



Audizione, Senato della Repubblica, I Commissione, 23 maggio 2013

Memoria Confedir su atto n. 9/13, XVII Legislatura

“Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i dipendenti pubblici”

La Confedir esprime assoluta contrarietà politica alla norma recata dallo schema di DPR, nonché evidenzia l'incostituzionalità dello stesso, sia in quanto la materia è coperta da riserva di contrattazione, sia perché con esso si perpetua una illegittima disparità di trattamento tra dipendenti pubblici ma anche tra dipendenti pubblici e dipendenti privati; inoltre, il blocco della contrattazione – di cui si prevede, nell'atto in esame, una proroga - è già oggetto di impugnativa da parte di alcune OOSS aderenti a Confedir.

Con la privatizzazione del rapporto di lavoro nel pubblico impiego, introdotta dal decreto delegato n. 29/1993, è stata demandata alla contrattazione l'onere della misurazione della retribuzione della prestazione lavorativa nel rispetto dei principi costituzionali riguardanti la tutela della dignità sociale (art. 36) e dell'accordo che definisce l'attività (art. 39) del cittadino a cui è garantito il diritto-dovere di accedere al lavoro per il progresso della Nazione (artt. 1 e 4). Non è un caso che un altro decreto delegato n. 165/2001 stabilisce la corresponsione di un'indennità durante la vacanza contrattuale scaturita dall'assenza di risorse da allocare nel bilancio annuale dello Stato per pagare gli aumenti retributivi, salvo recuperare il differenziale al momento della firma del nuovo contratto.

Come è noto, l'art. 9 della legge 122/2010 - di cui il Governo attraverso una delega intende prorogare alcune norme di carattere tributario (c. 1 e 2, c. 21 e c. 23) per il biennio 2013-2014 in merito alla proroga del blocco contrattuale e dell'indennità di vacanza contrattuale nonché degli eventuali aumenti maturati dal 2011 -, a seguito della pubblicazione della sentenza n. 223/12 della Corte costituzionale, non trova più la sua applicazione nei confronti dei magistrati e degli avvocati dello Stato (v. relazione illustrativa), cosicché applicata ai soli dirigenti e dipendenti del pubblico impiego o al restante personale non contrattualizzato già oggi, per la Confedir, risulta lesivo dei principi di uguaglianza tra i cittadini (art. 3) e di parità di trattamento tra i contribuenti (art. 53), oltre che degli stessi articoli 1, 4, 36, 39 richiamati della Costituzione.



Il tenore di quella sentenza - che, peraltro, censura della stessa legge anche il passaggio da regime TFS a regime TFR dei dipendenti assunti prima del 15 maggio 2000 come la riduzione dell'indennità annuale della magistratura come ancora il prelievo forzato del 5% sulla differenza reddituale tra 90.000 e 150.000 euro e del 10% su cifre superiori dei dipendenti pubblici - infatti, ad avviso della Confedir, coinvolge necessariamente il provvedimento oggi esaminato perché le motivazioni addotte nella declaratoria di incostituzionalità non riguardano soltanto l'autonomia del potere giudiziario o l'importanza della funzione della magistratura.

Nel ripercorrere la giurisprudenza del giudice delle leggi in tema di provvedimenti emanati in momenti delicati per la vita economico-finanziaria del Paese caratterizzati dalla necessità di recuperare l'equilibrio di bilancio (sentenze n. 6 del 1994, n. 99 del 1995, n. 417 del 1996, n. 245 del 1997, ordinanza n. 299 del 1999) perché i sacrifici anche onerosi imposti dai legislatori non violino sia il principio sostanziale che di ragionevolezza sotteso all'art. 3 della Costituzione, è stato sempre ricordato come deve risultare che questi sacrifici siano eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso. Il limite di un anno è stato considerato come un sacrificio non irragionevolmente esteso nel tempo, né irrazionalmente ripartito fra categorie diverse di cittadini. Lo stesso blocco previsto, in passato, dal decreto-legge n. 384 del 1992, vissuto come carattere provvedimentale del tutto eccezionale, *“esauriva i suoi effetti nell'anno considerato, limitandosi a impedire erogazioni per esigenze di riequilibrio del bilancio (sentenza n. 245 del 1997), riconosciute meritevoli di tutela a condizione che le disposizioni adottate non risultassero arbitrarie (sentenze n. 417 del 1996, n. 99 del 1995, n. 6 del 1994)”*.

Se è stato accertato il carattere tributario della norma dalla stessa sentenza n. 223/12S, la suddetta disposizione dovrebbe essere conforme ai principi dettati dall'art. 53 della Costituzione, ai sensi del quale tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva ed il sistema tributario è informato a criteri di progressività. Invece la norma di cui si deduce l'illegittimità costituzionale colpisce *“solo una specifica categoria di contribuenti, sulla base di loro peculiari qualità soggettive e non sulla base di determinate qualità di reddito, e, nello stesso tempo, impone una prestazione patrimoniale indipendente dall'effettiva capacità contributiva soggettiva globalmente considerata (ossia individua uno specifico cespite da assoggettare a tassazione, senza relazioni con altre entrate del soggetto inciso), introducendo un'imposizione sostanzialmente regressiva e discriminatoria (ordinanza n. 89/12 del Tar Calabria)”*. Il profilo di incostituzionalità (sentenze n. 45 del 1964, n. 16 del 1965, n. 89 del 1966, n. 97 del 1968, n. 91 del 1972, ordinanza 341/00, sentenze n. 141 del 2009, n. 335 e n. 64 del 2008, n. 334 del 2006, n. 73 del 2005, sentenza n. 102 del 2008,) si ravvisa nel fatto che il prelievo è disposto esclusivamente in danno di una ben definita categoria socio-economica, i lavoratori dipendenti del settore pubblico, laddove, il termine tutti individua in modo inequivoco ed onnicomprensivo la platea dei contribuenti da assoggettare al prelievo fiscale.



Il blocco delle retribuzioni dei dipendenti pubblici, può, pertanto, essere sottoposto per legge a limitazioni a condizione che gli intervengono che incidono su esso siano collocati in un quadro di analoghi sacrifici imposti non soltanto a tutti i dipendenti, tra cui magistrati e avvocati dello Stato, ma a tutti i cittadini, attraverso correlative misure, anche di carattere fiscale. Inoltre, come sempre hanno ben chiarito i giudici della Consulta, *“allorquando la gravità della situazione economica e la previsione del suo superamento non prima dell’arco di tempo considerato impongano un intervento sugli adeguamenti stipendiali, anche in un contesto di generale raffreddamento delle dinamiche retributive del pubblico impiego, tale intervento non potrebbe sospendere le garanzie stipendiali oltre il periodo reso necessario dalle esigenze di riequilibrio di bilancio”*.

Nel caso di specie, pertanto, risulta evidente come i ricordati limiti tracciati dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale risultano irragionevolmente oltrepassati perché il blocco della contrattazione è esteso di un altro anno, oltre i tre preventivati, senza possibilità di recupero, con il contestuale blocco dell’indennità di vacanza contrattuale ai valori del 2010. Gli ulteriori sacrifici richiesti superano il limite temporale fissato dalla giurisprudenza e creano un evidente disparità di trattamento tra gli stessi soggetti dipendenti dell’amministrazione pubblica e tra cittadini lavoratori del pubblico impiego e del settore privato.

Contraria al principio di ragionevolezza, illogica e contraddittoria, d’altronde, appare anche la norma - qualora così interpretabile - che intende cancellare gli aumenti contrattuali disposti dal 2011, ancorché già corrisposti come nel caso del personale della scuola, apparendo, persino, schizofrenica laddove da una parte, il legislatore con una legge (183/11) autorizza in deroga ai principi richiamati per il solo 2011 un’esplicita sessione negoziale dietro reperimento di ulteriore risorse attraverso una razionalizzazione dei fondi stanziati nel comparto (in applicazione dei principi sottesi al d.lgs. 150/09), dall’altra intenderebbe annullare gli effetti sulla progressioni di carriera degli aumenti disposti riducendoli ad una *una tantum* ovvero trasformando le retribuzioni surrettiziamente in indennità.

Infine, si rimarca come tale atteggiamento del Governo vestito dei poteri del datore di lavoro privato nuoccia alla correttezza delle relazioni sindacali e alla fiducia del dipendente pubblico nei confronti dell’amministrazione di appartenenza con gravi ricadute sulla motivazione e sulla stessa prestazione, portando incertezza di diritto e un aumento delle controversie giudiziarie. Come hanno ricordato i giudici calabresi, questo *modus operandi* viola l’art. 2 della Costituzione: *“la novazione oggettiva ed unilaterale del rapporto di lavoro, oltre a tradursi nel grave scardinamento di un principio di rilevanza costituzionale, e quindi indeclinabile, della materia lavoristica (la proporzionalità tra prestazione e retribuzione ex art. 36 Cost.), va in fondo a sacrificare la stessa dignità sociale della persona-lavoratore pubblico, che si trova soggetto, senza possibilità di difesa,*



*ad aggressioni patrimoniali sostanzialmente arbitrarie non solo nelle modalità del prelievo, nei tempi del medesimo e nelle soglie stipendiali cui attingere, ma nello stesso presupposto (il presentarsi di pretese esigenze finanziarie); e ciò perché a determinarlo è lo stesso soggetto (Stato) che opera il prelievo, avvalendosi della forza congiunta e soverchiante derivante dall'essere ad un tempo datore di lavoro e Legislatore, e senza che il destinatario del sacrificio possa essere considerato direttamente o indirettamente responsabile della crisi finanziaria e di cassa cui è chiamato a far fronte, derivando quest'ultima da fattori di squilibrio che sono ascrivibili a responsabilità (quantomeno politica) dello stesso organo che dispone il prelievo (esecutivo nelle vesti di legislatore)".*

Queste note non possono ignorare come il provvedimento risulta anche inopportuno e inefficace visto che il blocco degli stipendi finora attuato che ha riportato il potere d'acquisto delle famiglie a ventiquattro anni orsono, come la riduzione dell'organico della pubblica amministrazione attuato con la cancellazione di 300.000 posti nel pubblico impiego negli ultimi sei anni e con il prossimo taglio del 20% dei posti dei dirigenti e del 10% dei dipendenti, non abbia avuto ricadute sulla riduzione del debito pubblico che, anzi, è aumentato di 10 punti percentuali rispetto al 2011. Sacrifici, dunque, non soltanto illegittimamente disposti, ma addirittura inutili e regressivi rispetto al gettito dell'entrate dello Stato in termine di tassazione sulla spesa, nell'economia reale.