

Le Circolari della Fondazione Studi

n. 8 del 17.04.2014

Il Tetto agli stipendi pubblici : dubbi di incostituzionalità

La legislazione degli ultimi cinque anni che mira ad abbattere il costo del lavoro e delle pensioni a carico della finanza pubblica attraverso soluzioni a volte transitorie a volte strutturali, non sempre hanno superato il vaglio di costituzionalità del giudice delle leggi.

Si inseriscono da ultimo, a pieno titolo, in questo contesto le disposizioni recate dall'art. 1, comma 489 della L. n. 147 del 2013 di stabilità 2014 che percorrono la linea già tracciata dal combinato disposto dell'art. 23 *ter*, comma 1 del DL 201 del 2011 e dell'art. 1, comma 471 e seguenti della legge di stabilità 2014 con il quale è stato fissato un limite onnicomprensivo alla misura dei trattamenti economici a carico delle pubbliche amministrazioni la cui somma non può eccedere il trattamento economico annuo lordo del primo presidente della Corte di cassazione che per il 2014 consiste nel valore di 311.658,53 euro.

In particolare il comma 489 dell'articolo unico della legge di stabilità 2014 prevede che i titolari di trattamenti pensionistici "erogati da gestioni previdenziali pubbliche" non possono ricevere trattamenti economici che sommati alle pensioni in pagamento superino l'importo di 311.658,53 euro.

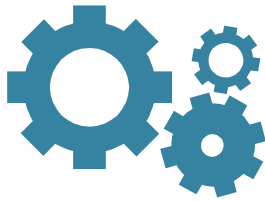
Oltre alla suddetta innovazione dell'oggetto viene innovato anche il campo di applicazione dell'istituto. Infatti il nuovo tetto economico si applica a tutti gli emolumenti erogati dalle amministrazioni comprese nell'elenco ISTAT di cui all'art. 1, comma 2, della L. n. 196 del 2009.

DIPARTIMENTO
SCIENTIFICO della
FONDAZIONE STUDI
Via C. Colombo, 456
00145 Roma (RM)

Tale elenco contempla tutte le amministrazioni pubbliche che concorrono a formare il conto economico consolidato dello Stato e, pertanto, il campo di applicazione della normativa, oltre che alla pubblica amministrazione strettamente intesa, alle agenzie, alle autorità e agli enti autonomi, ancorché di diritto pubblico, è esteso anche a quegli enti pubblici produttori di servizi economici (ad esempio Gruppo Equitalia, Italia Lavoro S.p.A. ecc. ecc.) che concorrono alla formazione del conto economico consolidato dello Stato.

Il campo di applicazione dell'Istituto viene infine delimitato da una esplicita previsione normativa del comma 489 che conferisce efficacia al tetto economico solo in riferimento ai rapporti ed agli incarichi di nuova costituzione, rimanendone estranei, fino alla loro naturale scadenza, quelli che erano in corso al 1° gennaio 2014.

Per ciò che attiene alla qualità dei trattamenti economici rilevanti per la verifica del superamento del tetto, la circolare n. 3/2014 del Dipartimento della Funzione Pubblica chiarisce che devono essere computati tutti i corrispettivi fissi e accessori che traggono origine sia da rapporto di lavoro subordinato che autonomo.



La stessa circolare n. 3/2014 interpreta la locuzione "trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche" in maniera estensiva, includendo qualsiasi trattamento pensionistico rientrante nella previdenza obbligatoria del primo pilastro del sistema previdenziale, sia esso erogato da soggetti di diritto pubblico che privato, ad esclusione pertanto solo dei fondi di previdenza complementare. Per stessa esplicita previsione normativa, nella definizione di trattamento pensionistico sono compresi anche i vitalizi, quali quelli derivanti da funzione pubbliche elettive.

La già citata circolare è intervenuta, a completamento della definizione dell'Istituto, rendendo note importanti regole applicative.

Ai fini della verifica del raggiungimento del limite di 311.658,53 euro, i trattamenti economici di lavoro devono essere considerati in ragione del criterio di competenza (ad accezione della retribuzione di risultato che segue il criterio di cassa) , i trattamenti pensionistici in ragione del criterio di cassa. In caso di superamento del suddetto limite la relativa riduzione dovrà essere operata dall' amministrazione che eroga il trattamento economico e non da quella che eroga il trattamento pensionistico. Inoltre in presenza di molteplici incarichi e connessi trattamenti economici, l'amministrazione che eroga il trattamento di maggior valore (incarico prevalente) dovrà operare la riduzione e curare le necessarie comunicazioni alle altre amministrazioni coinvolte.

Il sistema di informazioni per le amministrazioni è garantito da una dichiarazione, che deve rilasciare il lavoratore all'atto dell'assunzione o del conferimento dell'incarico, indicante il tipo e l'importo su base annua, al netto dell'eventuale contributo di solidarietà, della prestazione pensionistica e/o degli altri trattamenti economici in godimento

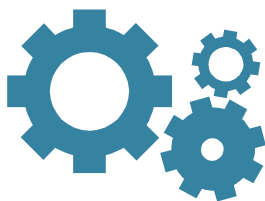
Il sistema di informazioni per le amministrazioni è garantito da una dichiarazione, che deve rilasciare il lavoratore all'atto dell'assunzione o del conferimento dell'incarico, indicante il tipo e l'importo su base annua, al netto dell'eventuale contributo di solidarietà, della prestazione pensionistica e/o degli altri trattamenti economici in godimento. Se l'erogazione del trattamento pensionistico interviene in una fase successiva alla costituzione del rapporto di lavoro, il lavoratore deve darne idonea comunicazione durante l'esecuzione dello stesso. Nel silenzio della legge e della circolare n.3/2014 si ritiene ragionevole che, anche all'atto dell'assunzione di un nuovo incarico, il lavoratore, oltre ai chiariti obblighi di dichiarazione verso il nuovo committente, fornisca le comunicazioni inerenti agli aspetti dell'intervenuto incarico alle altre amministrazioni.

Ciò potrebbe assumere notevole importanza allorquando la nuova amministrazione risulti essere quella che eroga il trattamento economico prevalente. Infatti, in tal caso, in capo all'amministrazione che precedentemente erogava il trattamento prevalente diventa insussistente l'obbligo di apportare la riduzione.

Alla luce del giudizio di incostituzionalità di precedenti interventi portanti la stessa ratio non si può escludere che anche la normativa in esame sarà sottoposta al vaglio del giudice delle leggi.

Sia il contributo di solidarietà sui trattamenti economici della pubblica amministrazione introdotto dall'art. 9 comma 2 del DL 78/2010 che il contributo di solidarietà sulle pensioni recato dall'art. 18, comma 22 bis del DL 98/2011, sono stati giudicati incostituzionali rispettivamente con le sentenze 223/2012 e 116/2013 della Corte Costituzionale.

In particolare è stata sancita la lesione del fondamentale principio di eguaglianza dell'art. 3 e della sua specificazione in ambito tributario dettata dall'art. 53 della Costituzione. Infatti l'imposizione di un tributo solo ad alcuni soggetti (nel primo caso i pubblici dipendenti nel secondo caso i pensionati) al fine di perseguire un obiettivo di finanza pubblica comune al sistema Paese ha determinato un utilizzo irragionevole del potere discrezionale, in materia tributaria, concesso al legislatore. Entrambe le sentenze affermano il principio in base al quale la discrezionalità della legislazione tributaria non è lesiva degli art. 3 e 53, se esercitata con ragionevolezza. Nella fattispecie l'irragionevolezza del potere discrezionale in materia tributaria è stata ravvisata nel fatto che i dichiarati obiettivi di stabilità economico-finanziaria del sistema Paese nel suo complesso sono stati perseguiti attraverso l'imposizione di un tributo solo a danno di alcuni soggetti quali i pubblici dipendenti ed i pensionati.



Con l'introduzione del tetto economico, il comma 489 dell'articolo unico della legge di stabilità 2014 ripercorre la stessa strada tracciata dal legislatore nei due interventi giudicati incostituzionali, anche se con strumenti apparentemente diversi. Infatti nella fattispecie non si impone direttamente un tributo ma viene disposto un tetto massimo invalicabile ai trattamenti economici dei pubblici dipendenti in considerazione anche dell'ammontare dei trattamenti pensionistici percepiti, che, se superato, determina una idonea riduzione degli stessi.

Pertanto viene richiesto un sacrificio ad una sola categoria di soggetti con uno strumento non pacificamente qualificabile come tributario.

La sostanza però sembra rimanere esattamente la stessa di quella giudicata incostituzionale.

Infatti il summenzionato comma 489 ponendosi in un centro senso a completamento dell'art. 23 ter del DL 201 del 2011 si caratterizza, in maniera pacifica, per una ratio inerente al consolidamento dei bilanci del Paese in una situazione emergenziale.

Si potrebbe ravvisare quindi anche in tale intervento una lesione del principio di uguaglianza, in quanto a beneficio di tutto il Paese nel suo complesso viene operata una riduzione del trattamento economico spettante solo ad alcuni soggetti individuati ancora una volta nei pubblici dipendenti e nei pensionati.