

Diritto al giusto salario e lavoro pubblico, ovvero del fascino dell'antico *

di Vincenzo Ferrante **
(29 gennaio 2014)

In tempo di crisi, tutti, ed *in primis* i docenti universitari, sono chiamati a partecipare ai sacrifici necessari a ridurre il *deficit* pubblico. Con argomento che a qualcuno può ricordare l'apologo di Menenio Agrippa, e che reca una non minore dose di spicciolo conservatorismo, la Corte evita di mettere a fuoco una questione che, sia per i precedenti, sia per la platea dei soggetti potenzialmente interessati ad una pronuncia di accoglimento, avrebbe richiesto senz'altro maggiore approfondimento e più attenta consapevolezza dei diritti soggettivi coinvolti.

Bisogna iniziare con il dire subito che la norma (art. 9, co. 2 e 21, periodi dal primo al terzo, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv., con modd., nella l. 30 luglio 2010, n. 122) che "congelava" la progressione stipendiale dei docenti universitari, dichiarata ora legittima dalla Corte con la pronuncia 17 dicembre 2013 n. 310, non appartiene in senso proprio alla sfera delle disposizioni che attengono alla organizzazione della amministrazione pubblica e, tanto meno, a quella dei diritti (sociali) a prestazione positiva: ambiti, questi, nei quali il bilanciamento dei contrapposti interessi può condurre a valorizzare oltre modo la tutela dell'equilibrio finanziario, ormai assunta a primo, almeno per collocazione espositiva, dei principi cui deve ispirarsi l'azione dei poteri amministrativi.

La norma assoggettata allo scrutinio di costituzionalità appare, per la connessione con le altre misure contenute nel d.l. n. 78/2010, per l'assoluta assenza di un qualche disegno riformatore o di un collegamento con altri pur recenti interventi di riforma del sistema universitario, come una misura puramente finanziaria, diretta, semmai ci si trovasse correttamente in un ambito privatistico, ad arrecare una profonda alterazione del sinallagma contrattuale, di modo che, quale che sia l'andamento dei prezzi, il salario del docente rimarrà congelato, sia che si tratti di assistere al maturare di classi e scatti di stipendio periodici, sia che si debba far applicazione di altre forme di progressione di carriera collegate al decorso dell'anzianità di servizio.

Ed è solo il guscio pubblicistico che formalmente racchiude il rapporto di lavoro, ancora venti anni dopo la stagione della privatizzazione del rapporto di lavoro intrapresa con il d. lgs. 29 del febbraio 1993, che consente ai giudici remittenti di richiamare nelle loro ordinanze i parametri di cui agli artt. 3 e 97 Cost. per statuirne la mancata violazione: si tratta però solo di parametri che qui valgono a rappresentare una censura alla ragionevolezza della scelta del legislatore, posto che un blocco così ampio e diffuso quale quello disposto dal d.l. 78/2010 (e poi prorogato sino al 31 dicembre 2014: punto 13.3) rischia, al di là delle ovvie ricadute sulle aspettative retributive dei singoli, di determinare una alterazione anche più profonda della stessa disciplina generale del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, laddove si pensi, ad es., alle incompatibilità di cui all'art. 53 d. lgs. 165/2001, che non potrebbero non essere riviste, una volta che il legislatore abbia ammesso di corrispondere una retribuzione inferiore alla quantità e qualità

* Scritto sottoposto a *referee*.

del lavoro prestato dal singolo, senza allentare (ma anzi rafforzando), il vincolo di esclusività.

In passato la Corte, sollecitata a valutare per il settore privato la violazione dell'art. 36 congiuntamente all'art. 39 Cost., aveva sì riconosciuto la legittimità di norme che ponessero un tetto alle pretese rivendicative avanzate dalle organizzazioni sindacali, ma solo nella precisa prospettiva che le rincorse salariali, che in quel modo si attuavano, finivano con l'innescare una rincorsa inflattiva (e si deve alla intelligenza di un economista, caduto sotto il fuoco brigatista e mai troppo rimpianto, l'aver maturato la consapevolezza che le "aspettative" collettive determinano un effetto inflattivo sull'andamento dei prezzi al consumo), di modo che, venute meno le condizioni di necessità, la pronuncia era stata di accoglimento delle censure proposte (sentt. 26 marzo 1991, n. 124 est. Mengoni, v. p. 6 della motivazione). Ed analogamente, proprio con riferimento ai docenti universitari, la stessa Corte aveva in passato fatto prevalere ragioni di omogeneità con altre categorie di lavoratori pubblici, al fine di estendere anche ad essi benefici altrimenti limitati (sent. 8 luglio 1975, n. 219, rel. Gionfrida).

Ma qui, a parte la riduzione secca dei costi, non si vede per quale ragione i dipendenti pubblici, e solo essi, debbano rinunciare ad una parte del proprio salario per finanziare le politiche di riduzione della spesa pubblica. Per quale ragione, insomma, invece di far luogo alla riduzione degli sprechi o alla cacciata dei fannulloni, come recitano abusati *slogan* ad uso e consumo del giornalismo popolare, si debbano indiscriminatamente ridurre i compensi di tutti, indipendentemente dal livello salariale individuale e dalla esperienza professionale maturata nel lungo periodo di "blocco".

All'interprete che oramai è solito prendere a riferimento, per valutare le scelte del legislatore, il diritto alla tutela della proprietà individuale (prot. 1 Cedu) e che, in maniera non dissimile, ha sempre considerato l'esproprio come la pietra di paragone in relazione alla quale misurare l'evoluzione del diritto amministrativo, appare come un linguaggio arcaico quello della Corte, che nega di poter rilevare una illegittimità della norma sottoposta al suo esame, alla stregua del principio di corrispettività e dell'equo salario, poiché il «trattamento economico dei dipendenti» deve valutarsi «nel suo complesso», né emerge «una situazione che leda le tutele socio-assistenziali degli interessati e dunque l'art. 2 Cost.» (punto 13.9 della motivazione).

Ed invero è la Corte stessa che richiamandosi a dei propri precedenti, peraltro del tutto incongruenti (perché relativi al trattamento indennitario corrisposto in caso di malattia: sentt. 10 maggio 2012 n. 120 e 3 luglio 2006, n. 287), finisce per ammettere contraddittoriamente la scarsa coerenza della sua impostazione di fondo, là dove, nello stesso periodo che qui si è citato, finisce per riferirsi per quattro volte alla «retribuzione dei docenti universitari», così implicitamente ammettendo che il trattamento economico attribuito risponde, innanzi tutto, al fondamentale principio della corrispettività, quale prestazione contrapposta a quella resa dal lavoratore subordinato.

Che non si tratti di ammissione da poco, resta confermato dall'esame delle argomentazioni con cui la Corte si sbarazza delle censure in tema di progressività (poiché – si afferma – non si sarebbe in presenza di una «modifica di un rapporto sinallagmatico»: punto n. 11 delle motivazioni) e con le quali, parimenti, nega la sussistenza di un profilo di disparità di trattamento con il resto del lavoro

dipendente, date «le profonde diversità dello stato giuridico (si pensi alla minore stabilità del rapporto) e di trattamento economico» (punto 13.6): quasi che la disciplina generale del d. lgs. 165/2001 non contemplasse come concreta possibilità la cessione di servizi (e dei rapporti di lavoro a questi connessi) ad imprese private, anche di natura cooperativa, e quasi che quella stessa disciplina non contenesse parimenti norme dirette a disciplinare il licenziamento per motivi economici dei dipendenti pubblici (artt. 31 e 34, d. lgs. 165/2001).

Avulsa così dalla sua sede naturale, è facile allora respingere la questione sollevata, poiché non vale richiamare le tutele che la Costituzione offre all'art. 33 in termini di autonomia dell'università, posto che il paragone con la recente (e discussa) sentenza n. 223 del 2013, che – in forza di un richiamo simile – ha dichiarato invece per i soli magistrati l'incostituzionalità del corrispondente blocco, «eccede l'obiettivo di realizzare un "raffreddamento" della dinamica retributiva ed ha, invece, comportato una vera e propria irragionevole riduzione di quanto già riconosciuto sulla base delle norme che disciplinano l'adeguamento».

E parimenti, a mente delle disposizioni dell'art. 81 e del rinnovato art. 97 Cost., la Corte non può che concludere nel senso che: «il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso cui può attuarsi una politica di riequilibrio del bilancio, implicano sacrifici gravosi, quali quelli in esame, che trovano giustificazione nella situazione di crisi economica. In particolare, in ragione delle necessarie attuali prospettive pluriennali del ciclo di bilancio, tali sacrifici non possono non interessare periodi, certo definiti, ma più lunghi rispetto a quelli presi in considerazione dalle richiamate sentenze di questa Corte, pronunciate con riguardo alla manovra economica del 1992» (punto 13.5 sent.).

La Corte, insomma, nello scomporre la questione nei singoli argomenti che i giudici del rinvio avevano, talora forse frettolosamente, sottoposto alla sua attenzione, giunge facilmente al rigetto, salvando implicitamente la stessa legge di proroga, ma facendo emergere le aporie delle opzioni di fondo che il legislatore ha perseguito negli ultimi due decenni, quando ha provato ad estendere anche al settore pubblico logiche e istituti propri del settore privato, senza però, almeno per le categorie di cui all'art. 3 d. lgs. 165/2001, intaccare quella radicale contrapposizione fra contratto e rapporto pubblicistico che, seppure frutto di un evidente scelta ideologica del primo '900, continua ancor oggi a mantenere separate relazioni, alle quali, invece, per la stragrande maggioranza degli aspetti, si applicano discipline indifferenziate.

Si tratta però, come si è anticipato sin dall'inizio, di una contrapposizione che non può più reggere quando la Corte sia chiamata a valutare non già della misura di un generico diritto "sociale", in relazione al quale il legislatore ha ampi margini in ordine alla misura e alla compatibilità della affermazione costituzionale con le condizioni di bilancio, secondo il principio di gradualità, ma piuttosto di una garanzia che il Costituente riconosce in capo la lavoratore nella prospettiva di una sua realizzazione professionale, civile e politica, con un legame inestricabile fra l'art. 36 e 3 che tutti i giudici remittenti si sforzano di sottolineare. A riguardo, però, non può valere un giudizio in termini di mero bilanciamento, di modo che sarà, a ben vedere, solo alla stregua della natura transeunte della compressione della posizione soggettiva che potrà essere formulato il giudizio, senza che possa rilevare il pur ovvio rilievo (punti 13.2 e 3) della esigenza di realizzare riduzioni di

costi definitivi a beneficio del bilancio dello Stato (e non già un mero rinvio della spesa).

Eppure non solo in pronunzie oramai lontane (v. sent. 22 marzo 1995, n. 101, secondo cui, «la spettanza al lavoratore del trattamento retributivo corrispondente alle funzioni di fatto espletate è un precetto dell'art. 36 Cost., la cui applicabilità all'impiego pubblico non può essere messa in discussione»), ma ancora pochissimi giorni prima la sentenza ora in commento, sempre in via interpretativa di rigetto, la Corte aveva esaminato le stesse questioni in relazione al personale della carriera diplomatica, ammettendo implicitamente l'applicazione dell'art. 36 Cost. senza che rilevi alcuna seria differenza fra lavoro pubblico e privato, e salvando la stessa norma ora denunciata solo in virtù del fatto che il blocco non interessava l'intero trattamento retributivo e che, per un principio settoriale, «non è prevista l'obbligatoria corrispondenza tra grado e funzioni e, conseguentemente, tra grado e trattamento economico collegato all'esercizio delle funzioni» (cfr. sent. 12 dicembre 2013, n. 304).

** Straordinario di Diritto del lavoro nell'Università cattolica S.C.