

PORTOGALLO: La legge di riqualificazione dei pubblici dipendenti viene dichiarata incostituzionale*

di Giovanni Vagli
(5 settembre 2013)

1. – Il 29 luglio 2013 l'Assemblea della Repubblica portoghese (*alias*, il Parlamento) ha approvato il Decreto n. 177/XII, sulla scorta della proposta di legge governativa n. 154/XII, presentata in data 6 giugno 2013¹.

Si tratta di una proposta il cui scopo principale era quello di potersi ridurre con relativa facilità il numero dei pubblici dipendenti.

Nonostante l'articolazione della proposta e del testo approvato, non crediamo che la nostra sia un'affermazione riduttiva: il testo legislativo si inseriva nell'ambito di una politica specifica dell'esecutivo, dettata da esigenze di adempimento di indicazioni esterne (leggi: TROIKA), con finalità di contenimento della spesa pubblica.

Esso andava a costituire l'ennesimo espediente per risanare i conti dello Stato, espediente che ancora una volta è stato frustrato dall'intervento del Tribunale costituzionale.

Vediamo in dettaglio come si sono svolti i fatti.

2. - Il Presidente della Repubblica portoghese (PR) ha presentato istanza di controllo preventivo² di alcune norme del Decreto n. 177/XII dell'Assemblea della Repubblica, ovvero, più specificamente: art. 18, 2° comma, in combinato disposto con la seconda, terza e quarta parte dell'art. 4, 2° comma; art. 4, 1° comma, e art. 47, lettera b), nella misura in cui revoca l'art. 88, 4° comma, della legge 27 febbraio 2008, n. 12-A.

Osserviamo il contenuto delle disposizioni in esame e le argomentazioni adottate dall'organo richiedente.

2. - L'art. 18 (Durata del processo di riqualificazione) recita: «1. La situazione di riqualificazione decorre durante un periodo di 12 mesi, in modo continuativo o intervallato, a seguito della collocazione del lavoratore in tale situazione. / 2. *Trascorso il periodo di cui al comma precedente, senza la ripresa dell'esercizio delle funzioni, viene praticato l'atto di cessazione del contratto di lavoro di pubblico impiego.* / 3. ...»³.

L'art. 4, 2° comma, afferma: «La razionalizzazione del personale di ruolo viene realizzata nelle situazioni previste dagli articoli 3, 4° comma, e 7 del Decreto-Legge n. 200/2006, ed anche per motivi di riduzione del bilancio dell'organo o del servizio, derivante dalla riduzione del Bilancio dello Stato o delle entrate proprie, per motivi di necessità e di riqualificazione dei lavoratori, al fine del loro adeguamento alle attribuzioni o obiettivi definiti e per motivi di adempimento della strategia stabilita, senza pregiudizio del proseguimento delle loro attribuzioni.»

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Entrambi i testi sono reperibili al sito web www.parlamento.pt.

2 Ex art. 280, 1° comma, della Costituzione e artt. 51, 1° comma, e 57, 1° comma, della legge n. 28/82, relativa all'organizzazione, al funzionamento ed al processo del Tribunale costituzionale.

3 Corsivo nostro. Anche la traduzione è di nostra paternità, come tutte le altre che compaiono nel testo.

Relativamente a tali disposizioni, il PR ha sostenuto che violassero il principio costituzionale di licenziamento per giusta causa (art. 53 della Costituzione)⁴ e la dimensione di proporzionalità del principio del carattere restrittivo delle restrizioni dei diritti, delle libertà e delle garanzie dei lavoratori della Pubblica Amministrazione di cui all'art. 18, 2° comma, della Costituzione⁵.

In effetti, i presupposti della cessazione del vincolo lavorativo dei pubblici dipendenti, fondati su ragioni obiettive, devono essere costituzionalmente giustificati alla luce del concetto di giusta causa contenuto nell'art. 53 della Costituzione portoghese del 1976 e, in qualità di restrizione al diritto alla sicurezza dell'impiego, devono sottostare al principio di carattere restrittivo delle restrizioni dei diritti, libertà e garanzie che si evince dall'art. 18, commi 2° e 3°, della Costituzione stessa⁶.

In pratica, vengono a sussistere tre motivi che giustificano la cessazione del vincolo lavorativo, espressi secondo formule indeterminate nell'ambito dell'art. 4, 2° comma, le quali non includono quelle garanzie di precisione e certezza normativa, nonché di garanzia del giusto processo, nella misura in cui la collocazione unilaterale del pubblico dipendente in una situazione di riqualificazione può dare adito alla cessazione del contratto di lavoro, nel caso che non venga ricollocato nell'esercizio delle sue funzioni al termine dello stesso periodo di riqualificazione (art. 18, 2° comma).

Ciò può avvenire a causa della riduzione del bilancio dell'organo o del servizio come conseguenza di riduzioni previste nel bilancio statale o come conseguenza di riduzioni delle entrate proprie.

Tutto ciò non pare inserirsi nel concetto di giusta causa del licenziamento costituzionalmente previsto, in quanto la cessazione del vincolo lavorativo non può dipendere da circostanze imponderabili, occasionali o fortuite quali la riduzione del bilancio di un'unità organica in un determinato anno, che possono condurre le amministrazioni a scelte di natura politica di riduzione dei costi, in virtù delle quali potrebbero verificarsi vere e proprie arbitrarietà contingenti quanto alla riduzione del personale.

Sebbene il vincolo lavorativo del dipendente con la Pubblica Amministrazione non vada inteso in modo assoluto, essendo comunque possibili casi di licenziamento di personale, ciò non può e non deve essere oggetto di decisioni assolutamente incontrollabili e prive di tutela giurisdizionale, che paiono sorgere in virtù delle disposizioni in esame.

Queste sono state in sintesi le argomentazioni usate dal PR in relazione agli articoli di legge analizzati.

3. - Passiamo adesso al contenuto delle altre norme di cui è stata sollevata la questione di incostituzionalità.

L'art. 4, 1° comma, si esprime come segue: «Ai lavoratori della Pubblica Amministrazione appartenenti a organi, servizi e sub-unità che siano oggetto di

4 «Ai lavoratori è garantita la sicurezza dell'impiego, essendo proibiti i licenziamenti senza giusta causa o per motivi politici o ideologici.»

5 «La legge può limitare i diritti, le libertà e le garanzie solo nei casi espressamente previsti dalla Costituzione, dovendo tali restrizioni limitarsi a ciò che sia necessario per salvaguardare altri diritti o interessi costituzionalmente protetti.

6 L'art. 18, 3° comma, della Costituzione portoghese afferma: «Le leggi che limitano i diritti, le libertà e le garanzie devono avere carattere generale e astratto e non possono avere effetto retroattivo né diminuire l'estensione o la portata del contenuto essenziale dei precetti costituzionali.»

riorganizzazione o di razionalizzazione del personale di ruolo, come previsto dal Decreto-Legge n. 200/2006, si applicano i procedimenti previsti dagli articoli seguenti.»

L'art. 47, lettera b), abroga in modo esplicito gli articoli 33, commi 8°, 9° e 10°, e 88, 4° comma, della Legge n. 12-A/2008.

Mediante tali disposizioni va ad essere applicato ai dipendenti pubblici di ruolo, ossia che abbiano ottenuto la nomina definitiva, l'art. 4, 2° comma, del Decreto n. 177/XII, di cui abbiamo già visto il contenuto, in quanto viene abrogata la precedente normativa (Legge n. 12-A/2008).

La nuova normativa limita i diritti, le libertà e le garanzie dei lavoratori e, in questo modo, pregiudica situazioni giuridiche preesistenti, le quali hanno creato aspettative di stabilità di impiego: in pratica viene lesa il principio di tutela della fiducia.

In effetti, la già citata Legge n. 12-A/2008, pur ammettendo la possibilità di licenziamento dei pubblici dipendenti, per giusta causa fondata su ragioni obiettive, aveva escluso da tale regime proprio coloro i quali avessero ottenuto la nomina definitiva prima della sua entrata in vigore; essa si riferiva soltanto agli altri pubblici dipendenti, per i quali venivano in ogni caso previste specifiche garanzie sostanziali.

Su ciò si era già pronunciato il Tribunale costituzionale (sentenza n. 154/2010)⁷, il quale si era espresso nei seguenti termini: «si verifica un'espressa esclusione dal regime di cessazione del rapporto giuridico di pubblico impiego che, se tale esclusione non sussistesse, sarebbe applicabile a tali lavoratori, ex art. 33 dello stesso atto, ... tutelandosi l'applicazione del regime di cessazione giuridica di pubblico impiego e di riorganizzazione dei servizi e collocazione del personale in situazione di mobilità speciale proprio della nomina definitiva».

Le norme impugnate di fronte al Tribunale costituzionale hanno rimosso in modo repentino tale garanzia contro il licenziamento per ragioni obiettive e hanno permesso l'introduzione di nuove cause di licenziamento, più "agili", causando in tal modo un cambiamento non prevedibile e sfavorevole nell'ambito dell'ordinamento giuridico che può collidere con le aspettative dei pubblici dipendenti titolari di nomina definitiva, relativamente a quel nucleo di garanzie previste nell'art. 88, 4° comma, della Legge n. 12-A/2008⁸.

In questo modo, secondo il ricorrente viene violato il principio di tutela della fiducia insito nell'art. 2 della Costituzione⁹.

4. – Con la sentenza n. 474/2013 l'organo di controllo della costituzionalità ha pienamente accolto l'istanza inoltrata dal PR, dichiarando incostituzionali le norme impugnate, sulla base delle stesse motivazioni di cui al ricorso e su cui ci siamo già soffermati.

7 Tutte le sentenze del Tribunale costituzionale portoghesi sono reperibili al sito www.tribunalconstitucional.pt.

8 «I lavoratori attualmente titolari di nomina definitiva che esercitano funzioni in condizioni differenti da quelle di cui all'art. 10 conservano il regime di cessazione del rapporto giuridico di pubblico impiego e di riorganizzazione dei servizi e collocazione del personale in situazione di mobilità speciale propri della nomina definitiva e transitano, senza ulteriori formalità, verso la modalità di contratto a tempo indeterminato.»

9 Nei termini del quale «la Repubblica portoghese è uno Stato democratico di diritto fondato ... sul rispetto e sulla garanzia di effettività dei diritti e delle libertà fondamentali ...»

Da segnalare l'opinione dissenziente del giudice José da Cunha Barbosa, secondo il quale non era da considerare incostituzionale l'art. 18, 2° comma, dell'atto in esame, in combinato disposto con la seconda, terza e quarta parte dell'art. 4, 2° comma, dello stesso, in quanto non sussisterebbe violazione del principio di proporzionalità previsto in Costituzione, perché la decisione di licenziare non costituisce una conseguenza automatica della decisione di razionalizzare e neppure di collocare il personale in situazione di riqualificazione, ma anche perché il procedimento previsto ai sensi dell'art. 9 dell'atto in questione soddisfa i requisiti sanciti dalla giurisprudenza costituzionale sulla materia, in modo assai più rigoroso di ciò che vale per il lavoro nel settore privato.

Un'ulteriore singolarità: a causa delle ferie giudiziarie sono intervenuti in camera di consiglio solo 7 giudici su 13, il che costituisce il minimo legale, ovvero il 50% + 1 dei componenti del Tribunale costituzionale¹⁰.

5. – Ovviamente il governo lusitano non ha apprezzato la decisione del Tribunale costituzionale, ma ha sostenuto di avere un piano alternativo, che, al momento in cui scriviamo, non è ancora stato presentato.

C'è chi ha visto in questa decisione del TC un ulteriore elemento di incapacità politica dell'esecutivo di Passos Coelho, il quale, apparentemente, al fine di risolvere la crisi economica riesce solo a far approvare testi di legge in contrasto con la Costituzione.

Ciò nonostante, non crediamo né si possa parlare di rapporto conflittuale tra governo e Tribunale costituzionale; si tratta di organi che agiscono nella loro rispettiva sfera di competenza e che si sono più volte trovati in posizione contrastante, ma non per questo incompatibile.

Vi è stato chi ha manifestato l'esigenza di un dibattito aperto sul valore dei diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, affinché si possa porre in essere un dialogo costruttivo tra le due istituzioni, sostenendo inoltre che l'esegesi della Costituzione vada fatta alla luce del buon senso, tenendo conto del fatto che tale atto costituisce un insieme di principi e che vada interpretato in funzione dell'attuale momento storico, denso di condizionamenti politico-economici esterni¹¹.

Noi, più modestamente, riteniamo che l'operato del Tribunale costituzionale portoghese sia stato non solo pienamente legale, ma adeguato e giustificato. È proprio nei momenti di maggiore difficoltà che i diritti più importanti possono essere violati, sulla base di giustificazioni transeunti, e che la funzione degli organi di controllo della costituzionalità sia proprio quella di evitare che avvengano vere e proprie manomissioni della Legge Fondamentale, la quale deve conservare il proprio valore normativo in qualunque epoca e periodo; se così non fosse, ogni crisi potrebbe sfociare in un colpo di Stato o in una situazione in cui i soggetti più deboli potrebbero trovarsi sprovvisti di difese e lasciati in balia delle correnti dominanti.

10 L'art. 42, 1° comma, della legge n. 28/82 e successive modifiche recita che «Il Tribunale costituzionale, in sessione plenaria o in sezione, può funzionare solo se sia presente la maggioranza dei rispettivi membri in effettività di funzioni, compresi il presidente o il vicepresidente.»

11 Cfr. l'articolo *Chumbo do TC: Machete diz que não se tem tido em conta "a situação gravíssima" do país*, www.publico.pt, in data 2 settembre 2013. Per la cronaca: Rui Machete è l'attuale ministro degli esteri portoghese.

L'impatto politico della decisione in questione non deve quindi indurre a classificare, *sic et simpliciter*, il TC come organo di natura meramente politica, come è stato avanzato da più parti. La sua funzione è quella di proteggere la Costituzione, anche quando ciò vada a scapito di decisioni governative ritenute fondamentali.

Per concludere, desideriamo esprimere il nostro apprezzamento verso il contenuto della sentenza qui analizzata; una differente decisione avrebbe costituito un precedente assai pericoloso.

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali