

## 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>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni</i> ) .....	5
ALLEGATO 1 ( <i>Parere approvato dalle Commissioni riunite</i> ) .....	10
ALLEGATO 2 ( <i>Proposta alternativa di parere dei deputati Di Salvo ed altri</i> ) .....	15
ALLEGATO 3 ( <i>Proposta alternativa di parere dei deputati Rostellato ed altri</i> ) .....	18

##### ATTI DEL GOVERNO

*Mercoledì 19 giugno 2013. — Presidenza del vicepresidente della I Commissione Roberta AGOSTINI indi del presidente della XI Commissione Cesare DAMIANO. — Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, Sesa Amici.*

##### **La seduta comincia alle 14.05.**

**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.**

*(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni).*

Le Commissioni proseguono l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 5 giugno 2013.

Roberta AGOSTINI, *presidente*, ricorda che nella seduta del 5 giugno scorso il sottosegretario Amici, ribadendo quanto già preannunciato dal Ministro D'Alia nel corso della sua audizione sulle linee programmatiche, aveva dato la disponibilità del Governo ad attendere due settimane per l'espressione del parere da parte della Commissioni, al fine di consentire alle relatrici di disporre del tempo necessario per approfondire le delicate questioni recate dal provvedimento: le Commissioni sono, quindi, oggi convocate per riprendere e concludere l'esame dello schema di decreto.

Comunica, in tal senso, che le stesse relatrici hanno presentato una proposta di parere favorevole con condizioni sul provvedimento (*vedi allegato 1*). Comunica, altresì, che sono state presentate due proposte alternative di parere, una del Gruppo di Sinistra Ecologia Libertà, a prima firma del deputato Di Salvo, e una del Gruppo del MoVimento 5 Stelle, a prima firma del deputato Rostellato (*vedi allegati 2 e 3*).

Avverte, infine, che – dopo che sono stati acquisiti i rilievi della V Commissione (Bilancio) – anche la IV Commissione (Difesa) ha espresso i propri rilievi per i profili di competenza.

Marco MICCOLI (PD) preannuncia che il suo gruppo voterà, sia pur con qualche sofferenza, a favore della proposta di parere favorevole con condizioni presentata dai relatori, anche perché essa cerca di cogliere le perplessità esistenti circa l'ennesima proroga del blocco degli automatismi stipendiali nel settore del pubblico impiego, che, a suo avviso, penalizza ancora una volta i lavoratori pubblici, costretti dal 2010 a subire una grave perdita del proprio potere di acquisto. Sottolineato come le pur comprensibili esigenze di bilancio siano giunte a toccare fondamentali voci di adeguamento al costo della vita degli stipendi di tali lavoratori (fino ad incidere sulla indennità di vacanza contrattuale, elemento essenziale per i pubblici dipendenti nelle more del rinnovo dei contratti), anche in violazione di importanti principi riconosciuti a livello costituzionale, fa notare che la scelta di gravare sugli stipendi dei pubblici dipendenti ha prodotto conseguenze negative sulla crescita economica del Paese, generando un effetto depressivo sulla domanda interna e sui consumi delle famiglie, oltre ad avere nuociuto alla qualità dei servizi resi in favore della collettività.

Osserva, pertanto, che il suo gruppo ha aderito all'espressione di un parere che accoglie la proposta formulata dal Governo, ma solo perché esso è subordinato all'assolvimento di precise condizioni, connesse all'esigenza di sottolineare il carattere del tutto eccezionale e provvisorio del blocco, nella prospettiva di fare finalmente intravedere ai lavoratori del pubblico impiego lo spiraglio di una ripresa delle trattative (in primo luogo sugli aspetti normativi del trattamento e, poi, su quelli economici), a garanzia di un progressivo ritorno alla normalità. Ritiene, in conclusione, che si possa anche dare seguito – sia pure con estrema sofferenza – al provvedimento in esame, purché si lanci

un segnale positivo ai pubblici dipendenti, che determini l'avvio di una nuova fase, caratterizzata dall'apertura dei confronti nei vari comparti, nel segno di un pieno riconoscimento della professionalità dei lavoratori.

Tiziana CIPRINI (M5S) osserva che il suo gruppo ha presentato una proposta di parere alternativa a quella dei relatori, con la quale esso intende manifestare una ferma contrarietà rispetto al provvedimento, giudicato gravemente penalizzante nei confronti del pubblico impiego e assai criticabile anche sotto il profilo del rispetto di fondamentali principi costituzionali. Auspicando la piena ripresa dell'attività contrattuale, per restituire ai dipendenti pubblici il diritto ad avere un contratto collettivo, raccomanda, in conclusione, l'approvazione della proposta di parere contrario presentata dai deputati del suo gruppo.

Titti DI SALVO (SEL) fa presente che il suo gruppo ha presentato una proposta di parere alternativa a quella dei relatori, con la quale, pur esprimendo rilievi critici simili a quelli testé svolti dal deputato Miccoli, si giunge a conclusioni opposte, che si traducono in un orientamento negativo nei confronti del provvedimento in esame. Osservato che lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri, nell'illustrazione delle sue linee programmatiche in Parlamento, ha assunto l'impegno di valorizzare il lavoro pubblico, ritiene che ciò vada messo in pratica attraverso lo svolgimento di un'attività di contrasto alla precarietà, mirata alla stabilizzazione dei lavoratori flessibili. Fa notare che il blocco degli automatismi stipendiali, oltre ad avere ingiustamente inciso sulle posizioni retributive di tali lavoratori, in violazione di fondamentali principi costituzionali, ha rappresentato una scelta errata dal punto di vista economico, avendo depresso i consumi e ostacolato la ripresa dello sviluppo. Ritiene, pertanto, che il Parlamento e il Governo siano chiamati ora a compiere scelte politiche chiare e decise, indicando le priorità alle quali destinare le

risorse limitate a disposizione. Ritiene che non possa non rientrare in tali scelte di campo una piena valorizzazione del comparto pubblico, a sostegno della quale occorre destinare le necessarie risorse, eventualmente individuate attraverso interventi decisi in altri settori (cita, al riguardo, la possibilità di conseguire risparmi riconoscendo l'esenzione dal pagamento dell'IMU solo alle categorie disagiate, oppure aumentando la tassazione sulle rendite finanziarie). Fatto notare che alla base del blocco della contrattazione vi è un'idea sbagliata, secondo la quale il pubblico impiego verrebbe rappresentato come un ostacolo alla crescita del Paese, auspica che con il presente dibattito si possa contribuire ad un radicale cambiamento culturale in materia, in nome di una maggiore valorizzazione dei pubblici dipendenti.

Sergio PIZZOLANTE (Pdl), nel ringraziare i relatori per il lavoro svolto e il Governo per l'ampia disponibilità al confronto dimostrata nel corso dell'iter, osserva che la proposta di parere degli stessi relatori mira a sollecitare un atto di discontinuità rispetto al passato, rappresentando un preciso segnale di attenzione nei confronti delle categorie interessate. Fa notare, infatti, che con tale documento si prospetta l'esigenza di far riprendere le trattative contrattuali, partendo dal regime normativo dei trattamenti dei pubblici dipendenti, fino a comprenderne successivamente gli aspetti economici, indirizzando altresì il Governo ad una seria riflessione circa il riconoscimento della specificità di taluni importanti comparti del settore pubblico (tra i quali cita quelli della sicurezza e difesa, nonché della scuola).

In conclusione, rilevata l'esigenza di valutare seriamente l'incidenza del blocco sui meccanismi di adeguamento retributivo, sulle classi, sugli scatti di stipendio, nonché sulle progressioni di carriera, al fine di evitare di generare il fenomeno delle cosiddette «promozioni bianche», che danno luogo a situazioni di evidente iniquità sostanziale, auspica che l'appro-

vazione della proposta di parere dei relatori possa sancire l'inizio di una nuova fase di rilancio del settore del pubblico impiego, che comporti una valorizzazione della professionalità dei lavoratori coinvolti.

Federica DIENI (M5S) esprime una valutazione contraria rispetto al provvedimento in esame, evidenziando come si tratti di misure che dovevano mantenere il carattere dell'eccezionalità: nel momento in cui, invece, si decide di prolungarle nel tempo, si viene a prefigurare un contrasto con il dettato costituzionale e, in particolare, con gli articoli 3, 36, 39 e 97 della Costituzione.

Evidenzia, inoltre, come le misure previste comportino una riduzione della capacità di acquisto dei dipendenti pubblici e una lesione dei diritti acquisiti dei lavoratori, cui spetta l'adeguamento in termini economici delle proprie retribuzioni.

Domenico ROSSI (ScpI) intende ripercorrere le ragioni che sono alla base dei rilievi approvati dalla IV Commissione, che chiede vengano tenuti in adeguata considerazione nel parere che le Commissioni I e XI sono chiamate ad esprimere al Governo. Ricordato di avere svolto presso la stessa IV Commissione le funzioni di relatore per la formulazione di rilievi, osserva, quindi, come vada tenuto in considerazione che l'articolo 8, comma 11-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010 ha istituito un fondo di 80 milioni di euro per ciascuno degli anni 2011 e 2012 per il finanziamento di misure «perequative» per il personale del comparto sicurezza, difesa e soccorso e che vi è stato un incremento di 115 milioni per gli anni 2011, 2012 e 2013 di tale fondo, operato con il successivo decreto-legge 26 marzo 2011, n. 27, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2011, n.74, recante misure urgenti per la corresponsione di assegni *una tantum* al personale delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; in tale modo è stato sottratto tale ammontare alle disponibilità assegnate per il riordino dei

ruoli dall'articolo 3, comma 155, della legge 24 dicembre 2003, n. 350.

Per quanto riguarda il 2014 ritiene che occorrerà concretamente valutare la possibilità di utilizzare i risparmi conseguenti, in primo luogo, alla riduzione dell'impegno italiano in Afghanistan. Al contempo, si potranno reperire le necessarie risorse attraverso il « Fondo unico giustizia », nonché utilizzando gli eventuali residui delle amministrazioni.

Ricorda che la IV Commissione, nei rilievi espressi, ha evidenziato la necessità che le Commissioni di merito valutino quale esigenza primaria lo stralcio del comparto difesa, sicurezza e soccorso dal provvedimento in questione, riconoscendo agli operatori del comparto stesso la condizione di specificità prevista dalle norme in vigore, obiettivo che può essere perseguito attivando una specifica concertazione in materia con le amministrazioni e gli organismi rappresentativi del personale.

Sottolinea la sperequazione delle misure previste per il comparto difesa, sicurezza e soccorso rispetto alla pubblica amministrazione nel suo complesso, in ragione del fatto che la struttura del relativo trattamento economico si basa, più che per altri settori della pubblica amministrazione, sulla progressione di carriera e l'anzianità di servizio, quali componenti imprescindibili degli assetti organizzativi; è, inoltre, diversa la quota che insiste sul trattamento fisso rispetto alle indennità accessorie.

Sottolinea, infine, come alle misure previste dal provvedimento in esame consegua anche un problema reale di efficienza nella lotta alla criminalità, poiché si rende più difficoltoso, di fatto, l'impiego del personale in delicate funzioni operative, attesa la possibilità di remunerare solo parzialmente gli interventi.

Vincenzo D'ARIENZO (PD) fa notare, in premessa, che si rende conto che la richiesta di stralcio che la Commissione Difesa avanza con i rilievi approvati all'unanimità equivale a uno stralcio di una parte consistente di lavoratori del pubblico

impiego, ma rileva come ce ne siano tutte le ragioni.

Prima di tutto, ritiene che sia la stessa normativa che riconosce la specificità del Comparto difesa e sicurezza. Inoltre, ritiene, anche a seguito di un confronto con le organizzazioni sindacali, che l'entità dei tagli indicata nella relazione che accompagna lo schema di decreto non siano corrette; la relazione, infatti, non prende in considerazione alcuni commi specifici del decreto-legge n. 98 del 2010. Se si tiene conto anche di questi, a suo avviso, la somma dei tagli previsti non corrisponde a 160 milioni di euro, ma bensì a 720 milioni di euro per il 2013 e a un miliardo di euro per il 2014. Osserva, peraltro, che vanno poi aggiunti i 770 milioni di euro, destinati al riordino della carriera, sottratti al personale del comparto dal decreto-legge n. 78 del 2011. Ricorda, inoltre, come vada considerata la specificità di avanzamento di carriera, che nel comparto sicurezza e difesa non avviene per concorso, come nel resto del pubblico impiego, ma in base a determinati automatismi.

A sostegno di quanto da lui esposto, mette a disposizione di tutti i componenti delle Commissioni riunite uno specifico documento.

In conclusione, chiede alle Commissioni di evidenziare, nel loro parere, la specificità delle Forze armate e delle Forze di polizia. Ribadisce che va stralciata la parte dello schema di decreto che riguarda quei comparti del pubblico impiego, anche considerando che entro dicembre 2013 andranno adottati decreti legislativi di riordino complessivo del settore. Ricorda, infine, che tali comparti sono in grado di superare i blocchi contrattuali con fondi ricavati, tra l'altro, dall'alimentazione del « Fondo unico giustizia », ad esempio, da parte della Guardia di finanza.

Cesare DAMIANO, *presidente*, preso atto che non vi sono ulteriori richieste di intervento e rilevato come le esigenze del comparto sicurezza, difesa e soccorso siano state recepite nella proposta di parere dei relatori, avverte che potrà prima

in votazione la citata proposta di parere dei relatori; in caso di sua approvazione, le proposte alternative di parere dei deputati Di Salvo ed altri e dei deputati Rostellato ed altri si intenderanno precluse e non saranno, pertanto, poste in votazione.

Le Commissioni approvano la proposta di parere favorevole con condizioni dei relatori, risultando conseguentemente precluse le proposte alternative di parere presentate.

**La seduta termina alle 14.40.**

## ALLEGATO 1

**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).****PARERE APPROVATO DALLE COMMISSIONI RIUNITE**

Le Commissioni riunite I e XI,

esaminato, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, lo 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);

rilevato che il termine per l'adozione di uno o più regolamenti da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, previsto dal comma 1 dell'articolo 16 del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2012, è da tempo venuto in scadenza e che nel frattempo è cambiata anche la composizione del Governo in carica;

rilevato che lo schema di regolamento in esame è corredato della relazione tecnica e illustrativa, mentre mancano la relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) e la relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), 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;

tenuto conto che l'articolo 16, comma 1, del decreto-legge n. 98 del 2011 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 da raggiungere, 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;

ricordato altresì 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 corrisposizioni ed incidendo sulle dinamiche retributive contrattuali;

preso atto che, come evidenziato nella relazione tecnico illustrativa di accompagnamento, le economie relative agli interventi disposti con il provvedimento in esame, sono già state scontate nell'ambito degli effetti del citato decreto-legge n. 98 del 2011 e che quindi in questa fase appare difficile incidere sui contenuti dell'atto in esame;

rilevato peraltro che le esigenze connesse agli obiettivi di bilancio devono in ogni caso essere perseguite con criteri di proporzionalità e ragionevolezza e nel rispetto del principio di eguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione e confor-



memente agli altri valori tutelati dalla Costituzione, a partire da quelli definiti dagli articoli 36 e 97 della Costituzione;

ricordato, infatti, che l'articolo 36 della Costituzione attribuisce al lavoratore « il diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro » e che è legittimo che i lavoratori abbiano adeguamenti contrattuali correlati all'andamento dell'inflazione;

richiamato inoltre il contenuto dell'articolo 39 della Costituzione che, anche tenuto conto di quanto evidenziato dalla Corte Costituzionale con le sentenze n. 142 del 1980 e n. 34 del 1985, esprime i due principi della libertà sindacale e dell'autonomia collettiva, garantendo ai cittadini la libertà di organizzarsi in sindacati e ai sindacati la libertà di agire nell'interesse dei lavoratori;

rilevato altresì come la conseguenza delle misure adottate, che porta alla corresponsione di retribuzioni diverse a dipendenti che svolgono la medesima attività – ma che hanno maturato una progressione di carriera in momenti temporali diversi – andrebbe valutata alla luce del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'articolo 97 della Costituzione oltre che del principio di eguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione;

segnalata, pertanto, la necessità di tenere conto che l'allungamento temporale della misura del blocco dell'adeguamento retributivo, originariamente prevista dal decreto-legge n. 78 del 2010, rischia di trasformare l'intervento eccezionale in una vera e propria deroga al meccanismo medesimo, da valutare attentamente rispetto alle previsioni costituzionali, con particolare riguardo a quelle recate dagli articoli 3, 36, 39 e 97 della Costituzione;

evidenziato che, come emerge dai dati forniti dall'ISTAT nel corso delle audizioni svolte, nel biennio 2011-2012 si è registrata una perdita del potere d'acquisto delle retribuzioni contrattuali del settore pubblico di oltre cinque punti

percentuali e che l'aspettativa per il 2013, in base alle proiezioni dell'indice delle retribuzioni contrattuali ed alle tendenze dell'inflazione, è di un'ulteriore riduzione delle retribuzioni contrattuali in termini reali;

rilevato dunque come, in tale quadro, è stato da più parti sottolineato come l'estensione del blocco della contrattazione a tutto il 2014, come previsto dal provvedimento in esame, implicherebbe un'ulteriore perdita di potere di acquisto, per i dipendenti pubblici, pari a circa 4 punti percentuali;

rilevato altresì che, dai dati forniti dall'ARAN riguardo alla massa complessiva del costo del lavoro, emerge che nel 2011 per le pubbliche amministrazioni si è registrato un decremento del 1,6 per cento rispetto al 2010 e il 2012 evidenzia una riduzione, ancora più marcata, del 2,3 per cento, a seguito della somma dell'effetto del calo delle retribuzioni pro-capite con l'ulteriore effetto del calo degli occupati; in tale quadro emerge – nel confronto con le retribuzioni del settore privato – un riallineamento della curva di crescita dei salari pubblici rispetto a quella del settore privato ed il riassorbimento della maggiore crescita registrata, a vantaggio dei primi, nella prima metà del 2000;

evidenziato altresì come, accanto a questo, vadano considerati quelli che costituiscono, di fatto, oneri aggiuntivi a carico dei dipendenti pubblici, come nel caso dei servizi per la mobilità del personale cui le pubbliche amministrazioni, e in particolare gli enti locali, non sono in grado di fare fronte e che quindi ricadono sui dipendenti pubblici che vi debbono provvedere con mezzi e risorse propri, per evitare la paralisi del funzionamento dei servizi stessi;

sottolineata, pertanto, l'esigenza che il Governo si impegni ad effettuare quanto prima una attenta riflessione rispetto agli strumenti, differenti rispetto a quelli in esame, con i quali intende intervenire in futuro per una razionalizzazione della spesa pubblica, tenendo conto che questa

ha registrato, negli ultimi anni, aumenti rilevanti in relazione soprattutto ai costi dell'acquisto di beni e servizi, sui quali occorrerebbe pertanto ulteriormente intervenire, piuttosto che attraverso strumenti, quali il blocco della contrattazione, che rischiano di contrastare rispetto all'obiettivo di rendere più efficiente la pubblica amministrazione, premiando il merito e l'impegno;

rilevato inoltre che le misure finora adottate sono intervenute essenzialmente attraverso vincoli lineari nei confronti di tutte le amministrazioni, con il rischio di indebolire – o addirittura di arrestare – i processi di innovazione della pubblica amministrazione, riguardo ai quali era stato intrapreso uno specifico percorso, così come la misura del blocco della contrattazione collettiva nazionale, protratta nel tempo, rischia di rinviare ulteriormente alcuni problemi di riassetto complessivo del sistema della contrattazione pubblica, di revisione e di aggiornamento di istituti contrattuali, che vanno a sostegno di processi di innovazione tecnologica, organizzativa e di sviluppo;

richiamate le raccomandazioni dell'OCSE sulle pubbliche amministrazioni contenute nel documento « OCSE: Government of the future » del 2001, in cui si chiede di intraprendere un percorso di crescita della pubblica amministrazione che coinvolga maggiormente i lavoratori, aumenti il senso di appartenenza e sviluppi un modello di pubblica amministrazione che muti la prospettiva;

preso atto dell'esigenza di un blocco della parte retributiva e segnalato tuttavia che appare, in ogni caso, particolarmente opportuno consentire una regolamentazione contrattuale di quegli aspetti del rapporto di lavoro che investono la tutela della personalità e della professionalità, nonché il benessere organizzativo del lavoratore, che sono fra l'altro in rapporto di congruenza con l'efficienza delle pubbliche amministrazioni; infatti, una restaurazione di una contrattazione collettiva a tali effetti può addirittura assicu-

rare, come effetto indotto, recuperi di efficienza, con positivi effetti in termini economici, ferma restando l'opportunità che il Governo individui modalità che consentano, nell'ambito della definizione di comparti ed aree di contrattazione collettiva, la valorizzazione di particolari comparti o settori;

rilevato parimenti che, tenuto peraltro conto della specificità e degli importanti compiti affidati agli operatori del comparto sicurezza e difesa, appare a maggior ragione congruo prevedere la possibilità per queste categorie di negoziare gli aspetti normativi del rapporto di lavoro; in tali settori, infatti (a differenza di quanto avviene in quelli sottoposti alla contrattazione privatistica per i quali è stato possibile, attraverso lo strumento dei contratti collettivi nazionali quadro, procedere comunque ad alcuni aggiustamenti di carattere normativo ad invarianza di spesa), la rigidità del sistema ad ordinamento pubblicistico, che prevede attualmente il carattere triennale della negoziazione, non consente alcuna possibilità di apportare modifiche sugli aspetti del rapporto di impiego, oggetto di negoziazione pubblicistica;

preso atto che tale problematica si pone con riferimento a tutto il personale disciplinato con le tipiche procedure negoziali, ivi compreso il personale, anche dirigenziale, del settore dei vigili del fuoco e soccorso pubblico e che, con riguardo al personale dirigenziale, la problematica si pone anche per le carriere diplomatica e prefettizia, nonché per la carriera dirigenziale penitenziaria;

acquisiti, in particolare, i rilievi formulati dalla IV Commissione (Difesa) sui profili di competenza e ricordato che agli operatori del comparto difesa, sicurezza e soccorso una condizione di specificità è riconosciuta dalle norme in vigore, per cui l'obiettivo di rafforzare tale specificità potrebbe essere perseguito anche valutando la possibile attivazione di una specifica concertazione in materia con le amministrazioni e gli organismi rappresentativi



del personale, qualora vi fosse la possibilità di reperire – ove effettivamente disponibili – le necessarie risorse attraverso il « Fondo unico giustizia », attingendo ai risparmi derivanti dalle missioni internazionali e alle risorse eventualmente utilizzabili per le spese obbligatorie sui bilanci delle amministrazioni, di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto-legge n. 27 del 2011, e dando indirizzi diversi a risorse già allocate per il personale;

preso atto che il blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo per il personale in regime di diritto pubblico riguarda, tra gli altri, i ricercatori, i professori universitari e tutto il personale del comparto scuola, per i quali appare importante avviare una nuova contrattuale, che permetta la valorizzazione delle professionalità, anche attraverso l'individuazione di percorsi di carriera, collegati alla formazione continua, come indicato dalle raccomandazioni europee, e ad un sistema complessivo di valutazione;

atteso che il provvedimento potrebbe recare un ulteriore elemento di possibile equivoco circa l'interpretazione secondo cui il blocco della contrattazione si applicherebbe anche ai dipendenti delle autorità portuali, il cui rapporto di lavoro, viceversa, ex lege è disciplinato « dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa »;

giudicato, pertanto, importante chiarire – coerentemente con le assicurazioni ripetutamente date, circa l'intendimento di dare risposta ad un problema che rischia di rendere ancor più aspri i conflitti sociali e attivare molteplici contenziosi – la questione della non applicazione del blocco al personale dipendente delle autorità portuali o, quanto meno, affrontare questo specifico tema e fornire una concreta risposta agli organismi competenti e al personale interessato;

preso atto che il provvedimento pro-roga, altresì, i blocchi riguardanti i meccanismi di adeguamento retributivo, le classi e gli scatti di stipendio, nonché le progressioni di carriera comunque deno-

minate del personale contrattualizzato e in regime di diritto pubblico (di cui all'articolo 9, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2010), alimentando in tal modo il fenomeno delle cosiddette « promozioni bianche »;

considerato che su tale questione pende anche un contenzioso di fronte alla Corte costituzionale, che potrebbe determinare l'esigenza di rivedere ex post la proroga del blocco di cui al comma 21 del citato articolo 9, atteso anche che, come è noto, la stessa Corte ha di recente dichiarato illegittime disposizioni di analoga natura;

rilevato che detto fenomeno da luogo a situazioni di iniquità sostanziale, nel momento in cui determina (soprattutto per alcuni comparti, quali quello della sicurezza e della difesa, ovvero per le carriere diplomatiche e prefettizie) situazioni di fatto per le quali soggetti gerarchicamente sovra-ordinati finiscono per avere un trattamento economico inferiore rispetto a posizioni e inquadramenti meno elevati;

ritenuto che, sotto questo profilo, il Governo possa valutare interventi atti ad autorizzare le amministrazioni competenti – nell'ambito dei risparmi di spesa ottenuti all'interno dei propri bilanci ordinari e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica – ad individuare eventuali misure che, superando il blocco di cui al citato articolo 9, comma 21, siano dirette a mitigare il demotivante e paradossale impatto di tale blocco sulle cosiddette « promozioni bianche »;

valutate e condivise le osservazioni formulate nel parere espresso dalla Sezione per gli atti normativi del Consiglio di Stato nell'Adunanza di Sezione dell'11 aprile 2013 (1832/13);

ritenuto opportuno che il Governo tenga conto dell'esigenza di svolgere le dovute riflessioni sugli aspetti sollevati in premessa;

preso atto, infine, che la V Commissione ha valutato favorevolmente il prov-

vedimento sotto il profilo delle conseguenze di carattere finanziario,

esprimono

**PARERE FAVOREVOLE**

*con le seguenti condizioni:*

1) si tenga preliminarmente conto che, alla luce dei richiamati principi costituzionali, le misure adottate devono avere un carattere del tutto eccezionale e provvisorio rendendo, per il futuro, non ipotizzabile un ulteriore allungamento temporale, che rischierebbe di trasformare un intervento che doveva essere *una tantum* e limitato nel tempo in una vera e propria deroga al meccanismo medesimo, da valutare attentamente rispetto alle pre-

visioni costituzionali, con particolare riguardo a quelle recate dagli articoli 3, 36, 39 e 97 della Costituzione;

2) provveda, pertanto, il Governo a tenere in considerazione, ai fini della definitiva emanazione del provvedimento, il complesso delle indicazioni e proposte prospettate in premessa e, in questo contesto, ad adottare ogni opportuna iniziativa finalizzata a consentire, immediatamente dopo l'entrata in vigore del decreto in esame, la ripresa della contrattazione collettiva ai soli effetti normativi, modificando lo schema di decreto nella parte in cui lo stesso ha congelato fino al 31 dicembre 2014 la stessa contrattazione collettiva, fermo restando che la contrattazione per la parte economica potrà esplicare i suoi effetti a decorrere dall'anno 2015.

## ALLEGATO 2

**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).**

**PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE  
DEI DEPUTATI DI SALVO ED ALTRI**

Le Commissioni riunite I e XI,

esaminato lo 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);

considerato che:

il decreto predisposto dal Governo Monti contiene disposizioni per il conseguimento di risparmi sulla base dell'articolo 16, comma 1, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98;

l'articolo unico di cui si compone il decreto dispone la proroga al 31 dicembre 2014 del blocco dei trattamenti economici individuali; della riduzione delle indennità corrisposte ai responsabili degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri e individuazione del limite massimo per i trattamenti economici complessivi spettanti ai titolari di incarichi dirigenziali; del limite massimo e riduzione dell'ammontare delle risorse destinate al trattamento economico accessorio del personale; dei blocchi economici riguardanti: meccanismi di adeguamento retributivo, classi e scatti di stipendi, progressioni di carriera comunque denominate del personale contrattualizzato e di quello in regime di diritto pubblico; la proroga al 31 dicembre 2013 dei blocchi riguardanti il personale docente, educativo e ATA della scuola; la sterilizzazione, ai fini contrattuali, degli anni 2013 e 2014 e l'annullamento degli incrementi contrattuali eventualmente

previsti a decorrere dall'anno 2011 e per tutti gli enti e gli altri soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche individuati dall'ISTAT; la proroga del blocco dei trattamenti economici e delle procedure contrattuali al personale convenzionato del Servizio sanitario nazionale;

il provvedimento, disponendo il blocco della contrattazione e il congelamento degli stipendi fino al 2014 per gli oltre 3 milioni di dipendenti pubblici, continua a far gravare su di loro il peso del tentativo di risanare i conti pubblici;

secondo i dati della Cgil, con lo stop agli aumenti salariali per i dipendenti pubblici decisi nel 2010 gli impiegati hanno già perso in tre anni nel complesso circa 3000 euro lordi, mentre altri 600 circa si perderanno nel 2013;

tale scelta, iniqua e recessiva, rientra nella logica dei tagli lineari che ha deresponsabilizzato Governo e Parlamento senza risolvere i problemi economici e finanziari del Paese. È necessario, invece, affrontare la riduzione della spesa pubblica sul versante della riduzione di sprechi e corruzione;

l'esame dei dati OCSE e di quelli Eurostat sulla spesa pubblica italiana, in confronto a quella dei paesi industrializzati, mostra agevolmente dove ci sono gli sprechi. La spesa per le retribuzioni della pubblica amministrazione risultano assolutamente in linea con quelle della media

dei paesi industrializzati e sono inferiori – in percentuale della spesa pubblica totale – non solo alle spese di un paese con una pubblica amministrazione forte come la Francia, ma anche rispetto a Spagna, Stati Uniti e Gran Bretagna. La spesa che risulta fuori controllo e superiore alla media dei paesi industrializzati è invece quella per i consumi intermedi della pubblica amministrazioni, per gli acquisti e gli appalti in genere. In linea con questi dati è l'allarme lanciato dalla Corte dei Conti che quantifica in 60 miliardi di euro il costo della corruzione in Italia;

non fondata è la lettura di alcuni dei dati dell'ARAN sulle retribuzioni del pubblico impiego, secondo la quale, il blocco dei contratti e dei salari pubblici riporta la dinamica di crescita delle retribuzioni pubbliche in linea con quelle del privato, giacché negli anni 2000 le prime sono cresciute in maniera maggiore delle seconde. Aggregare i dati senza mostrare le dinamiche per settore e senza distinguere le retribuzioni della dirigenza, soprattutto quella di vertice, da quelle dei semplici impiegati e funzionari produce una falsificazione del dato reale, che è molto diverso;

il blocco e il congelamento viene disposto nonostante la maggior parte dei lavoratori interessati percepiscano bassi salari, il cui potere d'acquisto continua a diminuire, e nonostante si tratti di una delle principali fasce di popolazione che sostiene la domanda e i consumi;

se nel settore pubblico si volesse partire dall'eliminare alcuni privilegi, si potrebbe partire dalla riduzione dei benefit esagerati ai prefetti, considerato il dignitoso trattamento economico in godimento, oppure l'indennità di ausiliaria per i militari, che da sola costerà alla casse dello Stato, nel 2013, 430 milioni di euro, con un incremento del 21 per cento rispetto al 2012. Per pagare l'indennità di vacanza contrattuale a tutti i dipendenti pubblici basterebbe il 50 per cento di tale spesa;

per aiutare le misure di risanamento dei conti – anziché gravare sui

lavoratori – si potrebbe, ancora, rivedere tutta la spesa per nuovi armamenti, a partire dai costosi ed inutili F35, che negli ultimi venti anni ha portato a comprare mezzi che non sono diventati obsoleti senza essere mai stati utilizzati, ma per i quali ogni anno si spendono centinaia di milioni di euro per manutenzione;

il Governo potrebbe aiutare l'efficienza della pubblica amministrazione e derivare ingenti risparmi da un impegno senza precedenti contro la corruzione, con la predisposizione di una legge seria, sul modello di quelle europee. La legge anticorruzione fatta approvare dallo stesso Governo che ha redatto il decreto in esame, è assolutamente insufficiente e, all'interno del quadro normativo esistente, garantisce ancor di più l'impunità dei reati dei cosiddetti « colletti bianchi »;

le misure contenute nel decreto, pertanto, oltre ad essere politicamente e socialmente inaccettabili, si appalesano come ulteriormente depressive dell'economia, a fronte della necessità di adottare misure in grado di rilanciare i consumi dei ceti medio bassi;

l'ultimo periodo del comma 1, lettera d), del decreto dispone addirittura un ulteriore « blocco » della crescita del trattamento economico accessorio del dipendente stabilendo che l'indennità di vacanza contrattuale relativa al periodo 2015-2017 non assorbe quella corrisposta per il biennio 2013-2014. Questa disposizione non può essere disposta da un regolamento in assenza di una norma primaria che stabilisca tale trattamento economico peggiorativo, che pertanto è disposto *contra legem*, come rilevato anche dal Consiglio di Stato;

il decreto, inoltre, non rispetta l'Accordo sul Pubblico Impiego del maggio 2012 tra il Governo e le Confederazioni sindacali che prevede l'avvio di un processo di ottimizzazione delle risorse che superi i tagli lineari e riconosce la contrattazione collettiva e i contratti collettivi nazionali « come fonte deputata alla determinazione dell'assetto retributivo e di

valorizzazione dei lavoratori pubblici », cosa che è negata, invece, dal blocco dei livelli stipendiali contenuto nel decreto in esame, anche a parità di spesa;

il Governo in carica, in ogni caso, è chiamato a ritirare il provvedimento elaborato dal precedente esecutivo e a far precedere qualsivoglia misura di blocco della contrattazione e di congelamento degli stipendi da un confronto con i lavoratori e dallo svolgimento di un confronto sindacale all'ARAN;

il pubblico impiego si trova in una situazione di grave sofferenza che va dal precariato, agli enti locali, con casi sempre più frequenti di perdita di salario e in una situazione quasi schizofrenica per il sistema contrattuale di secondo livello, fino alle cosiddette eccedenze nelle funzioni centrali e nel resto del lavoro pubblico;

tra il 2007 e il 2011, secondo i dati del Conto annuale della Ragioneria gene-

rale dello Stato i dipendenti pubblici sono diminuiti di 150 mila unità (da 3,43 milioni a 3,28 milioni) con un -4,3 per cento, ma la diminuzione dovrebbe essere ancora più consistente negli anni successivi con una stima della Cgil di 400 mila lavoratori pubblici in meno tra il 2007 e il 2014. Questi tagli rischiamo di compromettere l'operatività delle amministrazioni e la qualità dei servizi;

compito principale del Governo è quello di dare risposte alla necessità di riforme e innovazione della pubblica amministrazione e di migliorare i trattamenti economici dei dipendenti pubblici, abbandonando la strada inefficace dei blocchi degli stipendi e dei rinnovi contrattuali;

esprimono

**PARERE CONTRARIO.**

« Di Salvo, Airaudo, Placido ».

ALLEGATO 3

**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).**

**PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE  
DEI DEPUTATI ROSTELLATO ED ALTRI**

Le Commissioni riunite I e XI,

esaminato lo schema di decreto del Presidente della Repubblica di cui all'atto del Governo n. 9;

premesso che:

nello specifico tale schema di decreto, che consta di un solo articolo, prevede:

alla lettera *a*) la proroga, fino al 31 dicembre 2014, del blocco del trattamento economico complessivo individuale del pubblico dipendente, misura già prevista per il triennio 2011-2013 dall'articolo 9, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010;

alla lettera *b*) la proroga al 31 dicembre 2014 del blocco delle risorse complessive destinabili al trattamento accessorio dei pubblici dipendenti, misura già prevista per il triennio 2011-2013 dall'articolo 9, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 78 del 2010;

alla lettera *c*) la proroga al 31 dicembre 2014 del blocco dei meccanismi di progressione stipendiale dei pubblici dipendenti, misura già prevista per il triennio 2011-2013 dall'articolo 9, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2010;

alla lettera *d*) la proroga al 31 dicembre 2013 del blocco della maturazione delle posizioni stipendiali con i corrispettivi incrementi economici, per il personale della scuola sia docente che amministrativo, tecnico e ausiliario, misura

già prevista per il triennio 2010-2012 dall'articolo 9, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2010;

alla lettera *e*) la proroga anche per il biennio 2013-2014 del blocco della contrattazione collettiva per il personale dipendente delle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica e la sospensione, senza possibilità di recupero, riferita a tale biennio, di componenti retributive (misure già previste dall'articolo 9, comma 17, del decreto-legge n. 78 del 2010), nonché la cancellazione degli incrementi contrattuali per i pubblici dipendenti, che siano stati introdotti dal 2011;

alla lettera *f*) il blocco per il biennio 2013-2014 degli incrementi dell'indennità di vacanza contrattuale e il congelamento agli importi attuali della stessa indennità da corrispondere nel futuro triennio contrattuale 2015-2017,

considerato che:

l'ulteriore proroga del blocco degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti si aggiunge al blocco in atto dal 2010, che ha già causato ad oggi una perdita del potere d'acquisto delle retribuzioni dell'8,1 per cento;

il blocco della contrattazione è totale in quanto riguarda tutte le possibili forme di incremento della retribuzione, a qualsiasi titolo spettanti, con l'esclusione di qualsiasi recupero futuro nonostante il



numero dei dipendenti della P.A dal 2008 al 2011 sia comunque sceso del 4,45 per cento e che le loro retribuzioni siano in costante diminuzione;

secondo gli ultimi dati elaborati da Aran, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, nel 2011 la spesa complessiva per stipendi si è ridotta dell'1,6 per cento e la previsione per il 2012 è di una diminuzione del 2,3 per cento. La riduzione della spesa per il corrente anno e anche il venturo, è dovuta non solo per al blocco dei contratti ma anche (soprattutto) al decremento del numero dei dipendenti, passati dai 3,6 milioni del 2007 a meno di 3,4 milioni nel 2012 (-6 per cento in cinque anni; -7 per cento in dieci);

nello schema di decreto del Presidente della Repubblica all'articolo 1 lettera d) non si dà più luogo per gli anni 2013 e 2014, senza neanche la possibilità di recupero, al riconoscimento di incrementi a titolo di indennità di vacanza contrattuale, attuando una inaccettabile deroga alle previsioni di cui all'articolo 47 bis, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni ed all'articolo 2, comma 35, della Legge 22 dicembre 2008, n. 203;

la necessità di adottare misure di razionalizzazione e contenimento della spesa in materia di pubblico impiego, non può e non deve gravare sempre e comunque sui medesimi soggetti destinatari, attraverso la « solita » impostazione dei tagli lineari, cui si aggiunge, nel caso di specie, l'ulteriore negatività del blocco dell'indennità di vacanza contrattuale che, ancorché modesta nella sua entità, ha rappresentato fino ad oggi un dignitoso strumento utilizzato dallo Stato perché in mora con i propri dipendenti;

emerge dai dati dell'anagrafe delle prestazioni del Ministero della Funzione Pubblica nonché da altre concordanti elaborazioni statistiche relative ai bilanci preventivi dello Stato, per l'anno 2012, che le finanze pubbliche hanno dovuto sostenere pesanti costi per consulenze esterne affi-

date dalle pubbliche amministrazioni a vari professionisti, con esborsi che hanno toccato il livello di euro 1.541.671.620;

uno specifico vaglio dell'utilità dei rapporti contrattuali tra la pubblica amministrazione ed i consulenti esterni può e deve consentire di eliminare, previa individuazione, quei rapporti da considerarsi superflui o assorbibili nelle mansioni di dipendenti in organico alla P.A, anche altamente professionalizzati;

il provvedimento normativo risulta squilibrato e iniquo in quanto colpisce esclusivamente il personale dipendente di livello non dirigenziale mentre il personale dirigente non subisce alcuna decurtazione o blocco di livelli stipendiali;

risulta assente, nello schema di decreto del Presidente della Repubblica, un'attenta distinzione dei livelli retributivi e delle posizioni economiche colpendo indiscriminatamente i livelli retributivi più deboli e maggiormente colpiti dalla perdita di potere d'acquisto, mentre sarebbero più auspicabili politiche che vadano a colpire i veri sprechi della Pubblica Amministrazione e delle società *in house*, quali il ricorso alle consulenze e ad altre forme di esternalizzazione con conseguente contenimento della spesa e risparmio da utilizzare per dare respiro alla contrattazione del pubblico impiego;

anziché deprimere ulteriormente i livelli retributivi dei lavoratori alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e sospenderne ulteriormente i diritti è, altresì, auspicabile la ripresa dell'attività contrattuale per restituire ai dipendenti pubblici il diritto ad avere un contratto collettivo, fonte costituzionalmente tutelata (articolo 35 Cost.) per regolare i diritti del lavoro,

esprimono

#### PARERE CONTRARIO

« Rostellato, Rizzetto, Bechis, Ciprini, Cominardi, Baldassarre, Tripiedi, Dadone, Dieni, Toninelli, Cozzolino ».