

DIREL

Federazione nazionale Dirigenti Enti Locali

Problematiche inerenti la riforma del lavoro pubblico con specifico riferimento alle ricadute sull'organizzazione delle Autonomie locali

Ipotesi di lavoro su questioni di evidente illegittimità costituzionale

1) ipotesi d'incostituzionalità della previsione ex art. 9 comma 2 D.L. 31 maggio 2010 n. 78, convertito in Legge 30 luglio 2010 n. 122, a tenore della quale è stata stabilita la riduzione del 5% degli stipendi dei dipendenti pubblici per redditi superiori a 90 mila euro lordi - per la parte eccedente i 90.000 euro - fino a 150 mila euro, nonché del 10% per la parte eccedente i 150 mila euro.

Com'è noto, l'art. 9 comma 2, nella sua originaria formulazione, si rivolgeva a tutti i dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni di cui all'articolo 1 comma 2 del Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n. 165.

Gli effetti giuridici di tale previsione normativa investivano, pertanto, i dipendenti pubblici, nei limiti previsti dallo strumento fiscale del contributo di solidarietà, originariamente previsto dall'art. 9 comma 2 della sopra indicata fonte normativa di carattere temporaneo, successivamente convertita in Legge n. 122 del 2010.

Negli effetti, essa rappresentava - e continua a rappresentare - una tassa patrimoniale sul reddito lordo, una sorta di contribuzione a carattere fiscale/tributario inizialmente applicata alle categorie di dipendenti della Pubblica Amministrazione e regimi assimilati.

Per quanto concerne il profilo dei principi accolti dalla Carta del 1948, specificamente in ambito tributario emerge quello relativo alla capacità contributiva, sancito dall'art.53 della Costituzione, il quale, al primo comma di detta norma, recita testualmente che "tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva".

La capacità contributiva costituisce, dopo una lenta evoluzione giurisprudenziale, il principio fondamentale del diritto tributario e, dal punto di vista sistematico, il predetto art. 53 è ineluttabilmente collegato all'art. 2 della medesima fonte normativa.

L'art. 53, primo comma, inoltre, integra anche il principio sancito dall'art. 3 della Carta, il noto principio di eguaglianza, con correlati effetti sul piano della posizione giuridiche soggettive dei possibili destinatari di provvedimenti di natura fiscale e/o tributaria.

In tale prospettiva, risulta pertanto palese ed evidente l'esistenza di un profilo di disparità di trattamento tra il dipendente pubblico, il dipendente privato ed il lavoratore autonomo, inizialmente non interessati, in termini di prelievo fiscale, dagli effetti della normativa in commento.

In sede di conversione del citato Legge 13 agosto 2011, n. 138 sono state apportate modifiche al relativo art. 2 comma 1 della predetta fonte, il cui tenore applicativo, per l'effetto di tale modifica prevede che *"le disposizioni di cui agli art. 9 comma 2, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e 18, comma 22 bis del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, continuano ad applicarsi nei termini ivi previsti rispettivamente dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013 e dal 1° agosto 2011 al 31 dicembre 2014"* .

Ed ancora, il comma 2 della citata disposizione modificata in sede di conversione, prevede che *"in considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze (...), a decorrere dal 1° gennaio 2011 e fino al 31 dicembre 2013 **sul reddito complessivo** di cui all'art. 8 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 e successive modificazioni, **di importo superiore a 300.000 euro lordi annui, è dovuto un contributo di solidarietà del 3 per cento sulla parte eccedente il predetto importo**. Ai fini della verifica del superamento dei limite dei 300.000 euro rilevano anche il reddito di lavoro dipendente di cui all'art. 9, comma 2, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, al lordo della riduzione ivi prevista (...). Il contributo di solidarietà non si applica sui redditi di cui all'art. 9, comma 2, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 (...). Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'Economia e delle Finanze, da emanare entro il 30 ottobre 2011, sono determinate le modalità tecniche di attuazione delle disposizioni di cui al presente comma, garantendo l'assenza di oneri per il bilancio dello Stato e*

assicurando il coordinamento tra le disposizioni contenute nel presente comma e quelle contenute nei citati art. 9, comma 2, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 (...). Con decreto del Presidente della Repubblica (...) l'efficacia delle disposizioni di cui al presente comma può essere prorogata anche per gli anni successivi al 2013, fino al raggiungimento del pareggio di bilancio".

Pertanto, non può non evidenziarsi una significativa ed ingiusta differenziazione intercorrente tra il personale dipendente delle Pubbliche Amministrazioni - di fatto impossibilitato a sottrarsi, ove rientrante nelle citate fasce di reddito lordo - al delineato prelievo fiscale ridisegnato dalla normativa da ultimo pubblicata in Gazzetta Ufficiale, rispetto ai diversi soggetti non facenti parte del regime di cui all'art. 9 comma 2 del decreto legge 78/2010 modificato, il cui diverso prelievo del 3% su redditi superiori ad un fatturato lordo - anche concorrente - superiore alla significativa cifra di € 300.000 ben evidenzia il profilo di incostituzionalità per violazione degli articoli su citati.

2) Ipotesi d'incostituzionalità della previsione ex art. 71 D. L. n. 112/2008, convertito in Legge 133/2008, in materia di trattenute stipendiali in caso di malattia.

Sono pendenti numerose azioni legali avverso tale norma, finalizzate a ottenere l'abrogazione per violazione a principi costituzionali; non si procede, pertanto, ad una particolare disamina delle argomentazioni a sostegno della tesi dell'illegittimità della norma, essendo sufficiente richiamare l'Ordinanza del Tribunale di Livorno (in allegato e rinvenibile anche sul sito DIREL) che, in data 5.8.2011, ha trasmesso gli atti di una causa intentata avverso l'applicazione dell'articolo in contesto alla Corte Costituzionale ritenendo "...rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. art. 71 D. L. n. 112/2008, convertito in Legge 133/2008, con riferimento agli artt. 3, 32, 36, 38 della Costituzione".

Tale Ordinanza è stata, altresì, notificata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

3) ipotesi d'incostituzionalità della previsione ex art. 52 del DECRETO LEGISLATIVO 27 ottobre 2009, n. 150 in attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche

amministrazioni, c.d. "legge Brunetta", per violazione dell'articolo 3 della Costituzione

l'articolo 52 recita:

" Modifica all'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

1. All'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni: a) dopo il comma 1, e' inserito il seguente:

«1-bis. Non possono essere conferiti incarichi di direzione di strutture deputate alla gestione del personale a soggetti che rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano avuto negli ultimi due anni rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni.»;

E' evidente come si operi, aprioristicamente, una sorta di valutazione con giudizio negativo sulle capacità di alcuni lavoratori limitandone il loro impiego in importanti settori, quali quelli della "...direzione di strutture deputate alla gestione del personale ..." evidentemente fondata sulla supposizione che questi non ne siano capaci o, ancor peggio, non siano scevri da condizionamenti di natura politica o sindacale nell'esercizio delle proprie funzioni dirigenziali.

L'articolo in questione, poi, appare ancora più irragionevole perché non si limita a sancire una mera incompatibilità tra le due cose - la direzione di un ufficio che gestisce il personale ed il rivestire una carica politica o sindacale - ma fa valere tale incompatibilità a decorrere da due anni prima del conferimento dell'incarico dirigenziale, quasi come se due anni fossero stati stabiliti come il tempo sufficiente a "disintossicarsi" da possibili condizionamenti.

4) ipotesi di incostituzionalità della c.d. abolizione delle Province avvenuta per decreto - iniziative propositive

Innanzitutto preme l'obbligo di manifestare un profondo dispiacere derivante dalla circostanza che un Governo tecnico si sia fatto prendere dal "furore della demagogia" ed abbia dato corso e vita ad uno slogan di fantomatici "tagli alle spese della politica" ottenibile attraverso una grossolana operazione tesa alla chiusura delle Province, concretizzando il tutto in un articolo di legge, tra l'altro scritto anche male.

Premesso che la questione sarà oggetto di iniziative da parte di vari Organismi Istituzionali che opereranno in tutte le sedi, legislative e giudiziarie, per porre un argine alle conseguenze negative che il provvedimento in contesto è suscettibile di determinare, preliminarmente occorre invitare il Legislatore a riflettere sulla circostanza che i costi dell'operazione che sta per mettere in piedi saranno ben superiori ai tanto sbandierati risparmi, come peraltro ben documentato nel lavoro commissionato all'Università Bocconi di Milano dall'UPI - scaricabile dallo stesso sito web di quest'ultima associazione - ed al quale si rinvia.

Sotto altro profilo, si evidenzia il problema della praticabilità di quanto sancito nella norma in argomento: davvero si può ritenere che le Province possano, così come mortificate e svilite ad Organi di secondo livello (sebbene la Costituzione tutt'altro ruolo le riserva) svolgere funzioni di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni?

La funzione di indirizzo politico e di coordinamento dei Comuni (che già così descritta non si capisce in cosa concretamente possa determinarsi) dovrebbe poi essere svolta da un Presidente della Provincia, assistito da non più di 10 Consiglieri, non più eletti a suffragio universale (come attualmente sancito) bensì dagli "organi elettivi" di quegli stessi Comuni nei confronti dei quali dovrebbero svolgere "La funzione di indirizzo politico e di coordinamento": ma davvero può ritenersi che la cosa possa funzionare così?

In merito alla problematica in esame si auspica che, superata questa fase di pura propaganda tesa, asseritamente, a "dare segnali di concretezza ai mercati" - che sta divenendo un comodo alibi per procedere nel disprezzo assoluto dei Principi Generali del Diritto e della dignità delle Persone e dei Cittadini - si passi ad una attenta riforma dell'architettura del Paese in cui vi sia un necessario continuo contemperamento degli interessi e dei diritti generali con quelli particolari, tecnica legislativa che non può prescindere dalla pedissequa osservanza dei valori fondamentali che hanno dato vita alla nostra Carta Costituzionale.

Al riguardo, si riprendano in esame i progetti di legge tesi a ridisegnare le competenze e le funzioni delle Istituzioni Locali in maniera tale che corrispondano sempre più alle esigenze dei cittadini, perseguendo logiche di miglioramento dei servizi resi e di razionalizzazione della spesa.

Al riguardo ci rendiamo disponibili per individuare le migliori soluzioni: vi sarà, finalmente, un Governo che chiede alla sua classe dirigente che “opera sul campo” quotidianamente quali sono le “migliori pratiche” da seguire per ottenere gli obiettivi prefissati?

Sotto il profilo propositivo, nella denegata ipotesi in cui effettivamente si dovesse giungere alla soppressione delle Province, sarebbe opportuno inserire:

- una disposizione che preveda che l'Ente destinatario della funzione e del personale (comune o regione) provveda all'adeguamento della propria macrostruttura, ad es. *“l'Ente provvede alla rideterminazione delle proprie dotazioni organiche e al riassetto organizzativo e funzionale conseguente alla soppressione della provincia ed al trasferimento delle relative competenze, operando una razionalizzazione dell'organizzazione e delle procedure”*;

- una norma che salvaguardi il livello retributivo in godimento (anche per quel che riguarda il trattamento riferibile alla indennità di posizione) del tipo *“I dipendenti trasferiti mantengono l'inquadramento previdenziale di provenienza nonché il trattamento economico fondamentale e accessorio, limitatamente alle voci fisse e continuative, corrisposto al momento dell'inquadramento”*.