

## Il blocco dell'anzianità dei docenti universitari

di John J. Yossarian  
(6 luglio 2011)

Caro Forum,

uno dei vantaggi del mestiere del diritto costituzionale è questo: quando si studiano argomenti costituzionali per la difesa di un diritto, se anche la difesa non ha successo, resta almeno il beneficio culturale dello studio.

Per questo, ho pensato di dedicare un po' di tempi alle note misure che fermano la progressione per anzianità delle retribuzioni di professori e ricercatori universitari. Ho molti dubbi sulla costituzionalità di queste misure: specialmente nella parte in cui si riferiscono al personale più giovane, e in particolare ai ricercatori con meno di un anno di anzianità (se ancora ce ne sono); e nella parte in cui neutralizzano per sempre l'anzianità maturata tra il 2011 e il 2013.

So bene che la Corte costituzionale ha assolto dalle censure misure simili, di blocco degli incrementi stipendiali. E so quanto la Corte si lasci condizionare da considerazioni finanziarie, specie nei tempi (pressoché permanenti) di crisi economica. Anche quando queste considerazioni, a guardarle con attenzione, sono poco convincenti. Oltre che difficili da coordinare con i principi costituzionali: non si capisce per quale ragione il costo della stabilizzazione finanziaria debba essere maggiorato per una manciata di funzionari pubblici, scelti forse perché hanno già manifestato scarsa simpatia per la maggioranza (professori e ricercatori, insegnanti) o perché difficilmente oserebbero farlo (prefetti etc.).

Tutto questo lo so. Ma ho comunque voluto studiare la questione, che si è rivelata interessante e i cui sviluppi non mancano di risvolti tragicomici: ad es., nell'ultimo decreto-legge anti-crisi. Leggere l'appunto allegato, per credere. C'è di mezzo persino un (vero) comma 22. Male che vada – ho pensato – imparerò qualcosa sulla garanzia costituzionale delle aspettative dei lavoratori; o forse, a vicenda conclusa, correggerò le false impressioni che inizialmente mi ero fatto.

E allora perché non fermare queste impressioni sulla carta? Perché non giocare una mano al gioco dei pronostici? Ho scritto l'appunto che ti allego. Magari a qualcuno può interessare.

## 1. Quadro normativo

### 1.1. Misure per il contenimento della spesa da pubblico impiego

Il decreto-legge n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010 (cd. finanziaria estiva 2010), reca “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica” ed è stato adottato per la “straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per il contenimento della spesa pubblica e per il contrasto all’evasione fiscale ai fini della stabilizzazione finanziaria, nonché per il rilancio della competitività economica” (così il preambolo).

L’articolo 9 del decreto-legge n. 78 detta varie misure per il contenimento della spesa correlata al pubblico impiego. Di queste, alcune riguardano la condizione economica del personale attualmente in servizio e, in particolare, le aspettative all’aumento della retribuzione. Prescindendo dalle misure che interessano esclusivamente posizioni particolarmente elevate o trattamenti economici di particolare consistenza, interessa ora ricordare:

— il **blocco degli stipendi individuali**: per gli anni 2011-2013, il trattamento economico dei singoli dipendenti non può eccedere quello spettante per l’anno 2010 (comma 1). Correlativamente, la spesa per il personale di ciascuna amministrazione è bloccata al livello del 2010 e viene ridotta in proporzione delle cessazioni dal servizio (comma 2, ultimo periodo);

— il **blocco della contrattazione**: le procedure di contrattazione collettiva sono sospese per il triennio 2010-2012; tuttavia, è fatta salva la corresponsione dell’indennità di vacanza (comma 17). Per il personale non contrattualizzato, è previsto per il triennio 2011-2013 un blocco dei meccanismi di adeguamento di cui alla legge n. 448 del 1998, art. 24: vale a dire, degli adeguamenti annuali di diritto disposti con d.P.C.m. sulla base degli incrementi medi, calcolati dall’ISTAT, conseguiti nell’anno precedente dal personale dei settori contrattualizzati (comma 21, primo periodo). La paralisi di questi meccanismi non è accompagnata da alcuna garanzia assimilabile all’indennità di vacanza. In relazione al biennio 2008-2009, sono poi previsti limiti agli aumenti retributivi da disporre con i pertinenti rinnovi dei contratti collettivi, nonché ai conseguenti miglioramenti per il personale non contrattualizzato (comma 4);

— il **blocco delle progressioni economiche individuali**: le progressioni di carriera conseguite nel triennio 2011-2013 valgono, “per i predetti anni”, a fini solo giuridici e non economici, sia per il personale contrattualizzato (per il quale la stessa regola vale per i cambiamenti di area: comma 21, quarto periodo), sia per quello non contrattualizzato (comma 21, terzo periodo). Poiché la limitazione della rilevanza ai soli fini giuridici è disposta soltanto, ed espressamente, per i tre anni menzionati, si deve intendere che dal 2014 le progressioni maturate tra il 2011 e il 2013 riacquistino rilevanza ai fini economici.

Queste misure, pur esigenti, impongono sacrifici i cui effetti economici sono prevalentemente concentrati nel triennio 2011-2013, ossia nell’orizzonte temporale della manovra finanziaria 2010. Il blocco della contrattazione potrebbe avere, per così dire,

effetti di trascinarsi nei periodi successivi: il punto di partenza della contrattazione sarà rappresentato dal trattamento convenuto prima del 2010; non è detto che gli eventuali miglioramenti risultino pienamente equivalenti a quelli che si sarebbero potuti conseguire se a negoziazione non fosse stata bloccata nel triennio 2010-2012. Ma, anche considerato che è arduo stabilire se e quali miglioramenti si sarebbero potuti conseguire nelle negoziazioni 2010-2012 (le risorse destinate ai rinnovi contrattuali sono pur sempre definite, con scelta politica, dal legislatore: legge n. 196 del 2011, art. 11, comma 3, lettera g), gli effetti oltre il 2013 dell'odierno blocco della contrattazione collettiva sono incerti, indiretti e puramente fattuali.

Inoltre, le misure elencate, nell'insieme, investono tutto il settore del pubblico impiego.

*Nel momento in cui si scrive (29 giugno 2011), circola (pubblicata sul sito web di un quotidiano nazionale) una bozza di decreto-legge, recante ulteriori disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria. Una delle disposizioni ivi contenute – ancora non numerata – prevede misure di contenimento della spesa per il pubblico impiego. Tra l'altro, si autorizza un apposito regolamento di delegificazione a prorogare anche per il 2014 “vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni previste dalle disposizioni medesime”. Una simile proroga aggraverebbe, ovviamente, il sacrificio imposto ai professori e ricercatori universitari e, così, almeno alcuni dei dubbi sulla costituzionalità dello stesso.*

## 1.2. La sterilizzazione dell'anzianità

A tali misure, se ne aggiunge però un'altra. Il secondo periodo del comma 21 prevede: “Per le categorie di personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti”. Analogo è il meccanismo che il successivo comma 23 prevede per il personale docente e ATA della scuola: l'esclusione degli anni 2010-2012 da quelli utili per le progressioni stipendiali.

Si noti la differenza tra questa misura e il blocco delle progressioni economiche individuali, di cui al paragrafo precedente: questa misura ha effetti permanenti, vale a dire che i tre anni cui essa si riferisce non avranno mai più (sino a un'eventuale modifica legislativa) rilevanza a fini economici; invece, come si è detto, in presenza del solo blocco delle progressioni economiche, al termine del periodo di riferimento gli scatti e le classi maturate avrebbero ripreso efficacia anche ai fini economici.

La misura di cui al comma 21, secondo periodo, è quindi una vera e propria **sterilizzazione delle anzianità** a carattere permanente: i suoi effetti trascendono i periodi triennali considerati e pesano su tutta la vita lavorativa del personale considerato, con quanto ne consegue anche per la contribuzione previdenziale (e per l'indennità di buonuscita).

La misura, inoltre, è disposta **per un segmento limitato del pubblico impiego**: il pubblico impiego non contrattualizzato, più la scuola.

In verità, il segmento è ancora più limitato. Infatti, il comma 22 dell'art. 9 (introdotto con il maxi-emendamento presentato dal Governo al Senato, durante l'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 78) esclude l'applicazione del comma 1, nonché del secondo e terzo periodo del comma 21, per i magistrati e gli avvocati dello Stato. A

compensazione dell'esenzione dal blocco, questa categoria del personale ha subito, per effetto dello stesso comma 22, una riduzione delle indennità. Tuttavia, nessuna delle misure previste per questa categoria di personale trascinerà i suoi effetti oltre il 2015: infatti, non è prevista alcuna economia di tipo strutturale come effetto del comma 22 (v. le schede di lettura elaborate dal Servizio Bilancio dello Stato della Camera).

### 1.3. Misure compensative

Per la scuola e per altri settori del pubblico impiego non contrattualizzato, lo stesso decreto-legge n. 78 o altri provvedimenti prevedono misure almeno in parte compensative di quelle di cui ai citati commi 1, 21 e 23.

Per il personale scolastico, si applica l'art. 8, comma 14, del decreto-legge n. 78. Questa disposizione, richiamata espressamente dal citato comma 23, consente di destinare il 30% delle economie di spesa derivanti dalla razionalizzazione scolastica allo stesso settore scolastico. Secondo la relazione tecnica al maxi-emendamento presentato al Senato, "è possibile utilizzare il 30% delle economie (...), per il personale docente e ATA della scuola, ai fini di un graduale sblocco degli scatti di anzianità, congelati per effetto del [comma 23 dell'art. 9 del decreto-legge n. 78], mediante compensazione delle correlate economie di spesa". Prima di decidere sulla destinazione di queste economie, i Ministri competenti dovranno sentire le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative: ciò conferma indirettamente la destinazione, prevista o almeno possibile, di queste risorse al personale rappresentato da tali organizzazioni e precisamente al suo trattamento retributivo. Del resto, lo stesso art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 78 menziona la previsione dell'art. 8, comma 14, come una di quelle la cui applicazione consente di derogare al blocco degli stipendi individuali.

Ciò a tacere del fatto che la contrattazione collettiva, nel settore scolastico, offre almeno l'occasione per negoziare eventuali recuperi delle aspettative di progressione economica in precedenza disattese.

Per il personale delle forze armate, delle forze dell'ordine e dei vigili del fuoco, il successivo decreto-legge n. 27 del 2011, convertito in legge n. 74 del 2011, ha previsto uno stanziamento specificamente destinato all'erogazione di assegni una tantum, da corrispondere anche in riferimento "all'applicazione dell'articolo 9, commi 1 e 21" del decreto-legge n. 78. Questo stanziamento si aggiunge a quelli già destinati dall'art. 11-bis dello stesso decreto-legge n. 78 "al finanziamento di misure perequative per il personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco interessato alle disposizioni di cui all'articolo 9, comma 21".

Altre categorie, tra cui quella dei professori e ricercatori universitari, **non beneficiano di alcuna misura compensativa.**

### 1.4. Effetti della cd. riforma "Gelmini"

I professori e ricercatori universitari sono, per contro, interessati dagli effetti di **un'altra innovazione normativa** riguardante il loro trattamento stipendiale e, in particolare, la progressione economica per anzianità.

La legge n. 240 del 2010 (cd. riforma universitaria "Gelmini") prevede, all'articolo 8, anche una revisione del trattamento economico dei professori e ricercatori universitari. La revisione (comma 1) sarà attuata con un futuro regolamento di delegificazione, "tenuto conto anche" delle disposizioni di cui al decreto-legge n. 78 del 2010. Tra i criteri cui il

regolamento dovrà attenersi, vi sono i seguenti: le classi, gli scatti stipendiali e la conseguente progressione economica diventeranno triennali, da biennali che erano; questa trasformazione dovrà essere applicata già al primo scatto successivo all'entrata in vigore della legge.

Se ne deduce che, dopo la paralisi per il triennio 2011-2013, il conseguimento dello scatto successivo richiederà il passaggio di 36 mesi dal precedente. Dovrebbero restare validi, a questo fine, i mesi di anzianità maturati entro la fine del 2010. Questo vuol dire che chi entra in una classe, ad es., il 1° settembre 2010, otterrà il successivo scatto di anzianità nel settembre 2016: 4 mesi maturano nel 2010; gli anni dal 2011 al 2013 non contano (per effetto delle misure di cui ai paragrafi precedenti); 24 mesi maturano nel 2014 e nel 2015 (e non bastano al passaggio per effetto della riforma "Gelmini"); gli ultimi 8 mesi maturano, appunto, nel 2016.

La misura prevista dalla legge n. 240 è strutturale e non dovrebbe incidere sulla complessiva progressione economica. Tuttavia, non si può sottovalutare l'effetto congiunto, sui soli docenti universitari, del cumulo delle varie misure: il blocco delle progressioni individuali per il triennio 2011-2013; il differimento dello scatto successivo; la perdita permanente, ai fini della progressione, degli anni 2011-2013.

Sulla categoria dei docenti, in breve, si concentra un insolito cumulo di misure penalizzanti.

#### 1.5. Progressione economica e primo scatto dei ricercatori

Si deve poi considerare la struttura della progressione economica dei ricercatori, derivante anche da specifiche previsioni legislative.

A norma dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 7 del 2005, convertito in legge n. 43 del 2005, dopo il primo anno di servizio, il trattamento stipendiale complessivo del ricercatore corrisponde al 70% di quello di un professore associato di pari anzianità. Salvo errore, nel 2010 la retribuzione annua lorda di un ricercatore non confermato di prima nomina era di euro 24.135,13 (circa euro 1330 netti al mese). Al secondo anno, la retribuzione annuale sale a euro 30.116,41; al terzo, a euro 30.577,57. Come si vede, gli scatti successivi al primo comportano benefici assai minori, perché di più lento conseguimento e di minore importo relativo e assoluto. Nemmeno la conferma porta benefici pari a quelli del primo scatto: un ricercatore, nel momento in cui ottiene la conferma ed entra nella classe 00 dei ricercatori confermati, consegue un incremento retributivo di euro 4.320; dunque, un incremento largamente inferiore a quello di euro 5.980 conseguito dopo il primo anno di servizio.

Più in generale, nell'ordinamento della progressione economica dei ricercatori, le ultime classi (14/1-3) hanno scatti di anzianità assai meno rilevanti delle precedenti. Scatti la cui minore entità si ripercuote su un arco di attività lavorativa residua assai più breve di quello che attende i colleghi delle classi precedenti. Dunque, anche a voler considerare la struttura economica della sola carriera dei ricercatori (prescindendo da quella dei professori), resta vero che i primi scatti di anzianità, e in particolare il primo degli scatti, ha un significato economico particolare.

In breve, per i ricercatori **il primo scatto è il più importante**: a) perché è **il primo** della carriera accademica del lavoratore, sicché il suo peso economico è destinato a farsi sentire in una lunga serie di mensilità lavorative; b) perché esso avviene a beneficio della **classe meno retribuita** tra quelle dei ricercatori (e dei professori) universitari; c) perché,



**per espressa previsione di legge, è il più consistente** di tutti gli scatti che compongono la carriera e la progressione economica del ricercatore.

Ciò a prescindere da paragoni tra il trattamento economico dei ricercatori universitari e quello di lavoratori pubblici o privati con età, curriculum e titoli mediamente comparabili. In verità, un simile paragone sarebbe indispensabile per mettere a fuoco realisticamente la debolezza del trattamento dei ricercatori, e quindi per stimare il peso effettivo dei sacrifici che, oggi, si è decretato di imporre a questa categoria. Ma un simile ragionamento inevitabilmente allargherebbe il quadro a considerazioni di sistema, qui di difficile svolgimento.

A prescindere da tali considerazioni, è flagrante l'intensità della penalizzazione che il decreto-legge n. 78 infligge allo sfortunato ricercatore che non abbia ancora maturato il primo scatto di anzianità nel 2010. Per parecchi anni, il giovane ricercatore si troverà a subire gli effetti cumulati delle misure di cui sopra: resterà inchiodato alla retribuzione più bassa della sua carriera (e quindi a una retribuzione molto bassa), con tutto ciò che ne segue a fini previdenziali e per l'indennità di buonuscita.

## 2. Sospetti di incostituzionalità

### 2.1. Principi costituzionali

La giurisprudenza costituzionale ha chiarito che il legislatore può decidere di paralizzare temporaneamente gli incrementi retributivi dei dipendenti pubblici. Lo può fare, in particolare, quando ricorrono situazioni di crisi economica, da affrontare con misure straordinarie.

La sentenza n. 296 del 1993 ha preso in considerazione una norma che rinviava in avanti nel tempo l'efficacia degli incrementi salariali previsti negli accordi sindacali per il 1991-1993. In base ai principi allora vigenti, gli incrementi avrebbero dovuto essere efficaci sin dalla scadenza dei precedenti accordi per il 1988-1990; invece, la norma in questione dispose che gli incrementi si applicassero solo dal 1994. I giudici costituzionali parlarono di questa norma come di una misura "dettata dall'emergenza economica" e coerente, per scopo e contenuti, con altri interventi contestualmente disposti. Rilevarono inoltre che la misura si faceva apprezzare per la finalità di contenimento della spesa pubblica e che, in particolare, essa perseguiva tale finalità "nel rigoroso rispetto del **dovere costituzionale di distribuire in modo eguale il carico dei sacrifici imposti dall'emergenza**". Ciò impose il rispetto della misura stessa in tutto il territorio nazionale, comprese le regioni speciali.

La sentenza n. 245 del 1997 esaminò la sospensione per il 1993 degli incrementi stipendiali automatici per i dipendenti pubblici. La sentenza rispose a un giudice che, preso atto del carattere biennale degli incrementi, si chiedeva se la paralisi per un solo anno non finisse per incidere in modo differenziato e arbitrario sui vari dipendenti, secondo la data della loro nomina e, quindi, il momento in cui ciascuno di loro avrebbe dovuto maturare l'incremento. La Corte rispose che "il 'blocco', di cui [era] evidente il carattere provvedimento del tutto eccezionale, esauriva i suoi effetti nell'anno considerato, limitandosi a impedire erogazioni per esigenze di riequilibrio del bilancio, riconosciute da

questa Corte meritevoli di tutela a condizione che le disposizioni adottate non risultino arbitrarie". Per questo, il blocco fu giudicato costituzionalmente legittimo.

La successiva ordinanza n. 229 del 1999 ha ribadito che, "in un momento assai delicato per la vita economico-finanziaria del Paese, caratterizzato dalla necessità di recuperare l'equilibrio di bilancio", il legislatore può imporre "sacrifici anche onerosi", che non sono contrari né al principio di uguaglianza sostanziale né a quello di ragionevolezza, purché **"eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso"**. L'importanza, a questi fini, della "limitazione temporale del sacrificio imposto ai dipendenti" è stata ulteriormente sottolineata dall'ordinanza n. 263 del 2002.

Altri riferimenti si potrebbero fare alla giurisprudenza sui trattamenti pensionistici. Qui, in verità, si trovano anche pronunce di annullamento di leggi che avevano irragionevolmente sacrificato l'aspettativa dei pensionati a un incremento degli emolumenti loro dovuti, ad es. in relazione alla rivalutazione (sentt. nn. 141 del 1989 e n. 78 del 1993). Senza volersi addentrare in un terreno particolarmente accidentato, va almeno ricordato quanto la Corte ha osservato di recente (sent. n. 316 del 2010) a proposito del blocco per il 2008 della perequazione di talune pensioni. Disporre simili sospensioni rientra bensì nella discrezionalità del legislatore, attraverso una valutazione "che tenga conto, accanto alle esigenze di vita dei beneficiari, anche delle concrete disponibilità finanziarie e delle esigenze di bilancio". Ma le misure discrezionali sono comunque sindacabili. Nel caso, il blocco è stato effettivamente sindacato ed è risultato ragionevole, e dunque legittimo, perché: a) applicato solo a trattamenti di livello medio-alto; b) giustificato dall'esigenza di reperire le risorse necessarie a soddisfare altre aspettative dei lavoratori (cancellare la brusca elevazione dell'età minima pensionabile); c) limitato alla sola perequazione altrimenti dovuta per l'anno 2008.

Riassumendo: il legislatore può disporre blocchi delle progressioni stipendiali discrezionalmente, anche invocando esigenze eccezionali di contenimento della spesa pubblica. Nel farlo, però, deve operare in modo ragionevole e ponderato, nel rispetto del principio di uguaglianza. Nella ponderazione, ha uno specifico rilievo, tra l'altro, il carattere transeunte dei sacrifici imposti.

## 2.2. Ragioni di sospetto

Occorre ora applicare i principi di cui al paragrafo precedente alle misure di cui all'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2010. Conviene anticipare la conclusione cui si perverrà: se si ha riguardo al quadro normativo complessivo, le misure di cui al comma 21 presentano vari profili di irragionevolezza e iniquità; particolarmente forti sono i sospetti per la sterilizzazione dell'anzianità (con riferimento a tutte le classi di professori e ricercatori), nonché per l'applicazione delle altre misure di cui al comma 21 alla categoria dei ricercatori, e in particolare ai ricercatori più giovani (non confermati e, segnatamente, di prima nomina).

*Vere e proprie questioni di costituzionalità sono già state sollevate da Tar Salerno, ordinanza 23 giugno 2011, n. 1162, in relazione alle decurtazioni che l'art. 9, comma 22, del decreto-legge n. 78 dispone per la retribuzione dei magistrati. Alcune delle censure si fondano sul nesso tra indipendenza della magistratura e automatismo degli incrementi retributivi. A prescindere dalla loro fondatezza, queste censure qui interessano meno. Più pertinenti sono quelle relative, tra l'altro, al carattere arbitrariamente selettivo e regressivo*

delle decurtazioni: carattere che è ancora più spiccato nelle misure applicabili a professori e ricercatori universitari.

Che tali questioni non siano speciose, è dimostrato – verrebbe da dire: con effetto confessorio – da un'altra disposizione contenuta nella già citata bozza di decreto-legge per la stabilizzazione finanziaria.

La disposizione prevede quanto segue: “[i]n ragione dell’esigenza di un effettivo perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea relativamente alla manovra finanziaria per gli anni 2011-2013, qualora provvedimenti giurisdizionali vanifichino gli effetti finanziari utili conseguenti, per ciascuno degli stessi anni 2011-2013, alle disposizioni di cui ai commi 2 e 22 dell’articolo 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, i medesimi effetti finanziari sono recuperati nell’anno immediatamente successivo nei riguardi delle stesse categorie di personale cui si applicano le predette disposizioni”.

Più che una norma, sembra un’intimidazione: chi reagisce vittoriosamente contro le note misure, subirà – in un anno solo – un contraccolpo equivalente al valore economico della vittoria. In che modo un siffatto “recupero” possa avvenire, senza incorrere in ulteriori problemi di costituzionalità, anche in relazione ai principi elementari dello Stato di diritto, non è chiaro. Chiaro è invece che il Governo è spaventato dai dubbi sul comma 22 (e anche sul comma 2, a quanto pare: esso si riferisce ai trattamenti economici di maggiore consistenza nel pubblico impiego).

Il che raccomanda un esame ancora più attento degli analoghi dubbi che si possono nutrire su misure non meno selettive e regressive, come quelle che interessano i docenti universitari. Dubbi che si possono articolare come segue.

In primo luogo, la sterilizzazione dell’anzianità **non è temporanea**. Essa è destinata a produrre effetti permanenti per tutta la durata della vita di chi la subisce: della vita lavorativa, ma anche di quella post-lavorativa, alla luce degli intuibili riflessi sulla contribuzione previdenziale. I suoi effetti si trascinano dunque in un orizzonte di tempo indeterminato, che trascende il triennio di riferimento della manovra di finanza pubblica e supera ogni possibile previsione economica. Sotto nessun profilo si può affermare che la misura esaurisca i propri effetti in un solo anno, o nel triennio 2011-2013. A meno, ovviamente, di volerla considerare temporanea solo perché la sterilizzazione riguarda ‘appena’ tre anni lavorativi, e non tutta l’anzianità. Ma se, per soddisfare i canoni di ragionevolezza ed eguaglianza, bastasse evitare la soppressione totale della progressione d’anzianità, quei canoni costituirebbero garanzie puramente nominali.

Anzi, a ben vedere, La sterilizzazione dell’anzianità produce **solo** effetti di lungo periodo. Nel triennio 2011-2013, il contenimento della spesa per le retribuzioni dei docenti universitari sarebbe *comunque* assicurato dalle *altre* misure previste nell’art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010 (blocco degli stipendi e delle progressioni economiche individuali). Dunque, gli effetti della sterilizzazione acquistano una propria autonomia solo ‘a regime’: terminato il triennio di blocco, anche nel 2014 e negli anni successivi, l’anzianità maturata nel triennio 2011-2013 non avrà alcun effetto economico.

Il blocco degli stipendi e quello delle progressioni economiche individuali hanno, invece, effetti limitati al 2011-2013. Eppure, questa dimensione temporale, pur non indeterminata, presenta caratteri insoliti: il periodo cui queste misure si riferiscono, benché predeterminato, è assai lungo, di ben tre anni. Si noti come il blocco cui, ad es., si riferiva la sentenza n. 245 del 1997 si riferisse a un singolo anno. L’intervento oggetto della



sentenza n. 296 del 1993, per contro, aveva un respiro temporale più ampio, ma, da un lato, non consisteva in un blocco individuale degli stipendi e delle progressioni; dall'altro, riguardava la mancata retroattività dei nuovi e più favorevoli parametri retributivi generali fissati da una nuova tornata di accordi collettivi.

In secondo luogo, la sterilizzazione **non è legata alla situazione economica contingente**. Proprio per i suoi effetti di lungo periodo, la sterilizzazione non si può agganciare alle esigenze della presente situazione finanziaria. Tale recisione del nesso causale rileva sia nello scrutinio di ragionevolezza generale, sia nella verifica dei presupposti contingenti di necessità e urgenza, ex art. 77 Cost. (verifica da attuare anche sulla legge di conversione: cfr. sent. n. 355 del 2010).

In terzo luogo, tanto il blocco delle progressioni economiche individuali, quanto la sterilizzazione dell'anzianità sono **fortemente regressivi**. Come tali, essi sono in frontale contrasto con il "dovere costituzionale di distribuire in modo eguale il carico dei sacrifici imposti dall'emergenza".

Il carattere regressivo delle misure assume connotazioni spiccatissime, e una precisa evidenza normativa, se si concentra l'attenzione sul primo scatto dei ricercatori, di cui al paragrafo 1.5, sopra. Il ricercatore entrato in servizio dopo l'inizio del 2010 si vede 'inchiodato' per lungo tempo a un livello di retribuzione (e contribuzione previdenziale) assai basso, con un sacrificio superiore, in termini assoluti e relativi, a quello dei suoi colleghi più anziani e meglio retribuiti. Il fatto che il provvedimento emergenziale sull'anzianità dei docenti universitari non abbia tenuto conto di questa peculiarità – creata anch'essa dal legislatore – rappresenta un difetto assai evidente.

Questi effetti, come l'ingiustizia dei meccanismi retrostanti, sono stati riconosciuti dallo stesso Governo che ha congegnato i meccanismi stessi. Durante l'esame, presso l'aula del Senato, della cd. riforma universitaria, il ministro Gelmini così ha dichiarato: "È evidente a tutti (...) che la sospensione degli scatti di anzianità produce effetti diversi a seconda delle età, perché, per come è concepita la carriera universitaria, gli scatti di anzianità operano prevalentemente nella fase iniziale. È quindi grave il danno prodotto ai ricercatori rispetto al quale occorre – su questo vi è stata una condivisione con il ministro Tremonti – fare sì che all'interno della somma che andrà a ripristinare almeno una parte del taglio effettuato, 40 milioni di euro siano utilizzati per ripristinare gli scatti ai ricercatori, attraverso un meccanismo di valorizzazione" (resoconto della seduta n. 415 del 29 luglio 2010). Sinora il ripristino non è avvenuto.

In quarto luogo, le misure qui considerate integrano **un disegno** che, nell'insieme, si palesa effettivamente **discriminatorio e punitivo** nei confronti delle persone che appartengono a una singola, specifica categoria: quella dei professori e ricercatori universitari. Solo su costoro si cumulano, contemporaneamente: a) il blocco degli stipendi e delle progressioni economiche individuali; b) il blocco degli incrementi retributivi legati (indirettamente: art. 24 della legge n. 448 del 1998) alla contrattazione; c) la sterilizzazione dell'anzianità; d) l'aumento di un anno del tempo per il conseguimento dello scatto di anzianità successivo alla cd. riforma Gelmini; e) l'assenza di misure compensative di qualunque tipo, anche solo previsionali. A nessun'altra categoria di dipendenti pubblici è stato chiesto – anzi: imposto – tanto.

### 2.3. Alcune considerazioni finanziarie

La giustificazione delle misure qui contestate consiste, semplicemente, nel concorso al generico contenimento della spesa da pubblico impiego. Non c'è una correlazione specifica tra le economie conseguenti a queste misure e il finanziamento di eventuali altre. Tuttavia, considerate in questa prospettiva, le misure, e in particolare, la sterilizzazione delle anzianità, **non sembrano indispensabili**: più precisamente, non sembrano sorrette da giustificazioni tanto forti, quanto spiccato è il loro carattere eccezionale e penalizzante (v. sopra).

Come risulta dal *dossier* del Servizio Bilancio dello Stato della Camera dei deputati, le misure disposte dall'art 9, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2010 produrranno, in relazione alla spesa per la retribuzione di professori e ricercatori, i seguenti risparmi, negli anni 2011, 2012 e 2013: 36, 101 e 162 milioni di euro. Negli anni 2014, 2015 e 2016, le economie strutturali previste sono, rispettivamente, di 186, 181 e 176 milioni di euro.

Poiché queste economie confluiscono nel quadro generale della finanza pubblica, è appunto con tale quadro che vanno comparate. Nel bilancio dello Stato 2011 (legge n. 221 del 2010), la spesa per il programma "Sistema universitario e formazione post-universitaria" è, nei tre anni 2011-2013, di circa 7.383, 6.999 e 6.958 milioni di euro. Le spese correnti totali raggiungono la cifra di 364,5, 361,9 e 366,7 *miliardi* di euro. Questo vuol dire che l'insieme delle misure di cui al comma 21 (nella parte in cui applicano a professori e ricercatori) comporteranno nel periodo 2011-2013, in percentuale rispetto alla spesa universitaria, un risparmio pari allo 0,49%, all'1,5% e infine a meno dell'1,7%. Rispetto alla spesa corrente totale, il valore percentuale dei risparmi si perde nelle fasce basse del secondo decimale: a voler prendere il valore del 2013, ci si attesta intorno allo 0,044%. Ovviamente non è possibile fare proporzioni per gli anni successivi, poiché – come si è detto – lì si fuoriesce dal quadro programmatico. Ciò che si voleva segnalare è questo: nei loro effetti economici, le misure sono pesanti, o pesantissime, per i loro destinatari, e in particolare per i più deboli tra questi; ma sono di scarso rilievo per l'insieme della finanza universitaria, e a maggior ragione, per quella pubblica nel complesso.

Inoltre, stime attendibili attestano che l'estrema regressività delle misure di cui al comma 21 (quanto al comparto dei professori e ricercatori) sarebbe grandemente attenuata, se restasse in vigore solamente il blocco degli incrementi retributivi per il periodo 2011-2013. Attualmente, i ricercatori non confermati (nei primi tre anni di servizio) patiscono una perdita dal 26 al 34% del loro reddito netto (per gli altri docenti, la perdita è dal 15% al 26%; tra il 17% e il 21%, per la maggior parte delle classi). Con il solo blocco degli incrementi retributivi, la perdita sarebbe compresa tra il 10% e il 13% per tutte le categorie di docenti. E anche così, per la verità, resterebbe aperta la questione del carattere proporzionale – non progressivo – del sacrificio imposto ai docenti universitari: in altre parole, resterebbero vivi i dubbi sul rispetto del principio di uguaglianza sostanziale, fondamentale parametro per il sindacato di misure come quelle in esame.

È opportuna un'ultima puntualizzazione. Come detto, non è in discussione la facoltà del legislatore di stabilire limiti temporanei ed eccezionali alle dinamiche retributive del pubblico impiego. Nulla esclude, quindi, che le misure qui contestate, se soppresse, possano essere sostituite anche da altri blocchi temporanei ed eccezionali. Ma questo deve avvenire nel rispetto dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale: in

particolare del principio di eguaglianza sostanziale, di cui la progressività è naturale corollario.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali