

PROBLEMI DI COSTITUZIONALITA' DEL DECRETO 78/2010

Ad un primo esame, alcune norme del decreto legge n. 78 in materia di impiego pubblico presentano profili di potenziale contrasto con il dettato costituzionale. In particolare:

- Art. 9, 2° comma:

la riduzione *ex lege* delle retribuzioni superiori a 90.000 € a.l. appare in contraddizione con il combinato dei principi costituzionali posti dagli artt. 39, 4° e 36, 1° Cost.. Difatti, nell'attuale ordinamento (d. lgs. n. 165/2001 e ss.), le retribuzioni dell' impiego alle dipendenze delle pp.aa. sono fissate secondo il diritto privato, ovvero da CCNL e, sulla base di questi, da contratti individuali. I Contratti collettivi sono stipulati dai sindacati rappresentativi dei dipendenti e dei dirigenti, da un lato, e dall' altro dall' ARAN, in nome e per conto dello Stato e delle altre pp.aa. Questo regime, perciò, si colloca certamente dentro l' area di applicazione dell'art. 39, 4° Cost..

Con la norma in questione lo Stato riduce unilateralmente delle retribuzioni definite dai CCNL stipulati a suo nome, come corrispettivo di prestazioni lavorative rese in un determinato quadro giuridico di diritti, ma anche di limitazioni, obblighi, sanzioni. In tal modo, si sottrae da parte sua alla previsione dell' " *efficacia obbligatoria* " dei Contratti medesimi su un punto – quello della retribuzione – cruciale per l' equilibrio del sinallagma contrattuale. Di qui, una prima criticità, che riguarda anche le categorie regolate dal diritto pubblico; anche per queste, infatti, la retribuzione è definita da accordi, stipulati dai sindacati di categoria e dallo Stato come datore di lavoro, poi recepiti in DPR (Regolamenti). E la distinzione appare più formale che sostanziale. La sostanza è resa più evidente da un secondo profilo, che emerge in relazione all' art. 36, 1° Cost., ovvero al principio della proporzionalità della retribuzione alla quantità e qualità del lavoro prestato. In un regime nel quale la retribuzione è fissata da accordi (di diritto privato o di diritto pubblico), deve presumersi che questa proporzione sia quella definita, in concreto, dagli accordi stessi. Perciò, una riduzione unilaterale della retribuzione, in violazione degli accordi, può ritenersi un *vulnus* inferto anche alla proporzionalità. Queste ragioni di ordine costituzionale, considerando anche la modesta entità dei risparmi (29 milioni all' anno), inducono a ritenere preferibile la soppressione della previsione.

- Art. 9, 3° comma

Premesso che, nel sistema vigente, l' espletamento da parte di funzionari pubblici di incarichi aggiuntivi comporta che i relativi emolumenti siano versati in parte ai diretti interessati ed in parte (prevalente) ai fondi di amministrazione che pagano le retribuzioni accessorie all' intera categoria, la soppressione delle previsioni normative e contrattuali relative alla corresponsione della quota di compenso aggiuntivo ai soli titolari di incarico dirigenziale generale si profila in contrasto non solo col citato art. 36, 1° Cost., ma anche, e soprattutto, col principio di uguaglianza di cui all' art. 3 della Carta.

Questa previsione, infatti, discrimina i dirigenti c.d. " generali " rispetto agli altri dirigenti ed ai funzionari di qualifica non dirigenziale, per i quali continueranno ad applicarsi le norme in vigore e conseguentemente a corrispondersi le quote degli emolumenti derivanti dagli incarichi in questione. Perciò, la norma andrebbe soppressa.

- Art. 9, 21° comma

Il penultimo periodo del comma prevede che per il personale regolato dal diritto pubblico ogni promozione disposta nel triennio 2011 – 2013 abbia effetto solo ai fini giuridici e non pure a quelli economici. L'ultimo periodo contempla il medesimo blocco per il personale contrattualizzato, riferendolo alle progressioni di carriera comunque denominate ed ai passaggi tra Aree.

Entrambe le previsioni significano che il dipendente, a seguito della promozione, andrà a svolgere una funzione di livello più elevato, con contenuti professionali più complessi e con responsabilità maggiori: tuttavia, gli verrà corrisposta ancora la retribuzione precedente, prevista per un lavoro qualitativamente diverso. Il contrasto con l' art. 36, 1° Cost., è del tutto evidente. Perciò, questa previsione va soppressa.

- Art. 9, comma 32

Va salvaguardato quanto meno l'obbligo di motivazione del provvedimento di assegnazione di un incarico dirigenziale con retribuzione di posizione inferiore.

Il testo vigente recita:

“ 32. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 che, alla scadenza di un incarico di livello dirigenziale, anche in dipendenza dei processi di riorganizzazione, non intendono, anche in assenza di una valutazione negativa, confermare l'incarico conferito al dirigente, conferiscono al medesimo dirigente un altro incarico, anche di valore economico inferiore. Non si applicano le eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli; *a decorrere dalla medesima data è abrogato l'art. 19, comma 1 ter, secondo periodo, del decreto legislativo n. 165 del 2001.* Resta fermo che, nelle ipotesi di cui al presente comma, al dirigente viene conferito un incarico di livello generale o di livello non generale, a seconda, rispettivamente, che il dirigente appartenga alla prima o alla seconda fascia. “

L'onere di motivazione in caso di mancata conferma agli incarichi dirigenziali, previsto dal citato comma 1 ter (introdotto dal d. lgs. 150) intende impedire arbitrii da parte dell'organo nominante, in applicazione dei principi in più occasioni ribaditi dalla Corte costituzionale e dalla Corte di Cassazione; in particolare, intende evitare forme di *spoil's system* occulto o dissimulato (*ex multis* Corte cost. n. 103 e 104 del 2007 e Cass., 9814 del 2008) .

La frase in corsivo andrebbe sostituita con la seguente (che ne rappresenta l' esatto contrario):

“resta fermo quanto previsto dall'art. 19, comma 1 ter, secondo periodo, del decreto legislativo n. 165 del 2001 in materia di onere di motivazione e preavviso”.

Le esigenze di contenimento della spesa pubblica, d'altra parte, risultano salvaguardate dalla prima parte del comma 32, non inciso dalla modifica (che afferisce alla possibilità di conferire al dirigente non confermato un incarico di valore economico inferiore rispetto a quello precedentemente ricoperto), per cui l'emendamento proposto risulta privo di costi. Anzi, è la disposizione che si intende sopprimere che appare estranea alle finalità del decreto legge, nonché priva dei caratteri di necessità ed urgenza e quindi anche per questo versante incostituzionale.

Richieste:

- A) Art. 9, comma 17. “ Salvare “ il triennio contrattuale 2010-2012, stipulando i relativi CCNL e limitando l’ attribuzione degli aumenti contrattuali solo dall’ ultimo giorno del 2012. In tal modo non si avrebbero aggravii di spesa per il triennio 2010 - 2012. Le categorie non subirebbero il danno permanente della perdita dell’ inflazione 2010-2012. Soprattutto, si salverebbe il nuovo modello contrattuale previsto dagli accordi del gennaio e dell’ aprile 2009, all’ interno del sistema pubblico. (vedi osservazioni)
- B) Art. 9, commi 1,2, 3 e 4. Eliminare sia le riduzioni che il blocco alle retribuzioni dirigenziali o comunque più elevate. (vedi osservazioni)
- C) Art. 12, commi 7 e 10. Eliminare lo scaglionamento delle buonuscite di importo più elevato.

Proposte alternative (A su A etc.):

- A) Tagli selettivi sulle singole voci di spesa (ad es. appalti per pulizia locali, informatica, etc.) operati da Commissioni indipendenti (anche Bankitalia, Istat, etc) col metodo del *benchmarking*, o della fissazione di *standard* di spesa, con un meccanismo contabile che preveda: un taglio immediato sul totale degli stanziamenti (ad es. del 10 %); la destinazione di una quota consistente (ad es. del 40 %) di questi a un Fondo da redistribuire successivamente tra le diverse amm.ni in base ai risultati del lavoro delle Commissioni; il mantenimento della quota residua (nell’ es.: il 50 %) ai bilanci delle amministrazioni, per garantire la prosecuzione, nell’ immediato, delle attività.
- B) Ristrutturazione degli organici dirigenziali nelle diverse amministrazioni, anche col metodo di cui al punto precedente.

In generale, occorrerebbe ridurre in misura sensibile le dotazioni organiche dirigenziali di I° e di II° Fascia che attualmente risultano eccessivamente dimensionate e, conseguentemente:

- 1) individuare i (pochissimi) incarichi dirigenziali generali aventi il ruolo di guida di una macrostruttura (Capi Dipartimento; Segretari Generali) ;
- 2) procedere ad una riclassificazione dei posti di funzione dirigenziale, di 1[^] e di 2[^] Fascia, riducendo in modo significativo il numero complessivo degli stessi;
- 3) istituire la categoria dei “quadri superiori“, cui attribuire i punti di direzione di minore importanza.

La *ratio* sottesa alla proposta è quella della valorizzazione della funzione dirigenziale, che risulterebbe svolta da un numero congruo (ma non espanso) di soggetti competenti e professionali, alla guida delle amministrazioni del Paese, per il rilancio dello stesso, nonché quella del risparmio della spesa

Riconoscere, ad esempio, che una funzione dirigenziale è riconducibile alle responsabilità ascrivibili ad una 2[^] fascia dirigenziale e non ad una 1[^] fascia comporta, nelle Amm.ni centrali, un risparmio medio di 80.000 € annui.

Operando in tal modo, si potrebbe agevolmente superare il ricavato dei tagli già previsti. E si tratterebbe di risparmi strutturali, collegati anche al migliore funzionamento delle amministrazioni conseguente all’ alleggerimento degli organigrammi.

- C) Il ritorno alle condizioni di pensionamento per limiti di età precedenti all’ intervento operato dall’ art. 72 del d.l. 112/2008 (65 anni elevabili a 67 a domanda dell’ interessato). Va superata, in questi termini, la contraddizione tra un indirizzo che ha puntato a metter fuori anticipatamente soprattutto i dirigenti (con 40 anni di contributi), per poterne rioccupare i posti, con l’ indirizzo più generale teso a posticipare i pensionamenti, per risparmiare sulle pensioni. Tale ripristino, accoppiato ad un eventuale aumento dell’ età pensionabile del personale di sesso femminile, porterebbe ad una dilazione dei pensionamenti, e dunque anche dell’ erogazione delle buonuscite.

