

Pasquale Lattari
Avvocato
Via Isonzo "Cond. L'Orologio int.36"
04100 Latina
tel. 0773 – 663212 – fax 0773 489539

Via Napoli 51
00184 Roma
tel 06 6876650 – fax 06 6878819

PARERE PRO-VERITATE

La Federazione Unsa Confsal e la Federazione Fials Confsal - tramite i rispettivi Segretari Generali Massimo Battaglia e Giuseppe Carbone - chiedono parere circa la proficuità di un ricorso giurisdizionale alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) di Strasburgo per richiedere gli arretrati ed i danni subiti dai lavoratori a seguito del blocco contrattuale disposto a partire dal 2010 con varie disposizioni legislative in considerazione della sentenza n. 178 del 2015 della Corte Costituzionale.

LA CORTE COSTITUZIONALE con sentenza 178 del 2015 depositata il 23 luglio 2015 ha dichiarato **l'illegittimità costituzionale sopravvenuta**, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, della sospensione della contrattazione collettiva per i dipendenti pubblici (i cd contrattualizzati)

La normativa n.190 del 2014 che ha esteso il blocco ha permesso alla Corte Costituzionale di evidenziare la tendenza a rendere strutturali le misure oggetto di sindacato di costituzionalità previste con dl 78 del 2010 reiterate con d.P.R. n. 122 del 2013 e della legge n. 147 del 2013.

- La Consulta ha affermato – dopo ampia e condivisibile motivazione - che: ***"14.2.- L'infondatezza delle censure incentrate sull'art. 36, primo comma, Cost. ha come corollario l'infondatezza di eventuali pretese risarcitorie o indennitarie."***

"15.- Sono, invece, fondate, nei termini di cui si dirà, le censure mosse, al regime di sospensione per la parte economica delle procedure contrattuali e negoziali in riferimento all'art. 39, primo comma, Cost."

- *"La libertà sindacale è tutelata dall'art. 39, primo comma, Cost., nella sua duplice valenza individuale e collettiva, e ha il suo necessario complemento nell'autonomia negoziale"*

- Il blocco della contrattazione procrastinato acriticamente ed ordinariamente è illegittimo: *"Il sacrificio del diritto fondamentale tutelato dall'art. 39 Cost., proprio per questo, non è più tollerabile."*

Le sentenze della Consulta, almeno quelle di accoglimento e/o comunque interpretative, legandosi alla legge "sindacata" hanno effetti *ex tunc* dalla data di entrata in vigore del provv.to legislativo oggetto di sindacato di costituzionalità.

Nel nostro caso la Consulta gradua l'efficacia della sentenza facendola decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza nella GU: nel rispetto del principio del cd pareggio di bilancio di cui all'art.81 Costituzione (modificato dalla legge costituzionale n.1 del 2012) le sentenze - potendo incidere significativamente sul bilancio dello Stato – possono essere graduate nell'efficacia.

V'è un solo precedente di analoga graduazione degli effetti della sentenza della Consulta - dopo l'approvazione della modifica del 2012 all'art. 81 Cost.ne - ed è la decisione n.10 del 2015 in materia di Robin tax.

In ragione di ciò la sentenza della Consulta costituisce uno "spartiacque" - circa la posizione

Pasquale Lattari
Avvocato
Via Isonzo "Cond. L'Orologio int.36"
04100 Latina
tel. 0773 – 663212 – fax 0773 489539

Via Napoli 51
00184 Roma
tel 06 6876650 – fax 06 6878819

giuridica dei lavoratori a seguito della normativa di blocco della contrattazione e della retribuzione – tra i due periodi a cui si riferisce l'effetto della sentenza:

1 - il periodo antecedente la sentenza 178 e sino alla pubblicazione della stessa.

Per tale periodo i lavoratori non possono vantare alcun diritto risarcitorio ed indennitario escluso apertis verbis dalla Consulta.

2 - il periodo successivo alla pubblicazione della sentenza 178.

Il ccnl ultimo sottoscritto - e di cui la normativa aveva sospeso il rinnovo - continua ad avere efficacia seppur in regime di prorogatio. Sino alla sottoscrizione del nuovo ccnl i lavoratori hanno diritto **solo ed esclusivamente** alla cd indennità di vacanza contrattuale che costituisce – ai sensi dell'art. 47 bis lex 165 del 2001 – una “anticipazione dei benefici complessivi che saranno attribuiti all'atto del rinnovo contrattuale”. Va detto che tale normativa vigente ed efficace non è stata oggetto di sindacato della Consulta e neppure oggetto di contestazione.

L'eventuale ricorso alla CEDU di Strasburgo – fatte salve le norme di procedura pena l'improcedibilità dell'azione - quindi può avere ad oggetto solo i pretesi danni ricevuti dai lavoratori di cui al precedente *punto 1* e per “*il periodo antecedente la sentenza 178 e sino alla pubblicazione della stessa*”.

Per completezza va detto che unica autorità giurisdizionale ultranazionale eventualmente legittimata a pronunciarsi in materia è la CEDU di Strasburgo. Le Corti dell'Unione Europea non sono competenti. Si osserva.

La Corte di Giustizia dell'Ue è stata adita in riferimento alle misure di riduzione delle retribuzioni dei dipendenti pubblici, adottate in Portogallo con la manovra finanziaria per l'anno 2011 per valutare la conformità e se fossero conformi al principio di non discriminazione, in quanto rivolte esclusivamente ai lavoratori pubblici e non ai lavoratori del settore privato, ed al principio di dignità ed equità delle condizioni di lavoro principi di cui agli artt. 20, 21, par. 1 e 31, par. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue. Ma la Corte di Giustizia UE si è detta «manifestamente incompetente»: nelle misure contestate non v'è alcun elemento di collegamento con il diritto dell'Unione europea (Corte giust. Ue, ord. 7 marzo 2013, causa C-128/12, *Sindicato do Bancários do Norte c. Banco Português de Negócios*).

Analoga decisione è intervenuta per questione pregiudiziale sollevata dal Tribunale del lavoro della Romania circa norme di riduzione dei trattamenti economici delle forze di polizia sempre per perseguire risanamento di bilancio e dei conti pubblici (Corte giust. Ue, ord. 14 dicembre 2011, causa C-434/11, *Corpul Național al Polițiștilor c. MAI e altri*).

Va infatti evidenziato che le regole in materia di lavoro per i dipendenti della Pubblica Amministrazione sono sottratte alle regole del libero mercato sulle quali le Corti Europee hanno giurisdizione e competenza in ragione dei principi della Carta dei diritti fondamentali della UE.

Il ricorso alla CEDU deve assumere violata la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo che non prevede espresse norme a tutela dei diritti sociali tra cui rientra il diritto alla retribuzione dei lavoratori.

L'oggetto del ricorso non può che basarsi sulla violazione dell'art. 1, Protocollo addizionale n. 1 allegato alla Convenzione, che recita: “**Protezione della proprietà**. Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali

Pasquale Lattari
Avvocato
Via Isonzo "Cond. L'Orologio int.36"
04100 Latina
tel. 0773 – 663212 – fax 0773 489539

Via Napoli 51
00184 Roma
tel 06 6876650 – fax 06 6878819

del diritto internazionale. Le disposizioni Precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende."

Gli stipendi ed i trattamenti pensionistici – secondo estensione giurisprudenziale – rientrano nella "proprietà" individuale e la CEDU di Strasburgo è legittimata a pronunciarsi sulle misure statali che limitano tali diritti patrimoniali.

Ma su ciò occorre analizzare due essenziali aspetti per valutare l'oggetto del parere.

In primis.

La Corte Costituzionale con la sentenza 178 ha già affermato " l'infondatezza di eventuali pretese risarcitorie o indennitarie".

Eventuali decisioni della CEDU non possono non tener conto di tale giudizio e della normativa italiana oggetto di valutazione.

Va infatti evidenziato come la Corte Costituzionale italiana è intervenuta ripetutamente e per le varie categorie di dipendenti pubblici sui medesimi provv.ti legislativi; basti ricordare le sentenze nn. 223 del 2012 (personale della magistratura), n. 304 del 2013 (personale del corpo diplomatico), n. 310 del 2013 (professori e ricercatori universitari), n. 7 del 2014 (funzionari della Banca d'Italia e dell'AGCOM), n. 154 del 2014 (militari della guardia di finanza), n. 219 del 2014 (personale ATA della scuola). La Corte Costituzionale ha ritenuto la normativa legittima in ragione delle necessità di risanamento conti pubblici e di pareggio di bilancio ed ha sancito che il legislatore ha legittimamente bilanciato tale interesse con il blocco alle retribuzioni ed alla contrattazione di tale personale peraltro con misure temporanee e finalizzate allo scopo. A riprova la Consulta, a parte la sentenza 178 del 2015, ha dichiarato incostituzionale la normativa suindicata solo per la magistratura e per i funzionari della Banca d'Italia, ma in ragione del rispetto del principio di indipendenza dei magistrati e di quello dell'autodichia dei funzionari della Banca d'Italia.

Ma la valutazione del bilanciamento di interessi - tra la tutela del diritto alla retribuzione dei lavoratori-cittadini e gli obiettivi dello Stato di contrasto alla crisi e di risanamento finanziario - è stata proprio effettuata dalla Corte Costituzionale italiana (ma anche da tutte le Corti nazionali estere). Anche nella sentenza 178 ha insistito sul bilanciamento degli interessi contrapposti suindicati: ha dichiarato legittimo il blocco delle retribuzioni sino alla pubblicazione della sentenza e successivamente ha ritenuto tale blocco non più tollerabile in ragione del lungo lasso di tempo trascorso ma per la violazione dell'art. 39 cost.ne. La Corte - come visto - per il passato ha escluso - proprio in ragione di tale bilanciamento di interessi - che vi fosse violazione dell'art. 36 cost.ne e che comunque spetti alcunchè ai lavoratori (per il futuro spetta quantomeno il quantum previsto dall' art.47 bis legge 165 del 2001).

Pasquale Lattari
Avvocato
Via Isonzo "Cond. L'Orologio int.36"
04100 Latina
tel. 0773 – 663212 – fax 0773 489539

Via Napoli 51
00184 Roma
tel 06 6876650 – fax 06 6878819

E la valutazione della normativa e delle decisioni della Consulta non è effettuabile ex sé ma consentita alla CEDU solo ed in quanto tali norme siano in violazione della Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo che peraltro **fa salve le ragioni di pubblico interesse che giustificano tali limitazioni. E comunque lo Stato ha sempre diritto di perseguire l'interesse generale.** (vd art. 1 Protocollo cit.)

E proprio le ragioni del superiore interesse pubblico e generale – di cui all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo - sono state attentamente e precipuamente vagliate dalla Consulta nella sentenza 178/2015 che ha escluso la fondatezza di ogni pretesa risarcitoria e/o indennitaria in capo ai lavoratori per il periodo pregresso e sino alla pubblicazione della sentenza .!!

In saecundis.

La giurisprudenza specifica della CEDU su identiche questioni.

Va ricordato che analoghe iniziative giudiziarie con ricorso alla Corte Europea dei diritti dell'Uomo di Strasburgo sono state intraprese anche da lavoratori di altri paesi che, al pari dell'Italia – hanno dovuto adeguarsi alle direttive UE in materia di riduzione del deficit e per perseguire risanamento di bilancio.

Ma anche da parte di lavoratori italiani: il personale delle forze armate e i docenti universitari hanno presentato ricorso alla Corte di Strasburgo dopo le sentenze della Corte Costituzionale che li riguardavano per la violazione del diritto al possesso dei beni e del divieto di discriminazione fra categorie di dipendenti pubblici (vedi notizia luglio 2014 su www.ilsole24ore.com).

I provvedimenti adottati dai vari paesi sono stati differenziati: in alcuni casi i provv.ti bloccavano gli automatismi di crescita di salari e pensioni (come in Italia) ed in altri casi si sono avuti provv.ti legislativi di riduzioni delle retribuzioni e delle pensioni.

Dopo gli esiti negativi dei ricorsi alle Corti nazionali i lavoratori si sono rivolti alla CEDU.

Dei ricorsi presentati alla CEDU alcuni sono pendenti – come quelli italiani suindicati - ma in altri casi vi sono già state decisioni del cui orientamento non si può non tener conto proprio in ragione della identica fattispecie a quella in questione.

Un precedente emblematico riguarda le misure della Grecia che operavano **riduzione degli stipendi** ai dipendenti pubblici.

La sentenza CEDU, sez. I, 7 maggio 2013, nn. 57665/12 e 57657/12, *Koufaki a ADEDY c. Grecia. Koufaki e ADEDY* rigetta il ricorso dei lavoratori greci. La sentenza precisa che: a) l'art. 1 del citato Protocollo allegato alla Convenzione dei diritti dell'Uomo afferma che le limitazioni alle retribuzioni sono lecite se sorrette dal perseguimento della «utilità pubblica» e che questa nozione deve considerarsi ampiamente (par. 39); b) nelle contingenze economiche

Pasquale Lattari
Avvocato
Via Isonzo "Cond. L'Orologio int.36"
04100 Latina
tel. 0773 – 663212 – fax 0773 489539

Via Napoli 51
00184 Roma
tel 06 6876650 – fax 06 6878819

segnate da uno stato di emergenza gli Stati hanno ampi margini di discrezionalità per provvedimenti di politica economica; pertanto le misure adottate in Grecia di riduzione degli stipendi dei lavoratori in quanto accompagnate da misure di parziale compensazione dei tagli (in Italia è stato adottato il cd bonus degli 80€!!) non sono sproporzionate né eccessive rispetto all'obiettivo perseguito e sono pertanto legittime (par. 49).

Analoga sentenza è stata emessa per valutare la conformità all'art. 1 del Protocollo n.1 allegato alla Convenzione della legge finanziaria del Portogallo **che riduceva i trattamenti di pensionistici.**

La sentenza CEDU sez. II, 8 ottobre 2013, nn. 62235/12 e 57725/12, *Da Conceicao Mateus e Santos Juanuario*, motivando la gravità della crisi economica e l'inderogabile necessità dello Stato di emanare misure per il riequilibrio del bilancio pubblico con provv.ti incidenti sui diritti dei cittadini, ha statuito che la condizione di legittimità di tali misure debba individuarsi nel carattere transitorio delle misure «sia in termini temporali che quantitativi»; pertanto le misure di riduzione delle pensioni non sono sproporzionate.

%%%%%%%%

In ragione di quanto sopra è del tutto evidente che la CEDU di Strasburgo chiamata a decidere per i ricorsi pendenti o per quelli futuri non potrà non seguire il medesimo iter argomentativo contenuto nei precedenti giurisprudenziali specifici e giungere al medesimo esito delle due ricordate sentenze.

A fortiori va evidenziato che:

- le due sentenze ricordate – appositamente citate - emesse per valutare ***i casi di riduzione sia di stipendi che delle pensioni*** non possono che essere seguite dalla CEDU quando analizzeranno la legislazione italiana per i dipendenti pubblici – sia essi in regime di diritto pubblico che privato – ove le misure sono state **solo di congelamento della contrattazione e delle retribuzioni e quindi meno severe per i lavoratori rispetto alle fattispecie oggetto delle sentenze ricordate;**
- le ragioni del superiore e generale interesse pubblico perseguite dal legislatore italiano e che giustificano tali limitazioni dei cittadini sono state vagliate dalla Corte Costituzionale.

Rebus sic stantibus – fatte salve le norme processuali di attivazione dell'azione pena l'improcedibilità - **l'eventuale ricorso alla CEDU** dei lavoratori italiani contro l'Italia per violazione della Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo ad opera delle misure legislative tutte valutate dalla sentenza n. 178/2015 della Consulta **avrà ragionevolmente esito negativo e/o di rigetto.**

Roma li 22 marzo 2016.

Pasquale avv.Lattari

