

COMMISSIONI RIUNITE

I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e XI (Lavoro pubblico e privato)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti. Atto n. 9 (<i>Esame e rinvio</i>)	12
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	18

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 21 maggio 2013. — Presidenza del presidente della XI Commissione Cesare DAMIANO. — Interviene il sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento Sesa Amici.

La seduta comincia alle 9.10.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti.

Atto n. 9.

(Esame e rinvio).

Cesare DAMIANO, *presidente*, comunica preliminarmente che le Commissioni riunite iniziano oggi l'esame dello schema di decreto in titolo, il cui seguito sarà definito secondo modalità che verranno concordate nell'ambito della riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, prevista al termine della corrente seduta. Avverte, inoltre, che la V Commissione (Bilancio) ha già formulato i

rilievi di propria competenza sulle conseguenze di carattere finanziario, valutando favorevolmente il provvedimento.

Francesco Paolo SISTO, *presidente della I Commissione*, intende preliminarmente esprimere soddisfazione per il clima di collaborazione che caratterizza i lavori delle Commissioni riunite sin dalla loro costituzione.

Elena CENTEMERO (Pdl), *relatore per la I Commissione*, ricorda che lo schema di regolamento di cui le Commissioni I (Affari costituzionali) e XI (Lavoro pubblico e privato) iniziano oggi l'esame è stato adottato ai fini del conseguimento degli obiettivi di risparmio fissati dal comma 1 dell'articolo 16 del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2012, articolo che interviene in materia di contenimento delle spese riguardo al pubblico impiego.

Fa presente che nella sua relazione introduttiva si soffermerà, in particolare, sul contesto normativo in cui si inserisce il provvedimento in esame, mentre la relatrice per la XI Commissione si concentrerà sull'illustrazione dell'articolato.

Ricorda che il suddetto articolo 16, comma 1, contiene una serie di interventi volti ad assicurare il consolidamento delle misure di razionalizzazione e di contenimento della spesa in materia di pubblico impiego adottate nell'ambito della manovra di finanza pubblica per gli anni 2011-2013 nonché ulteriori risparmi in termini di indebitamento netto, non inferiori a 30 milioni di euro per il 2013, 740 milioni di euro per l'anno 2014, 340 milioni di euro per l'anno 2015 e 370 milioni di euro a decorrere dal 2016.

A tal fine, si prevede che con uno o più regolamenti da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dell'economia e delle finanze, possano essere disposte una serie di misure tra cui, in particolare: la proroga di un anno dell'efficacia delle vigenti disposizioni in materia di limitazione delle facoltà assunzionali per le amministrazioni dello Stato, ad esclusione dei Corpi di polizia, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, per le agenzie fiscali, per gli enti pubblici non economici e per gli enti dell'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (lettera *a*); la proroga al 31 dicembre 2014 delle vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici, anche accessori, del personale delle pubbliche amministrazioni (lettera *b*); la fissazione delle modalità di calcolo relative all'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale per gli anni 2015-2017 (lettera *c*); ulteriori misure di risparmio, razionalizzazione e qualificazione della spesa delle amministrazioni centrali anche attraverso la digitalizzazione e la semplificazione delle procedure, la riduzione dell'uso delle autovetture di servizio, la lotta all'assenteismo anche mediante estensione delle disposizioni di cui all'articolo 71 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in materia di assenze per malattia e per permesso retribuito dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, al personale del comparto sicurezza

e difesa, con eccezione di quello impegnato in attività operative o missioni, fatti salvi i contenuti del comma 1-*bis* del medesimo articolo, come modificato dall'articolo 17, comma 23, lettera *a*), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (lettera *g*).

Il comma 2 precisa poi che le disposizioni recate dal comma 1, lettera *b*), con riferimento al personale dipendente del Servizio sanitario nazionale si applicano anche al personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale. In proposito, l'articolo 15, comma 25, del decreto-legge n. 95 del 2012 reca una norma di interpretazione autentica della suddetta disposizione nel senso che «le disposizioni ivi richiamate di limitazione della crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni si applicano, in quanto compatibili, anche al personale convenzionato con il servizio sanitario nazionale fin dalla loro entrata in vigore».

Rileva poi che, come evidenziato anche nella premessa dello schema di regolamento in esame, la proroga di un anno dell'efficacia delle vigenti disposizioni in materia di assunzioni del pubblico impiego, di cui alla richiamata lettera *a*), è già stata attuata dall'articolo 14, comma 1, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012.

In tale quadro normativo si inserisce l'adozione del provvedimento in esame riguardo al quale va tenuto presente che la relazione tecnico illustrativa evidenzia come le economie relative agli interventi con lo stesso disposti sono già state scontate nell'ambito degli effetti del citato decreto-legge n. 98 del 2011.

A sua volta, ritiene utile ricordare che la disciplina normativa – oggetto di proroga – che ha limitato la crescita dei trattamenti economici nel pubblico impiego è riconducibile all'articolo 9 del decreto-legge n. 78 del 2010, che ha previsto una serie di disposizioni complessivamente finalizzate a contenere le spese di parte corrente relative ai redditi da lavoro

dipendente delle pubbliche amministrazioni, definendo parametri massimi di aumento, operando riduzioni del trattamento, prevedendo la non applicazione di talune corresponsioni ed incidendo sulle dinamiche retributive contrattuali.

La suddetta disposizione ha previsto in particolare: il blocco per il triennio 2011-2013 del trattamento economico individuale complessivo dei dipendenti pubblici, anche di qualifica dirigenziale, prevedendo che non possa in ogni caso superare il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010; per il triennio 2011-2013 una riduzione, rispettivamente del 5 e del 10 per cento, dei trattamenti economici complessivi dei dipendenti pubblici superiori a 90.000 euro e a 150.000 euro annui – disposizione poi dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, con sentenza 11 ottobre 2012, n. 223 –; per il triennio 2011-2013, che l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale pubblico non possa superare il corrispondente importo dell'anno 2010 e che esso venga automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio; il blocco della contrattazione nel pubblico impiego per il triennio 2010-2012 attraverso la sospensione (senza possibilità di recupero) delle procedure contrattuali e negoziali del triennio 2010-2012, facendo salva la sola erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale; per gli anni 2011, 2012 e 2013 la non applicazione al personale in regime di diritto pubblico, di cui all'articolo 3 del decreto legislativo n. 165 del 2001, dei meccanismi di adeguamento retributivo previsti dall'articolo 24 della legge n. 448 del 1998, ancorché a titolo di acconto ed escludendo successivi recuperi; disposizioni specifiche per il personale di cui alla legge n. 27 del 1981 (magistrati, avvocati e procuratori dello Stato). Tale disposizione ha infine previsto che per il personale docente, amministrativo, tecnico ed ausiliario (A.T.A.) della scuola, il triennio 2010-2012 non è utile ai fini della maturazione degli incrementi economici previsti dalle disposizioni contrattuali vigenti per effetto dei passaggi tra posizioni

stipendiali. La disposizione fa salvo quanto previsto dall'articolo 8, comma 14, dello stesso decreto-legge, secondo cui il 30 per cento delle economie di spesa discendenti dalle misure di razionalizzazione, previste dall'articolo 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, viene comunque riservato al settore scolastico. Per quanto concerne il personale scolastico va ricordato, quindi, che gli scatti stipendiali sono stati parzialmente riconosciuti, fino al 2011, a valere sulle risorse del Fondo di istituto (e non sul bilancio statale).

Riguardo alla richiamata sentenza della Corte Costituzionale 11 ottobre 2012, n. 223, ritiene opportuno ricordare in questa sede che la Corte ha ritenuto che la norma censurata – che stabiliva una riduzione, rispettivamente del 5 e del 10 per cento, dei trattamenti economici complessivi dei dipendenti pubblici superiori a 90.000 euro e a 150.000 euro annui – attraverso la previsione di una riduzione del trattamento economico, introducesse, in realtà, un prelievo tributario, in contrasto con quanto previsto dagli articoli 3 (principio di eguaglianza) e 53 (universalità dell'imposizione) della Costituzione.

Al contempo, la Corte Costituzionale ha evidenziato, per quanto riguarda la categoria dei magistrati, che la disciplina prevista eccedeva i limiti del raffreddamento delle dinamiche retributive, in danno di una sola categoria di pubblici dipendenti, dichiarando dunque l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 22, del decreto-legge n. 78 del 2010, nella parte in cui dispone che, per il personale di cui alla legge n. 27 del 1981, non sono erogati, senza possibilità di recupero, gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012 e che per tale personale, per il triennio 2013-2015, l'acconto spettante per l'anno 2014 è pari alla misura già prevista per l'anno 2010 e il conguaglio per l'anno 2015 viene determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014; nonché nella parte in cui non esclude che a detto personale sia applicato il primo periodo del comma 21.

Lo schema di regolamento in esame è corredato della relazione tecnica e illu-

strativa, mentre mancano la relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) e la relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

Ricorda che, com'è noto, l'ATN dà conto dell'impatto normativo e della qualità redazionale dei testi sottoposti dal Governo al Parlamento; l'AIR consiste nella preventiva valutazione degli effetti della regolazione sull'ordinamento. Le due relazioni sono disciplinate, rispettivamente, dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 10 settembre 2008 e dal regolamento approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170.

Quest'ultimo, all'articolo 9, comma 3, prevede che si debba motivare l'eventuale esclusione dall'obbligo di redazione dell'AIR, indicando comunque in maniera sintetica « la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative ». La relazione illustrativa del provvedimento in esame non reca tali indicazioni.

Infine, nella relazione di accompagnamento si fa presente che allo schema di regolamento è allegato, come richiesto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, relativo ai regolamenti di delegificazione, il parere favorevole con talune osservazioni espresso dalla Sezione per gli atti normativi del Consiglio di Stato nell'Adunanza di Sezione dell'11 aprile 2013 (1832/13), sul cui contenuto si soffermerà la relatrice per la XI Commissione.

Maria Anna MADIA (PD), *relatore per la XI Commissione*, concentrandosi sull'illustrazione del provvedimento, fa presente che lo schema di regolamento in oggetto è stato predisposto al fine di conseguire l'obiettivo di contenimento delle spese in materia di pubblico impiego, previsto dall'articolo 16, comma 1, del decreto-legge n. 98 del 2011, in particolare attraverso la proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici

dipendenti. Fa presente che il provvedimento, composto da un solo articolo suddiviso in tre commi, prevede, infatti, una serie di disposizioni di proroga di misure precedenti recate in materia dal decreto-legge n. 78 del 2010, che erano proprio finalizzate a contenere le spese di parte corrente relative ai redditi da lavoro dipendente delle pubbliche amministrazioni. Osserva, peraltro, che dal presente intervento di proroga risulta espressamente esclusa la parte del predetto decreto-legge n. 78 del 2010 relativa alla riduzione dei trattamenti economici complessivi dei pubblici dipendenti (del 5 per cento per stipendi superiori a 90.000 euro lordi annui, del 10 per cento se superiori a 150.000 euro), dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, con sentenza 11 ottobre 2012, n. 223: in relazione a tale aspetto, infatti, la Corte ha ritenuto che la norma censurata, attraverso la previsione di una riduzione del trattamento economico, introducesse, in realtà, un prelievo tributario speciale, in contrasto con quanto previsto dagli articoli 3 (principio di eguaglianza) e 53 (universalità dell'imposizione) della Costituzione. Rileva altresì che, sempre in coerenza con una recente sentenza della Corte costituzionale (sentenza 11 ottobre 2012, n. 223), lo schema di regolamento in esame non investe i magistrati, rispetto ai quali la Corte ha ritenuto illegittime le disposizioni che ne limitavano gli incrementi stipendiali.

Passando, quindi, al dettaglio del testo, fa notare che l'articolo 1, comma 1, lettera a) dispone la proroga al 31 dicembre 2014 delle misure previste dall'articolo 9 del decreto-legge n. 78 del 2010, prevedendo, in particolare, il blocco dei trattamenti economici individuali (articolo 9, comma 1), la riduzione delle indennità corrisposte ai responsabili degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri e l'individuazione del limite massimo per i trattamenti economici complessivi spettanti ai titolari di incarichi dirigenziali (articolo 9, comma 2). Rileva che si interviene, inoltre, sul limite massimo e sulla riduzione dell'ammontare delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale (articolo 9,

pochi punti percentuali, una crescita cumulata nella pubblica amministrazione di poco inferiore a quanto rilevato per i settori manifatturieri. In pratica, per effetto dei blocchi che hanno interessato il settore pubblico, in una fase in cui il settore manifatturiero ha visto comunque il rinnovo di importanti contratti, è stato interamente riassorbito il differenziale di crescita tra i due aggregati». Da tale analisi comparativa ritiene che si possa evincere, dunque, come le politiche di contenimento delle spese nel pubblico impiego stiano producendo effetti incisivi, tali da ricondurre le dinamiche salariali dei pubblici dipendenti verso livelli molto vicini a quelli del settore privato.

Infine, sempre nell'ottica di un chiarimento dell'ambito di applicazione del provvedimento, soffermandosi sul già citato articolo 1, comma 2, che estende le misure di contenimento delle spese in materia di pubblico impiego al personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, ritiene opportuno chiarire (come peraltro messo in evidenza dalla documentazione messa a disposizione dagli uffici) in cosa si sostanzia concretamente la locuzione «in quanto compatibili», riferita alle disposizioni concernenti il personale convenzionato del Servizio sanitario nazionale, trattandosi di norme che non sembrano prestarsi ad una applicazione graduata o parziale; al riguardo, d'altra parte, fa presente che il personale in questione (medici di medicina generale e pediatri di libera scelta) non opera con vincolo di subordinazione nei confronti delle strutture del SSN (svolgendo un'attività che rientra nell'ambito della prestazione d'opera professionale): di conseguenza, il relativo rapporto di lavoro sembrerebbe esulare dall'area del pubblico impiego.

Matteo BRAGANTINI (LNA) considera con soddisfazione la prospettiva di equiparazione tra il pubblico e il privato disegnata dallo schema di regolamento in esame.

Esprime invece preoccupazione riguardo alla situazione di blocco venutasi a

creare rispetto ai tagli operati sulla retribuzione dei magistrati dopo la sentenza n. 223 del 2012 della Corte costituzionale, che li ha dichiarati illegittimi. Ritiene che debba essere trovata una modalità con cui riapplicare quei tagli in modo legittimo, nonché un modo per recuperare i tagli sulle retribuzioni superiori a 90.000 e a 150.000 euro, prevedendo una diversa impostazione che sia in grado di superare i rilievi formulati dalla Corte Costituzionale.

Osserva, infine, come dal mese di gennaio sia aumentato lo stipendio del primo presidente della Corte di Cassazione, che, secondo quanto previsto dal decreto-legge cosiddetto «Salva Italia» e dal relativo decreto attuativo, costituisce il tetto massimo per le retribuzioni del pubblico impiego. Esprime quindi l'auspicio che si possa individuare un meccanismo per una effettiva limitazione degli stipendi apicali della pubblica amministrazione.

Marilena FABBRI (PD) esprime preoccupazione per quanto ricordato dalla relatrice per la XI Commissione, che ha citato un passaggio dell'ultimo Rapporto semestrale dell'ARAN sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti secondo cui il differenziale di crescita registrato a favore dei salari pubblici rispetto a quelli del settore privato nel decennio 2000 è prossimo all'azzeramento. Fa presente, al riguardo, che non tutti i contratti pubblici sono uguali e che per alcune categorie di dipendenti pubblici la retribuzione è andata soggetta a una dinamica di crescita anche inferiore alla media del lavoro privato.

Lamenta che alcune di dette misure non producono, in realtà, risparmi, anche perché determinano riflessi indiretti sugli oneri a carico dei dipendenti pubblici, come nel caso dei problemi di mobilità del personale cui le pubbliche amministrazioni, e in particolare gli enti locali, non sono in grado di fare fronte organizzando servizi di trasporto con propri mezzi.

Titti DI SALVO (SEL), giudicando il provvedimento in esame di particolare complessità e delicatezza, ritiene oppor-

tuno svolgere un adeguato approfondimento del suo contenuto, tenuto conto che le misure da esso recate incidono profondamente sulla vita di milioni di lavoratori, che appaiono particolarmente esposti nell'attuale periodo di grave crisi economica e sociale. Invita, pertanto, a riflettere con attenzione sul tipo di interventi da predisporre al riguardo, auspicando che – anche grazie al pieno coinvolgimento degli organi di rappresentanza delle categorie coinvolte, con i quali giudica utile confrontarsi nell'ambito dello svolgimento di specifiche audizioni – possano essere assunte decisioni il più possibile eque ed efficaci.

Il sottosegretario Sesa AMICI ricorda che il provvedimento in esame è uno schema di regolamento di delegificazione a contenuto sostanzialmente applicativo di disposizioni di legge e che su tale schema le Commissioni riunite I e XI devono esprimere il loro parere al Governo. Il dibattito andrebbe quindi concentrato, a suo avviso, a partire da questa considerazione e dovrebbe tendere a mettere a fuoco elementi di riflessione che possano essere utili al Governo per migliorare il provvedimento, nei limiti previsti dalla legge.

Simone BALDELLI (PdL), considerato che il tema oggetto del provvedimento in

esame suscita un forte interesse e richiede una partecipazione piena da parte dei deputati, invita i presidenti a riflettere sull'opportunità di organizzare le prossime sedute in una sede che sia più consona, dal punto di vista logistico, ad accogliere i membri di entrambe le Commissioni, atteso che, altrimenti, molti deputati sarebbero costretti – come sta accadendo nella giornata di oggi – a partecipare ai lavori in condizioni di evidente disagio.

Francesco Paolo SISTO, *presidente della I Commissione*, assicura che i presidenti delle Commissioni riunite opereranno affinché, per le prossime sedute, sia resa disponibile una sede più adeguata ad ospitare l'elevato numero di componenti delle Commissioni medesime.

Cesare DAMIANO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 9.45.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

Martedì 21 maggio 2013.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 9.45 alle 10.05.