

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 del Consiglio dei ministri concernente la definizione del limite massimo riferito al trattamento economico annuo onnicomprensivo per i pubblici dipendenti indicati nell'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Atto n. 439 (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	6
ALLEGATO (<i>Proposta di parere dei Relatori</i>)	10

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 28 febbraio 2012. – Presidenza del presidente della XI Commissione Silvano MOFFA. – Interviene il ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Filippo Patroni Griffi.

La seduta comincia alle 13.40.

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente la definizione del limite massimo riferito al trattamento economico annuo onnicomprensivo per i pubblici dipendenti indicati nell'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Atto n. 439.

(Seguito dell'esame e rinvio).

Le Commissioni proseguono l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 23 febbraio 2012.

Silvano MOFFA, *presidente*, ricorda che, secondo quanto convenuto nella pre-

cedente seduta, oggi proseguirà il dibattito sul provvedimento all'esame delle Commissioni riunite, a conclusione del quale i presidenti – in veste di relatori – presenteranno la propria proposta di parere, che sarà posta in votazione nella seduta già convocata per la giornata di domani.

Con l'occasione, peraltro, chiede preliminarmente al Ministro Patroni Griffi di fornire un chiarimento in ordine alla questione del limite massimo del trattamento onnicomprensivo: segnala, infatti, che l'articolo 3 dello schema di decreto in esame riporta una cifra, pari a circa 304.000 euro, corrispondente al trattamento del Primo Presidente della Corte di Cassazione, che sarebbe stata ridotta a circa 294.000 euro a seguito di quanto comunicato dal Ministro stesso nella scorsa settimana. Al riguardo, chiede al Ministro di illustrare le ragioni di tale riduzione, atteso che il Governo ha riportato la cifra in un atto sottoposto al parere parlamentare e, dunque, le Commissioni riunite devono poter comprendere se la correzione è frutto di un mero errore materiale o di modifiche nel frattempo intervenute nel trattamento del Primo Presidente.

Il Ministro Filippo PATRONI GRIFFI osserva che – poiché il dato relativo al trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione, preso a riferimento ai fini della definizione del parametro massimo delle retribuzioni dei pubblici dipendenti, è frutto del maturato economico e delle progressioni di carriera relative al soggetto che è chiamato a ricoprire tale incarico – esso risulta un elemento soggetto a variazioni annuali: la cifra riportata all'articolo 3 dello schema di decreto, dunque, era quella riferita all'anno 2010, mentre il Governo, avendo nel frattempo acquisito il dato concernente l'anno 2011, come comunicato dal Ministero competente, ha conseguentemente riferito alle Commissioni riunite il nuovo ammontare del trattamento.

Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) ritiene essenziale – per evitare che nelle dinamiche delle retribuzioni più alte si determinino spinte distorsive e in sostanza che la nomina del primo presidente della Corte di cassazione possa essere condizionata da interessi impropri al fine di determinare effetti di « galleggiamento » – stabilire come parametro delle retribuzioni un importo fisso, anziché un importo variabile a seconda della persona del primo presidente.

Giulio SANTAGATA (PD), partendo dall'evidente incompletezza della documentazione consegnata dal Governo alle Commissioni riunite, che non prende in considerazione neanche il cumulo di incarichi e retribuzioni da parte delle medesime figure amministrative elencate, dichiara il proprio stupore di fronte a talune notizie pubblicate dagli organi di informazione, in base alle quali sembrerebbe che l'organismo di vigilanza al quale è demandato il compito di verificare il grado di trasparenza nella pubblica amministrazione si sarebbe rivolto alla Guardia di finanza per acquisire informazioni sui trattamenti economici dei pubblici dirigenti. Nel far notare che tali dati dovrebbero essere normalmente acquisiti attraverso l'utilizzo di ordinari canali di comunicazione con l'Esecutivo, si chiede se non sia il

caso di riflettere sul corretto funzionamento degli organismi competenti in materia, affinché, invece di impressionare l'opinione pubblica attraverso azioni spettacolari e propagandistiche, si punti davvero all'efficienza dell'azione amministrativa.

Doris LO MORO (PD), dopo aver premesso di ritenere necessaria una modifica della norma di legge alla base dello schema di decreto in esame ed essersi richiamata, su questo aspetto, all'intervento svolto in una precedente seduta dal collega Bressa, esprime l'avviso che, alla luce della giurisprudenza di merito, nonché di quella della Corte costituzionale e addirittura della Corte europea dei diritti dell'uomo, non si possa, tanto meno sulla base di una disposizione di legge inadeguata come quella di cui all'articolo 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2001, incidere sulle retribuzioni in essere, il cui ammontare è stabilito da contratti vigenti.

Fa presente che attribuire effetto retroattivo alla misura del taglio delle retribuzioni apicali comporta il rischio di uno scardinamento dell'ordinamento. I principi non si possono infatti applicare solo quando piacciono. Mettere in discussione principi che la giurisprudenza ha consolidato nei decenni significa smantellare tutele che sono a vantaggio anche e soprattutto dei percettori di retribuzioni basse.

Invita quindi a riflettere che la qualità di una classe politica si riconosce dalla qualità delle sue decisioni, che non possono essere arbitrarie e prive di aderenza ai principi dell'ordinamento come enucleati dalla giurisprudenza di merito e da quella costituzionale, le quali praticamente da sempre hanno sancito il divieto della *reformatio in peius*, nonché il principio della tutela dell'affidamento dei cittadini, che, nel caso di specie, è affidamento nella validità di contratti stipulati secondo la legge. Si tratta di principi che sono stati dalla Corte costituzionale in qualche caso circostanziati e dettagliati, ma mai messi in dubbio.

A questo proposito osserva che la sentenza della Corte costituzionale n. 303 del

2011, richiamata dalla collega Madia nel corso del dibattito, non pone in alcun modo in discussione i predetti principi, in quanto tratta di tutt'altro: non interviene infatti in merito di retribuzioni, bensì di risarcimento del danno.

A suo avviso, quindi, lo stesso ragionamento che ha indotto il Governo a introdurre nello schema in esame le cautele di cui all'articolo 1, comma 2, e all'articolo 5, volte a rispettare la validità della contrattazione per le retribuzioni al di sotto del tetto massimo, deve valere anche per le retribuzioni di ammontare superiore: infatti la norma di cui all'articolo 23-ter deve ritenersi, sì, imperativa e inderogabile dalla contrattazione, ma solo per il futuro, non potendo, come ogni norma, avere effetti retroattivi e dispiegare quindi la propria efficacia sui contratti già stipulati sulla base di disposizioni di legge vigenti all'epoca della stipula.

Ritiene, quindi, che le Commissioni debbano evidenziare, nel parere che esprimeranno al Governo, questi possibili profili di illegittimità del decreto in esame e di incostituzionalità della norma di base.

Ritiene, inoltre, che il Governo avrebbe dovuto affrontare la questione degli amministratori delle società pubbliche insieme con quella dei dirigenti apicali, dando attuazione contemporaneamente all'articolo 23-bis e all'articolo 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011, non solo perché è necessaria una valutazione d'insieme di queste due misure, ma anche perché occorre che la questione complessiva sia valutata anche alla luce del rischio che i *manager* pubblici più capaci passino al settore privato, dove non esistono limiti di retribuzione.

Raffaele VOLPI (LNP), premesso che il suo gruppo è favorevole a un intervento di contenimento delle retribuzioni apicali, osserva che la deputata Lo Moro ha svolto un ragionamento attento, sul quale sarebbe necessaria una riflessione.

Ribadisce quindi le perplessità da lui già sollevate in un precedente intervento rispetto alla scelta del Governo di prorogare il termine per l'attuazione dell'arti-

colo 23-bis del decreto-legge n. 201 del 2011, in materia di contenimento degli emolumenti dei componenti dei consigli di amministrazione delle società pubbliche, osservando che sarebbe stato utile svolgere un'unica discussione sui compensi dei *manager* delle aziende pubbliche e sulle retribuzioni dei dirigenti della pubblica amministrazione.

Dopo aver ricordato, quindi, che nel privato il sistema della concorrenza vige anche per la selezione dei *manager* e che il riconoscimento del merito avviene mediante la definizione del compenso, si chiede in che modo il Governo pensi di poter assicurare la valorizzazione del merito nel pubblico nel momento in cui procede con un indiscriminato taglio lineare degli emolumenti. A suo avviso, infatti, una volta stabilito un tetto, l'unico modo per diversificare i meriti e i gradi di responsabilità e di impegno è rimodulare tutte le retribuzioni pubbliche per ripristinare una proporzione tra emolumenti e responsabilità; diversamente non c'è altro modo di rendere apprezzabili e competitive alcune posizioni.

Per quanto riguarda poi le società controllate dallo Stato, ricorda che i compensi degli amministratori sono decisi con un semplice provvedimento del ministro dell'economia e delle finanze, senza bisogno di una legge apposita. Ritiene in ogni caso importante sapere – e chiede pertanto al Governo di chiarirlo – quanti sono i componenti dei consigli di amministrazione delle diverse società pubbliche. Chiede altresì se corrisponda al vero che esisterebbe una società pubblica che assicura ai componenti dei consigli di amministrazione, alla scadenza del mandato, un contratto da dirigenti.

Giuliano CAZZOLA (Pdl) dichiara di avere riflettuto a lungo, in questi giorni, sulla posizione personale da assumere nei confronti del provvedimento in esame, giungendo alla determinazione che – trattandosi di votare una proposta di parere e non uno schema di decreto, che rientra, al contrario, nella responsabilità dell'Esecutivo – si può avere piena fiducia nell'equi-

librio dei relatori, che sicuramente riporteranno anche talune valutazioni problematiche emerse dal dibattito. Ritiene che il provvedimento non possa far altro che dare attuazione alle disposizioni di legge – peraltro frutto di una iniziativa parlamentare – così come attualmente formulate, eventualmente recependo i suggerimenti che le Commissioni riunite intenderanno formulare. Ritiene, quindi, opportuno che si valuti con estrema attenzione l'esigenza di ricondurre la definizione del parametro massimo di riferimento a criteri di maggiore flessibilità, evitando di introdurre elementi di rigidità nell'ordinamento che possano portare ad una reazione a catena sfavorevole per i trattamenti dei pubblici dipendenti. Ritiene, pertanto, necessario ipotizzare soluzioni normative più equilibrate, che, piuttosto che fare riferimento ad un limite economico massimo definito, individuabile sulla base del trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione, tengano conto eventualmente della pluralità degli incarichi assunti dai dirigenti pubblici.

Richiamata l'esigenza di non effettuare scelte basate sulla volontà di ritorsione, ribadisce, in conclusione, la propria fiducia nella capacità dei relatori di formulare una proposta di parere equilibrata e razionale, che sappia indirizzare il Governo verso forme di intervento efficaci, sottraendosi alla tentazione di dare ascolto, sempre e comunque, agli umori della piazza: si rischierebbe, in caso contrario, a suo avviso, di incorrere – come è accaduto in passato – alla legittimazione di interventi autoritari, lesivi dei diritti fondamentali dei cittadini, fatti passare come giustificabili sulla base della stessa volontà popolare.

Mario TASSONE (UdCpTP) ritiene essenziale chiarire il dato culturale: non si tratta, a suo avviso, di punire alcuni o di riportare le retribuzioni al di sotto di un determinato livello – e in sostanza di mercanteggiare su quale debba essere tale livello e quali voci retributive debbano essere considerate per accertare se questo livello è superato oppure no – ma di stabilire un orientamento culturale. A suo

avviso, deve essere questo il compito del Parlamento.

Pierluigi MANTINI (UdCpTP), dopo aver brevemente richiamato i diversi rilievi di incostituzionalità cui si esporrebbe una applicazione retroattiva della misura del tetto alle retribuzioni pubbliche, da lui già evidenziati in precedenti interventi, ed aver ribadito che l'intervento sulle retribuzioni rischia di determinare una disparità irragionevole di trattamento tra soggetti che rivestono posizioni analoghe e una violazione del principio di divieto di *reformatio in peius* e di quello di tutela del legittimo affidamento, osserva che si darebbe luogo anche ad un appiattimento retributivo contrario ad ogni logica concorrenziale e meritocratica.

Nel ricordare, quindi, che la norma di base consente di prevedere deroghe motivate per le posizioni apicali delle rispettive amministrazioni, invita il Governo a valutare la possibilità di avvalersi di questa opportunità utilizzandola per salvaguardare le posizioni contrattuali già in essere, disponendo quindi che la misura in discussione si applichi a decorrere non da oggi ma a partire da un momento successivo – per esempio tra tre anni – e, in definitiva, stabilendo un regime transitorio.

Conclude sottolineando che una politica dei redditi si può fare, ma non in modo prevaricatorio, imponendo ai privati di subire posizioni di forza irragionevoli e unilaterali.

Silvano MOFFA, *presidente*, essendosi concluso il dibattito di carattere generale sul provvedimento in titolo, avverte che i relatori hanno predisposto una proposta di parere favorevole (*vedi allegato*), nella quale sono state registrate le diverse questioni emerse nel corso dell'esame: la votazione del parere di competenza delle Commissioni riunite, come già stabilito, avrà luogo nella giornata di domani.

Rinvia, quindi, il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.25.

ALLEGATO

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente la definizione del limite massimo riferito al trattamento economico annuo onnicomprensivo per i pubblici dipendenti indicati nell'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (atto n. 439).

PROPOSTA DI PARERE DEI RELATORI

Le Commissioni riunite I e XI,

esaminato lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente la definizione del limite massimo riferito al trattamento economico annuo onnicomprensivo per i pubblici dipendenti indicati dall'articolo 23-ter, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (atto n. 439);

premesso che lo scopo del provvedimento è quello di dare attuazione al citato articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, il quale, al comma 1, prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, sia definito il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva emolumenti o retribuzioni a carico delle finanze pubbliche in virtù di un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo, con pubbliche amministrazioni statali di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ivi incluso il personale non contrattualizzato, stabilendo come parametro massimo di riferimento il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione;

premesso, altresì, che la finalità generale della disposizione di legge citata risponde all'esigenza ineludibile di attuare una revisione dei trattamenti retributivi erogati dalle pubbliche amministrazioni nell'ambito di rapporti di lavoro autonomo o dipendente e che tale finalità, nel ri-

spetto dei principi costituzionali, deve essere realizzata con tempestività, anche al fine di rispondere ad una razionale riduzione dei costi relativi agli apparati pubblici e più in generale dei costi derivanti da attività poste a carico della finanza pubblica;

considerato, quanto all'ambito di applicazione della disciplina e alle categorie di destinatari, che:

in materia di limitazione di trattamenti economici risultano in vigore disposizioni riconducibili a fonti di diverso rango (legge, decreto-legge, regolamento di delegificazione) che danno luogo ad un assetto normativo composito e caratterizzato da sovrapposizioni di regimi e di assetti normativi differenziati;

con riferimento all'ambito di applicazione della disciplina legislativa recata dal citato articolo 23-ter, risulta inclusa solo una parte delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 2 del d.lgs. n. 165 del 2001; l'articolo 23-ter del decreto-legge n. 201/2011 si riferisce, infatti, alle pubbliche amministrazioni statali di cui all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001 e in base alla formulazione letterale dell'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, le amministrazioni dello Stato sembrano costituire solo una parte delle amministrazioni pubbliche indicate nell'articolo stesso, il quale riconduce espressamente a tale categoria – oltre alle amministrazioni statali in senso stretto (in particolare, le amministrazioni centrali dello Stato) – solo gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educa-

tive e le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, mentre le altre amministrazioni pubbliche indicate dall'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001 (le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo n. 300 del 1999, compreso il CONI) non appaiono riconducibili al novero delle pubbliche amministrazioni statali cui fa riferimento tanto l'articolo 23-ter, quanto lo schema in oggetto;

tale esclusione potrebbe dare luogo ad una disparità di trattamento tra soggetti chiamati a svolgere prestazioni simili, in assenza di una ragionevole giustificazione del trattamento differenziato;

l'articolo 23-ter ha espressamente incluso tutto il personale di cui all'articolo 3 dello stesso D.Lgs. n. 165/2001 e che per effetto di tale rinvio risultano assoggettati alla disciplina dell'articolo 23-ter anche « i dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691, e dalle leggi 4 giugno 1985, n. 281, e successive modificazioni ed integrazioni, e 10 ottobre 1990, n. 287 » e che in queste materie operano soltanto alcune Autorità indipendenti;

lo schema in oggetto, all'articolo 1 include invece indistintamente tutte le Autorità amministrative indipendenti nel novero dei soggetti destinatari delle disposizioni da esso recate, ponendosi in tal modo al di fuori dei limiti e delle prescrizioni normative contenute nel citato articolo 23-ter;

l'articolo 23-bis del citato decreto-legge n. 201/2011, rinvia all'adozione di un

decreto del Ministro dell'economia, da emanare – a seguito delle modifiche apportate dal decreto legge di proroga di termini n. 216 del 2011 – entro il 31 maggio 2012, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, l'individuazione di fasce alle quali riportare le società non quotate, direttamente controllate dal Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi dell'articolo 2359, primo comma, numero 1), del codice civile, con determinazione per ogni fascia del compenso massimo al quale i consigli di amministrazione di dette società devono fare riferimento, per la determinazione degli emolumenti da corrispondere, ai sensi dell'articolo 2389, terzo comma, del codice civile.

tale sfasamento temporale – oltre che la differenziata geometria della platea dei destinatari – non consente di definire un quadro complessivo omogeneo e coerente con riferimento a tutti gli emolumenti che nei diversi ambiti e all'interno di distinti regimi vengono erogati a coloro che sono chiamati a svolgere attività al servizio di pubbliche amministrazioni, enti o società a carico della finanza pubblica;

la definizione di tale quadro complessivo di disciplina in termini di omogeneità, coerenza e completezza è indispensabile, anzitutto, per non introdurre immotivate differenze di trattamento tra soggetti che svolgono analoghe funzioni, nonché al fine di stimolare la competitività, di promuovere il merito e di assicurare l'equità nei trattamenti – a parità di impegno profuso e di livello di responsabilità assunto – fra coloro che sono chiamati a vario titolo a svolgere funzioni o attività in settori a carico della finanza pubblica;

la fissazione di un tetto massimo dei trattamenti retributivi dovrebbe essere oggetto di ulteriore riflessione, proprio per valutare i profili di ingiustificata disparità di trattamento che si potrebbero determinare alla luce della composita e stratificata legislazione vigente e i profili di irragionevole incidenza sull'attuale assetto

del sistema retributivo, con evidente lesione del principio di buona organizzazione delle pubbliche amministrazioni;

tutti i profili di incertezza esposti non possono considerarsi risolti alla luce della documentazione presentata dal Governo alle Commissioni riunite, che appare — per un verso — incompleta sotto il profilo delle amministrazioni interessate e che — per altro verso — include talune delle posizioni sopra richiamate, senza chiarire in base a quale disposizione di legge esse possano considerarsi inserite nella platea dei destinatari; la predetta documentazione, inoltre, non sembra tenere conto di tutti gli emolumenti corrisposti, a qualsiasi titolo, alle posizioni interessate e, in particolare, non sembra in alcun modo in grado di fare chiarezza sul tema del cumulo di più incarichi (e delle correlative retribuzioni percepite), con ciò rischiando di porre sul medesimo piano figure professionali la cui retribuzione — in tal caso, da ritenersi senza dubbio onnicomprensiva — è legata allo svolgimento, in via esclusiva e assorbente, di un unico incarico di responsabilità con quelle figure professionali che, invece, assumano una pluralità di emolumenti legati a una pluralità di incarichi;

è da ritenersi, pertanto, necessario un intervento correttivo della disciplina recata dall'articolo 23-ter, per definire, al fine di evitare ingiustificate disparità di trattamento, un ambito di applicazione il più coerente possibile, disponendo, altresì, che la disciplina medesima costituisca un indirizzo al quale le Regioni devono conformare il proprio ordinamento;

è necessario peraltro che l'intervento legislativo correttivo abbia carattere di stabilità e di organicità, al fine di evitare che l'assenza di una disciplina coerente e razionale determini una condizione di destrutturazione dell'assetto delle pubbliche amministrazioni, che — a causa del susseguirsi di interventi episodici e frammentari che rendono incerto lo stato giuridico ed economico di quanti operano nella pubblica amministrazione —

rischia di minare il buon andamento dell'azione amministrativa;

considerato, quanto alla fissazione del parametro massimo di riferimento per gli emolumenti e le retribuzioni a carico della finanza pubblica, che:

l'articolo 23-ter del citato decreto n. 201 del 2011 demanda testualmente ad un atto emanato sotto forma di decreto del presidente del consiglio dei ministri la « definizione del trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni », stabilendo come parametro massimo di riferimento il trattamento economico del primo presidente della Corte di Cassazione;

la « definizione del trattamento economico » di coloro che percepiscono una retribuzione da parte di pubbliche amministrazioni costituisce materia oggetto di contrattazione collettiva o individuale o materia dei singoli ordinamenti propri del personale in regime di diritto pubblico;

una corretta interpretazione del dettato normativo porta a ritenere che oggetto del DPCM non possa essere propriamente la « definizione del trattamento economico » e che esso debba limitarsi a indicare specificamente il limite massimo retributivo da assumere come riferimento nella determinazione dei trattamenti del personale delle pubbliche amministrazioni;

questa impostazione è fatta propria dall'articolo 1 dello schema in esame, nella parte in cui chiarisce e delimita il proprio oggetto, stabilendo che « il presente decreto, adottato in attuazione..., fissa il livello remunerativo massimo onnicomprensivo annuo degli emolumenti..., fermo restando che la definizione, al di sotto del suindicato limite, dei rispettivi trattamenti economici resta di competenza del contratto collettivo nazionale e della contrattazione interna a ciascuna amministrazione e, per i dirigenti pubblici, della contrattazione individuale »;

la fissazione di un livello massimo per le retribuzioni del pubblico impiego, se correttamente intesa come misura volta a generare un riequilibrio complessivo nella determinazione degli emolumenti spettanti ai pubblici dipendenti, non può che costituire il presupposto di un processo di adeguamento che deve avvenire nel rispetto dei principi costituzionali posti a presidio della piena e razionale funzionalità delle amministrazioni pubbliche, nonché dei principi costituzionali che attengono alla determinazione della retribuzione e alla ragionevolezza, proporzionalità e ponderazione dell'azione amministrativa;

l'articolo 3 dello schema in oggetto, nel determinare il limite massimo retributivo, stabilisce che il trattamento economico annuo onnicomprensivo dei soggetti destinatari delle disposizioni del decreto, qualora superiore al limite stesso, « si riduce al predetto limite »;

tale disposizione, qualora venga interpretata come idonea a incidere in maniera immediata sui trattamenti in essere, non può comunque applicarsi in via immediata ai trattamenti stipendiali correlati ad attività lavorative stabili, esclusive e continuative, fondate su un incardimento del personale nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e, dunque, sulla determinazione di livelli retributivi tabellari o di base, attribuiti dalla legge o dalla contrattazione collettiva in ragione dell'appartenenza a carriere definite a presidio della specifica funzione pubblica esercitata;

tale impostazione discende dai principi generali e dalle regole che disciplinano le modalità di definizione dei trattamenti dei dipendenti e dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni; fra tali principi assume particolare rilievo nell'esame dello schema in oggetto, il divieto di *reformatio in peius* dei trattamenti spettanti ai lavoratori dipendenti; tale principio, elaborato dalla giurisprudenza sulla base dell'articolo 202 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957,

n. 3, recante il testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, è stato costantemente inteso come espressione del generale principio di imparzialità e buon andamento nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, che impone, in particolare, il rispetto delle posizioni giuridiche soggettive consolidate;

il divieto di *reformatio in peius* è posto a protezione dei diritti quesiti intangibili da parte della pubblica amministrazione, la quale non può incidere in senso negativo sul maturato economico raggiunto dal pubblico dipendente delle cui prestazioni lavorative intenda continuare a valersi;

il divieto di *reformatio in peius* trova applicazione per tutte le amministrazioni pubbliche e il suo radicamento nell'ordinamento giuridico è confermato dalla Corte Costituzionale, che ha avuto modo di affermare (cfr., tra le altre, sentenza n. 153 del 1985) che « il divieto di una siffatta *reformatio* è ormai talmente consolidato che non occorre neppure menzionarlo nelle disposizioni di legge che hanno ad oggetto il trattamento medesimo: si tratta di un principio generale elaborato e costantemente affermato dalla giurisprudenza »; valutato, inoltre, che la Corte nella propria giurisprudenza, ha successivamente precisato che il principio si lega al carattere di « stabilità » e di continuità del rapporto di lavoro, ammettendosi interventi idonei ad incidere negativamente su trattamenti economici in essere unicamente in caso di rapporti di lavoro « precari » o in caso di mutamenti nell'organizzazione e nella disciplina dei rapporti di lavoro a seguito dei quali venga a mutare il rapporto tra prestazione resa e retribuzione percepita;

considerato, con riferimento al contenuto degli articoli 3 e 4, che:

pur non essendo espressamente previsto dallo schema di decreto, l'articolo 3, che si riferisce al trattamento economico annuo onnicomprensivo, non può che interpretarsi nel senso che tale trat-

tamento deve riferirsi al totale dei compensi complessivamente percepiti dal dipendente, a qualsiasi titolo, e conseguentemente non può comprendere anche l'ammontare dei contributi versati dallo stesso, i quali – come risulta del tutto evidente – non rientrano neanche nella base imponibile ai fini della determinazione del reddito della singola persona fisica;

l'articolo 3, comma 3, stabilisce che il « trattamento economico annuo onnicomprensivo, incluse le indennità e le voci accessorie spettanti al personale che riveste la carica di Presidente o di componente delle autorità amministrative indipendenti non può superare l'ammontare di cui al comma 1 », disponendo che qualora il trattamento sia superiore, esso si riduce entro il limite massimo fissato al comma 1 del medesimo articolo;

i componenti e i presidenti delle Autorità amministrative indipendenti non possono essere considerati in senso proprio « personale », né possono ritenersi parti di un « rapporto di lavoro subordinato o autonomo », restando pertanto esclusi dall'ambito di applicazione della disciplina in esame;

qualora si ritenesse la disposizione di cui all'articolo 3, comma 3, applicabile esclusivamente al « personale » dipendente di pubbliche amministrazioni statali chiamato a rivestire la carica di presidente o di componente di una Autorità amministrativa indipendente, si darebbe luogo ad una violazione del principio di parità di trattamento tra soggetti chiamati a svolgere identiche funzioni;

sono da considerarsi esclusi dalla disposizione di cui all'articolo 4, relativa al limite alla retribuzione o indennità riconosciuta ai pubblici dipendenti in servizio presso Ministeri o enti pubblici nazionali, i componenti e i Presidenti delle Autorità amministrative indipendenti, i quanto l'articolo 23-ter fa riferimento, al comma 2, esclusivamente al « personale » delle medesime Autorità;

occorrerebbe, sempre con riferimento alle disposizioni contenute nell'articolo 4 dello schema, modificare – in occasione dell'intervento legislativo correttivo sopra auspicato – il comma 2 del citato articolo 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011, il quale – nel prevedere che il personale chiamato all'esercizio di funzioni direttive, anche in posizione di fuori ruolo o aspettativa, presso Ministeri o enti pubblici nazionali, comprese le autorità amministrative indipendenti, ove conservi il trattamento economico riconosciuto dall'amministrazione di appartenenza, non può ricevere, a titolo di retribuzione o di indennità per l'incarico ricoperto, o anche soltanto per il rimborso delle spese, più del 25 per cento dell'ammontare complessivo del trattamento economico percepito – non tiene conto delle posizioni oggettivamente diverse che è dato riscontrare nelle posizioni apicali delle amministrazioni e negli uffici di diretta collaborazione all'interno dei quali si rinvencono forme di collaborazione differenziate, sia sotto il profilo della quantità di apporto lavorativo (in quanto alcune sono svolte in forma continuativa, altre in forma discontinua e talora saltuaria), sia sotto il profilo dell'assunzione di responsabilità (dovendosi distinguere tra incarichi di consulenza e incarichi apicali);

occorrerebbe pertanto prevedere un'opportuna differenziazione tra queste posizioni mediante una graduazione dei diversi trattamenti che tenga conto del carattere continuativo o meno della collaborazione e della natura della stessa anche sotto il profilo dell'assunzione diretta di responsabilità; per conseguire efficacemente tale obiettivo si potrebbero prevedere in via normativa percentuali differenziate, nel rispetto delle quali la graduazione dei singoli trattamenti potrebbe essere affidata ad un decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione che tenga conto, anche in ossequio all'articolo 36 della Costituzione, dei diversi apporti lavorativi e della loro natura; la norma, inoltre, dovrebbe essere volta ad evitare che, quando i titolari degli uffici di diretta collaborazione sono di-

pendenti interni, l'applicazione della disciplina comporti per essi retribuzioni inferiori a quelle normalmente percepite;

considerato, con riguardo all'articolo 5, che:

esso introduce una disposizione relativa al personale dirigenziale al quale non si applica il limite massimo di cui all'articolo 3, stabilendo che « le pubbliche amministrazioni valutano se provvedere o meno, in occasione del rinnovo del contratto individuale, alla ridefinizione del relativo trattamento economico »;

essendo stata posta, da più deputati nel corso del dibattito, la questione del valore giuridico e sostanziale dell'articolo in esame, che non sembra trovare alcun fondamento nell'articolo 23-ter e sembrerebbe, pertanto, risultare ultra vires, occorre precisare che questa disposizione non appare lesiva dell'autonomia negoziale delle parti del rapporto di lavoro pubblico, soltanto se si interpreta nel senso che essa non viola la competenza contrattuale alla definizione dei trattamenti economici, ma anzi chiarisce, proprio nel rispetto di tale competenza, che l'eventuale revisione dei trattamenti medesimi è possibile solo in occasione del rinnovo del contratto;

è evidente, dunque, che la norma in questione mira unicamente a precisare che la predetta revisione (da compiersi in sede di rinegoziazione contrattuale) potrebbe avvenire solo al di sotto del limite massimo retributivo;

è evidente, altresì, che la fissazione di un livello massimo per le retribuzioni del pubblico impiego comporta inevitabilmente una complessiva verifica con eventuale riparametrazione di tutti i livelli retributivi, al fine di non stravolgere i rapporti tra i trattamenti retributivi delle diverse categorie di personale, fondati sulla connessione tra livelli economici e

livelli di responsabilità assunti, nel rispetto dei principi di valorizzazione del merito e di buon andamento della pubblica amministrazione, scongiurando inaccettabili fenomeni di appiattimento retributivo;

considerato, infine, con riferimento ad eventuali deroghe alla disciplina in esame, che:

sebbene consentito dalla norma primaria (articolo 23-ter, comma 3, del decreto-legge n. 201/2011), il Governo non ha inteso, allo stato, prevedere deroghe motivate per le posizioni apicali delle pubbliche amministrazioni;

in proposito deve riconoscersi che la previsione o meno di tali deroghe costituisce esercizio di una facoltà del Governo, il quale può legittimamente provvedere in tal senso purché dia atto, con rigorosa motivazione, delle ragioni giustificative della deroga;

ove il Governo intendesse esercitare tale facoltà, la deroga potrebbe riguardare unicamente le « posizioni di più alto livello di responsabilità », con esclusione degli uffici di diretta collaborazione ministeriale, conformemente alla disciplina già contenuta nell'articolo 3, comma 44, della 24 dicembre 2007, n. 244;

preso atto, infine, dei rilievi sulle conseguenze di carattere finanziario espressi, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 2, del Regolamento, dalla V Commissione (Bilancio), ai quali si fa espresso rinvio;

con le valutazioni di cui in premessa e raccomandando al Governo di apportare al testo le opportune modifiche,

esprimono

PARERE FAVOREVOLE