

La Corte costituzionale dichiara illegittimo l'art. 9, comma 2, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 che stabiliva la riduzione del trattamento economico dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche superiore ai 90.000 euro.

Con la sentenza 11 ottobre 2012, n. 223 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (*"Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica"*), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui dispone che – citiamo – *"a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti dai rispettivi ordinamenti, delle amministrazioni pubbliche, ..., superiori a 90.000 euro lordi annui siano ridotti del 5% per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10% per la parte eccedente 150.000 euro"*.

A tale conclusione è giunta la Consulta sul presupposto che la norma in esame non prevedeva, come sosteneva l'Avvocatura generale dello Stato, una mera decurtazione del trattamento economico incidente sul contenuto del rapporto lavorativo dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche ma introduceva un vero e proprio tributo.

Indipendentemente dal *nomen iuris* attribuitole dal legislatore, ai fini della corretta qualificazione di una disposizione normativa quale tributo occorre previamente verificare se essa, sotto il profilo sostanziale, contenga tutti quegli elementi che la giurisprudenza costituzionale ha individuato come caratterizzanti la nozione unitaria di tributo. Essi sono:

- a) la doverosità della prestazione, in mancanza di un rapporto sinallagmatico tra le parti;
- b) il collegamento di tale prestazione con la pubblica spesa, in relazione a un presupposto economicamente rilevante (*ex multis*, Corte cost., sentt. n. 141 del 2009, n. 335 e n. 64 del 2008, n. 334 del 2006, n. 73 del 2005);
- c) il fatto che il prelievo sia posto a carico di un soggetto passivo in base a uno specifico indice di capacità contributiva (Corte cost., sent. 102 del 2008), quale espressione dell'idoneità di tale soggetto all'obbligazione tributaria (Corte cost., sentt. n. 91 del 1972, n. 97 del 1978).

È esattamente quanto è avvenuto nel caso di specie. Con tale disposizione normativa - afferma il Giudice delle leggi - in primo luogo il legislatore ha stabilito *"in via autoritativa una decurtazione patrimoniale («riduzione» del trattamento economico), senza che rilevi la volontà – in ordine all'an, al quantum, al quando ed al quomodo – di chi la subisce"*; in secondo luogo le risorse così rese disponibili era previsto fossero acquisite al bilancio dello Stato senza alcuna distinzione tra le diverse categorie di dipendenti pubblici e, in particolare, tra dipendenti statali e non statali. Ulteriore indice della natura tributaria della norma risiede nella permanenza degli obblighi previdenziali al lordo della riduzione, la quale *"costituisce ulteriore e definitiva dimostrazione che la temporanea decurtazione del trattamento economico integra, in realtà, un*

STUDIO LEGALE FRACANZANI

PROF. AVV. MARCELLO M. FRACANZANI
ORDINARIO DI DIRITTO AMMINISTRATIVO
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA - UNIVERSITÀ DI UDINE

prelievo a carico del dipendente pubblico e non una modificazione (peraltro unilaterale) del contenuto del rapporto di lavoro, alla quale avrebbe dovuto necessariamente conseguire, secondo ragionevolezza, una corrispondente modificazione di tali obblighi?

Il collegamento del prelievo con la pubblica spesa è poi rinvenibile nella *ratio* della norma manifestata dallo stesso legislatore che è quella “di destinare le risorse rese disponibili dalla decurtazione patrimoniale del trattamento economico complessivo dei dipendenti pubblici al bilancio dello Stato per raggiungere, nei tempi previsti, gli obiettivi concordati in sede europea, cioè il pareggio di bilancio e, in particolare, la diminuzione del debito pubblico”.

Il presupposto economicamente rilevante in relazione al quale è previsto il prelievo – conclude la Corte – “è, con tutta evidenza, il complessivo reddito di lavoro conseguito dal dipendente pubblico nel periodo dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013. Le stesse modalità applicative della misura seguite dal Ministero dell'economia e delle finanze, includendo nel montante lordo liquidato nel corso dell'anno, anche gli arretrati sia relativi all'anno corrente che per anni precedenti, sia delle competenze fisse che di quelle accessorie, ricollega la misura, più che al trattamento economico del dipendente, al reddito da lavoro pubblico, che concorre a formare il calcolo del risultato impositivo”.

La qualificazione del prelievo in commento quale imposta speciale, sia pure transitoria ed eccezionale, prevista nei confronti dei soli pubblici dipendenti inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione integra la lesione dei principi costituzionali di cui all'art. 53 Cost., come specificazione del fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., perché viola il principio della parità di prelievo a parità di presupposto d'imposta economicamente rilevante, determinando un irragionevole effetto discriminatorio in ragione della ingiustificata limitazione della platea dei soggetti passivi coinvolti. Pur in presenza di una situazione economica particolarmente critica quale quella che si è trovata e si trova ad affrontare lo Stato nell'ultimo periodo, a fronte della quale è certo ammesso l'utilizzo di strumenti eccezionali, non si può prescindere tuttavia dal rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, *in primis* il principio di uguaglianza.

D'altro canto il legislatore, pur avendo richiesto (con l'art. 2 del d.l. n. 138 del 2011) il contributo di solidarietà (di indubbia natura tributaria) del 3% sui redditi annui superiori a 300.000,00 euro, al fine di reperire risorse per la stabilizzazione finanziaria, ha inopinatamente scelto di imporre ai soli dipendenti pubblici, per la medesima finalità, l'ulteriore speciale prelievo tributario in oggetto.

L'irragionevolezza e arbitrarietà dell'art. 9, comma 2, d.l. n. 78 del 2010 risulta ancor più evidente se solo si considera che, ove il legislatore avesse rispettato i principi di eguaglianza dei cittadini e di solidarietà economica, anche modulando diversamente un “universale” intervento impositivo, avrebbe potuto conseguire un risultato di bilancio più favorevole per lo Stato.

STUDIO LEGALE FRACANZANI

PROF. AVV. MARCELLO M. FRACANZANI

ORDINARIO DI DIRITTO AMMINISTRATIVO

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA - UNIVERSITÀ DI UDINE

In definitiva, il prelievo introdotto non integra né poteva integrare una nuova disciplina del rapporto sinallagmatico tra datore di lavoro e dipendente, perché lo Stato non avrebbe titolo per modificare con la disposizione in esame i trattamenti economici di rapporti lavorativi di cui non è parte. In altri termini, gli enti pubblici non statali, ivi comprese le aziende sanitarie, nella loro qualità di datori di lavoro, non traggono alcun beneficio economico dalla predetta «riduzione» ma agiscono come «sostituti d'imposta» per le imposte sui redditi, trattenendo gli importi indicati dalla norma (quali «ritenute alla fonte») e provvedendo al loro «versamento diretto» all'erario per conto dei propri dipendenti (ai sensi degli artt. 1, lettera b, e 3 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, recante *“Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito”*). *“Né a conclusioni diverse – aggiunge la Corte - può giungersi per i soli dipendenti statali cosiddetti “non contrattualizzati”, per i quali una modifica del trattamento economico avrebbe necessariamente richiesto un intervento legislativo”*.

Conseguenze dirette della pronuncia della Corte costituzionale in esame sono:

a) anzitutto, l'inapplicabilità per il futuro della norma annullata, giacché le amministrazioni pubbliche, statali e non statali, non avrebbero alcun titolo per operare il prelievo forzoso in questione e, in secondo luogo, in virtù dell'effetto retroattivo delle pronunce inficianti *ab origine* la validità e l'efficacia della norma dichiarata incostituzionale (salvo il limite delle situazioni giuridiche consolidate per effetto di eventi che l'ordinamento giuridico riconosce idonei a produrre tale effetto quali le sentenze passate in giudicato, gli atti amministrativi non più impugnabili, la prescrizione e la decadenza) e

b) l'obbligo di restituzione delle somme indebitamente trattenute dalle medesime amministrazioni a fronte della espressa richiesta del dipendente che le abbia subite; restituzione che non comporterebbe un danno economico all'amministrazione/datore di lavoro, perché da questa recuperabile nei confronti dell'Erario attraverso la compensazione dei versamenti Irpef del proprio dipendente.

In conclusione, si invitano tutti i medici interessati a verificare la corretta e tempestiva applicazione della sentenza da parte della propria azienda sanitaria e a richiedere, con raccomandata a/r, la restituzione delle somme indebitamente trattenute e versate allo Stato.

Molto distintamente

Marcello M. Fracanzani