ex lege - da cui derivano gli strumenti di determinazione e di adeguamento della retribuzione (art.45 T.U. 165/2001); e quindi al ripristino della stessa contrattazione, quale strumento principe con il quale esso esercita la propria libertà sindacale garantita dalla Costituzione a tutela collettiva dei diritti dei lavoratori.

3.- Il Ministero della Giustizia convenuto si è costituito in giudizio attraverso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato ed ha eccepito l'infondatezza nel merito delle domande e delle stesse questioni pregiudiziali di costituzionalità, sollevando pure in via preliminare alcune eccezioni in punto di competenza per territorio, legittimazione attiva e passiva delle parti.

4.- Le eccezioni preliminari relative alla incompetenza per territorio dei dipendenti D'Amore Carla e Poletti Anna, al difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti e passiva del Ministero della Giustizia verranno decise insieme al merito della causa, dopo l'incidente di costituzionalità promosso con questa ordinanza.

5.- L'eccezione preliminare relativa alla competenza territoriale sulla domanda azionata in proprio dal sindacato, e rivolta alla riapertura del procedimento contrattuale collettivo, viene invece decisa separatamente con la dichiarazione d'incompetenza per territorio di questo giudice adito a favore del giudice del lavoro di Roma dove ha sede il Ministero convenuto, domiciliato presso l'Avvocatura

generale dello Stato; e ciò ai sensi dell'art. 413, comma 7 e degli artt. 18 e 19 c.p.c. in base al foro del convenuto persona giuridica.

6.- Tale decisione di carattere processuale non incide peraltro sullo spettro delle questioni di costituzionalità prospettate in ricorso e qui delibate in via incidentale. Nella specie, essendo da riconoscere il diritto del sindacato a sostenere le domande svolte in giudizio dai propri iscritti, in quanto pregiudicate proprio dal blocco della contrattazione, tale ultimo profilo rimane dunque rilevante nella causa e deve essere scrutinato ai fini della decisione sulle domande svolte dagli stessi dipendenti, le quali sottendono anche il ripristino di regolari dinamiche contrattuali, in conformità ai precetti della Costituzione.

7.- Tanto premesso, si osserva in punto di diritto:

A. Il decreto legge 31 maggio 2010 , n. 78 (in Suppl. ordinario n. 114 alla Gazz. Uff., 31 maggio 2010, n. 125). - Decreto convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122 - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica (MANOVRA ECONOMICA 1 - DECRETO ANTICRISI) all'art 9 *“Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico”*, prevede ai commi:

1. 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, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio, e dall'articolo 8, comma 14, fatto salvo quanto previsto dal comma 17, secondo periodo (1).

2-bis. A decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

17. 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. È 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.

21.Per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici.

B. Il decreto legge 6 luglio 2011 n. 98 (in Gazz. Uff., 6 luglio, n. 155). - Decreto convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111. - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria. (MANOVRA ECONOMICA 2) all'art. 16 "*Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico*" prevede che:

1. 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:

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;*

c) *la fissazione delle modalità di calcolo relative all'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale per gli anni 2015-2017;*

C. Successivamente al deposito del ricorso, è intervenuto il D.P.R. 4 settembre 2013 n.122 – pubblicato in G.U. il 25 ottobre 2013 - che ha prorogato il blocco contrattuale e stipendiale esercitando la facoltà di cui alla disposizione da ultimo citata. Trattasi del "*Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti*", con il quale alla lett. a) 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 alla lett. c) è stata consentita la negoziazione per gli anni 2013-2014 ma per la sola parte normativa e senza possibilità di recupero per la parte economica. Nel medesimo regolamento alla lett. d) 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*";

8.- La questione di illegittimità costituzionale della normativa citata, sollecitata dalla difesa delle parti ricorrenti, appare anzitutto rilevante.

Tutti i dipendenti ricorrenti hanno invocato nella domanda un adeguamento della retribuzione ex art. 36 della Cost. quanto meno in misura corrispondente all'inflazione ed all'aumento del costo della vita e la condanna del Ministero convenuto al pagamento del dovuto, anche per il passato.

La norma costituzionale, per risalente e consolidato orientamento giurisprudenziale, deve essere utilizzata direttamente dal giudice di merito per garantire un trattamento retributivo corrispondente alla quantità e qualità del lavoro svolto da ogni lavoratore, oltre che per assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa.

Nel caso in esame, ciò può essere assicurato solo previa rimozione della normativa avente valore primario che incide sulla corretta quantificazione costituzionale della retribuzione dei lavoratori, violando i parametri appresso indicati e mortificando la stessa personalità morale dei lavoratori .

9.- Art. 3, 1 e 2 commi Cost.

Il "blocco" contrattuale e conseguentemente stipendiale colpisce soltanto una categoria di cittadini (i pubblici dipendenti contrattualizzati) e neppure tutte le categorie appartenenti al pubblico impiego.

La censura di costituzionalità è dunque plurima: il d.lgs. 165 del 2001 equipara i pubblici dipendenti ai dipendenti privati, ma per quanto riguarda il blocco in oggetto ai secondi non è stato applicato (tantomeno la proroga).

D'altra parte tra gli stessi pubblici dipendenti alcune categorie sono state esentate dal blocco essendone espressamente esclusi gli appartenenti al comparto scuola pur privatizzati , le forze armate, i prefetti, gli ambasciatori, ecc.

Il legislatore non ha imposto perciò a tutti i lavoratori gli onerosi sacrifici imposti ad alcuni dipendenti pubblici, sicchè il blocco e l'ulteriore proroga è lesiva dell'art.3 della Costituzione poiché contrario ai principi di uguaglianza formale e sostanziale e di ragionevolezza della legge.

E' noto come, secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, normative siffatte ancorchè emanate "*in un momento delicato della vita nazionale*", avente «*la finalità di realizzare, con immediatezza, un contenimento della spesa pubblica*», possano essere riconosciute legittime in quanto eccezionali, sicchè il blocco esaurisca "*i suoi effetti nell'anno considerato, limitandosi a impedire erogazioni per esigenze di riequilibrio del bilancio*» (Corte Cost. sentenza 18 luglio 1997 n. 245).

Secondo tale giurisprudenza (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; e le più recenti sentenze n.223/2012 e 116/2013) il legislatore nell'imporre sacrifici anche onerosi, deve rispettare l'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 siano eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso.

Pertanto, avuto riguardo agli stessi criteri dettati dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza 245/1997) per la validità di analoghe misure del passato (cfr. art.7 del d.l. 384/92), va osservato come quelle in discussione, per quanto qualificate espressamente come eccezionali, non siano in realtà tali, in quanto non sono certamente temporanee, essendo state disposte per più anni e poi successivamente prorogate.

Esse non sono nemmeno coerenti allo scopo prefisso in quanto hanno inciso su dipendenti a reddito più basso, esentando quelli a reddito alto (es. prefetti o ambasciatori).

Tutto ciò si evince anche dal parere favorevole (richiamato nel contenuto del ricorso introduttivo) espresso dalle Commissioni parlamentari riunite I e IX sul testo legislativo, nell'iter della approvazione della normativa, parere che appariva espressamente condizionato al fatto che *“alla luce dei richiamati principi costituzionali le misure adottate devono avere un carattere del tutto eccezionale e provvisorio rendendo, per il futuro, non ipotizzabile un ulteriore allungamento temporale, che rischierebbero di trasformare un meccanismo che doveva essere una tantum limitato nel tempo in una vera e propria deroga al meccanismo medesimo da valutare attentamente rispetto alle previsioni costituzionali, con particolare riguardo a quelle recate dagli articoli 3, 36, 39 e 97 della Costituzione”*.

10.- Art. 2 e 53 Cost.

Le disposizioni indicate sono inoltre contrarie ai principi costituzionali di gradualità dei sacrifici imposti ex art.53 ed al principio di solidarietà ex art. 2; in quanto proprio i dipendenti pubblici con stipendi più bassi vengono colpiti a scapito di soggetti con più elevato reddito, come per esempio accade ai dirigenti dei medesimi uffici giudiziari dove lavorano i ricorrenti.

Inoltre a titolo esemplificativo: al Ministero degli esteri i diplomatici sono esentati dal blocco mentre il semplice impiegato vede lo stipendio bloccato. Al Ministero degli interni i prefetti non hanno il blocco stipendiale ed i semplici dipendenti sì. Per quanto riguarda poi il settore del pubblico impiego non contrattualizzato come i magistrati si ricorda che questi hanno visto rimosso il blocco retributivo disposto dalla medesima normativa, in virtù della sentenza della Corte Cost. n.223 del 2012 (richiamata in ricorso insieme a quella n.116/2013 relativa al prelievo sulle pensioni superiore ad un tetto elevato); mentre esso ancora permane per i lavoratori appartenenti allo stesso comparto giustizia come i ricorrenti.

11.- Art. 36 e 53 Cost.

Nel corso degli anni compresi nel blocco (2011 -2014) gli stessi ricorrenti hanno certamente maturato maggiori anzianità di lavoro ed affinamento professionale, spesi a beneficio del datore di lavoro pubblico, ma non hanno visto riflesse tali loro accresciute qualità in alcun adeguamento della retribuzione percepita.

Il blocco contrattuale e stipendiale – senza alcuna possibilità di recupero (art. 9 co.17 cit.) - incide sui principi di adeguatezza e proporzionalità della retribuzione al lavoro svolto dai ricorrenti, anche in ragione di altri due fattori: anzitutto perché la perdita del potere di acquisto dovuta al c.d. costo della vita ed all'inflazione reca pregiudizio ai lavoratori che non vedono dal 2010 adeguati gli stipendi. Inoltre, il c.d. blocco del turn over (art. 66 D.L.112/08 convertito in L.133/2008; art.3, comma 102, della L.244/2007- Legge Finanziaria 2008 - aveva previsto limitazioni in tema di assunzione di personale a tempo indeterminato per l'anno 2010; art.9, comma 5, del D.L. 78/2010; art. 16 D.L.98/2011 - L.111/2011) fa sì che dal 2010 in avanti il lavoratore del settore giustizia sopporti un lavoro superiore a quello ante blocco stipendiale. Infatti il blocco del turn over costringe tutta la PA a non assumere da anni nemmeno per coprire i posti vacanti a causa dei pensionamenti.

Pertanto il medesimo lavoro giudiziario (in realtà accresciuto in modo consistente negli anni in considerazione) viene svolto da un minor numero di dipendenti. Ciò accade anche presso gli uffici giudiziari di Ravenna dove, come dedotto in giudizio dai ricorrenti - senza alcuna contestazione - sono diminuiti i dipendenti ed è aumentato il carico di lavoro ed il ritmo stesso del lavoro per quelli rimasti in servizio. Tutto questo proprio in conseguenza alla ripartizione dei compiti residuati dall'uscita di una quota di dipendenti a seguito di pensionamento ed all'aumento in assoluto dei procedimenti trattati ogni anno.

Anche questo profilo di aumento quantitativo del lavoro non ha visto, però, alcun corrispondente apprezzamento nel quantum della retribuzione erogata ai lavoratori come prescritto dal precetto costituzionale; e ciò in ragione del deprecato blocco normativamente disposto.

D'altra parte, aver bloccato lo stipendio per 4 anni a fronte della perdurante corsa dell'inflazione, si risolve in una sostanziale decurtazione dello stipendio; e cioè in una perdita retributiva secca ed in definitiva in un prelievo patrimoniale che si è pure decretato essere insuscettibile di recupero alcuno. Mentre tutto questo non può essere consentito alla legge dalla disciplina costituzionale dettata dall'art.36 Cost. e dallo stesso art. 53 Cost.

12.- Art. 35 e 39 Cost.

Sotto questi profili, che qui rilevano anche soltanto per l'azione adesiva e di sostegno delle ragioni dei lavoratori dispiegata dal sindacato ricorrente, si richiamano sostanzialmente le osservazioni formulate dal Tribunale di Roma nell'ordinanza del 27.11.2013 che sulla medesima normativa in oggetto ha sollevato una questione di costituzionalità in relazione ai profili collettivi ed alle prerogative sindacali, incise dalla legislatore.

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 e della libertà sindacale 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 rafforza il dubbio di una conseguente violazione del principio di proporzionalità e sufficienza della retribuzione. Né tale situazione risulta sanata per effetto della parziale ri-espansione 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.

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°, 2 bis, 17 e 21 in parte qua , del d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni in legge n. 122/2010; nonché dell'art. 16, comma 1° lett. b) e c) , del d.l. n. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011, per contrasto con gli artt. 2, 3, 35, 36, 39 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.

Ravenna 28.2.2014

Il giudice

Roberto Rivero

