

XVII legislatura

**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 del Governo n. 9)**

Maggio 2013
n. 5



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore ...

tel. ...

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

avv. Giuseppe Delreno

tel. 2626

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Consigliere addetto al Servizio

dott. Melisso Boschi

tel. 3731

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

<i>Articolo 1 (Contenimento delle spese in materia di pubblico impiego)</i>	<i>1</i>
---	----------

Articolo 1 **(Contenimento delle spese in materia di pubblico impiego)**

Il dispositivo è di attuazione di quanto previsto dall'articolo 16, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, laddove è stabilito tra l'altro che, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e di quello dell'Economia e delle finanze, si possa procedere con apposito Regolamento alla proroga delle norme vigenti in materia di blocco del *turn over* (lettera *a*) e in tema di limite alla crescita dei trattamenti economici del personale delle PA (lettera *b*)), nonché la fissazione delle modalità di calcolo relative alla corresponsione della indennità di vacanza contrattuale (lettera *c*) nel P.I..

In particolare, il provvedimento in esame prevede:

- a) la proroga al 31 dicembre 2014 delle disposizioni recate dall'articolo 9, commi 1, 2, 2-*bis* e 21, del decreto-legge 78 del 2010 concernenti il "congelamento" (e la riduzione, limitatamente alle categorie indicate comma 2) del trattamento economico di tutte le retribuzioni del P.I. - per il personale contrattualizzato e non; dirigenziale e non - al trattamento spettante nell'anno 2010, con esclusione della parte del comma 2 in cui viene disposta la riduzione dei trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti nella misura del 5 per cento per la parte eccedente i 90.000 euro lordi annui e del 10 per cento per quella superiore a 150.000 euro lordi annui;
- b) la proroga al 31 dicembre 2013 delle disposizioni recate dall'articolo 9, comma 23, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, concernenti il blocco delle anzianità del personale docente e A.T.A. della scuola ai fini del conseguimento delle relative posizioni stipendiali, inizialmente previsto per il solo triennio 2010/2012;
- c) che non si dia luogo, senza possibilità di recupero, alle procedure contrattuali e negoziali ricadenti negli anni 2013-2014 del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche così come individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni. Per il medesimo personale è altresì previsto non si dà luogo, senza possibilità di recupero, al riconoscimento degli incrementi contrattuali eventualmente previsti a decorrere dall'anno 2011;
- d) che, in 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, per gli anni 2013 e 2014 non si dia luogo, senza possibilità di recupero, al riconoscimento di incrementi a titolo di indennità di vacanza contrattuale (IVC) che continua ad essere corrisposta nelle misure di cui all'articolo 9, comma 17, secondo periodo, del citato decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78. È stabilito altresì che l'IVC relativa al triennio contrattuale 2015-2017 sia calcolata secondo le modalità ed i parametri individuati dai protocolli e dalla normativa vigenti in materia e non assorbe quella corrisposta ai sensi del precedente periodo.

Il comma 2 prevede che le disposizioni indicate cui al comma 1, lettere *a*), *e*) e *d*), si applicano, in quanto compatibili, anche al personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale.

La RT ribadisce che ai fini del conseguimento degli obiettivi di risparmio fissati dall'art. 16, comma 1, del D.L. 98 del 2011 è stato predisposto il Regolamento in esame.

In particolare, tale schema di provvedimento:

- al comma 1 lettera *a*), proroga al 31/12/2014 le seguenti misure previste dall'articolo 9 del D.L. 78 del 2010, convertito con modificazioni in legge 30 luglio 2010, n. 122:
 - ✓ blocco dei trattamenti economici individuali (art. 9, comma 1);
 - ✓ 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 (art. 9, comma 2);
 - ✓ limite massimo e riduzione dell'ammontare delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale (art. 9, comma 2-*bis*);
 - ✓ blocchi riguardanti: meccanismi di adeguamento retributivo, classi e scatti di stipendio, progressioni di carriera comunque denominate del personale contrattualizzato e di quello in regime di diritto pubblico (art. 9, comma 21); tale norma non si applica al personale di cui alla legge n. 27 del 1981, per effetto di quanto previsto dall'art. 9, comma 22, ultimo periodo, del D.L. n. 98 del 2011, nonché dalla pronuncia della Corte costituzionale 8 ottobre 2012, n. 223 che ha dichiarato incostituzionale il citato art. 9, comma 22, del D.L. n. 98 del 2011, nella parte in cui non esclude che a detto personale sia applicato il primo periodo del comma 21.
- al comma 1, lettera *b*), proroga al 31 dicembre 2013, con effetto sull'anno 2014, dei blocchi introdotti dall'art. 9, comma 23, del citato D.L. n. 78/2010, riguardanti il personale docente, educativo ed A.T.A. della scuola;
- al comma 1, lettera *e*), sterilizza, ai fini contrattuali, gli anni 2013 e 2014 ed annulla gli incrementi contrattuali eventualmente previsti a decorrere dall'anno 2011 per tutte le Amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni;
- al comma 1, lettera *d*), nel far salva l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale negli importi in atto corrisposti ai sensi dell'articolo 9, comma 17, del predetto D.L. n. 78 del 2010, dispone, per gli anni 2013 e 2014, il blocco degli incrementi di tale indennità, in deroga alle previsioni di cui all'articolo 47-*bis*, comma 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001, prevedendo altresì che la stessa, con riferimento al nuovo triennio contrattuale 2015-2017, venga calcolata, senza riassorbimento dei predetti importi, secondo le

modalità e i parametri individuati dai protocolli e dalla normativa vigenti (Protocollo sulla politica dei redditi del 23 luglio 1993, Intesa del 30 aprile 2009 per l'applicazione dell'Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del pubblico impiego e articolo 47-*bis*, comma 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001);

- al comma 2, estende al personale convenzionato del Servizio sanitario nazionale le disposizioni concernenti le proroghe al blocco dei trattamenti economici e delle procedure contrattuali disposte al comma 1.

Il complesso degli interventi previsti dà attuazione alle misure di cui all'art. 16, comma 1, lettere *b*) e *c*), e comma 2, del D.L. n. 98 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. A seguito della sentenza n. 223 del 2012 della Corte Costituzionale negli interventi di proroga non si è tenuto conto delle disposizioni di cui all'articolo 9, comma 2, nella parte in cui dispone la riduzione dei trattamenti economici superiori a 90.000 e 150.000 euro, nonché del comma 22 del medesimo articolo. I relativi effetti finanziari sono stati già compensati adottando i provvedimenti previsti dall'apposita clausola di salvaguardia.

Per quanto riguarda gli interventi previsti dal citato articolo 16, comma 1, lettera *a*), riguardanti la proroga delle misure limitative del *turn over*, si fa presente che gli stessi sono stati già attuati dall'art. 14 del D.L. n. 95 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

Le economie relative agli interventi disposti col presente Regolamento sono già state scontate nell'ambito degli effetti del D.L. n. 98 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011 n. 111 e, pertanto, non si determinano effetti finanziari aggiuntivi.

Si riporta di seguito un prospetto delle economie lorde recate da ciascuna misura indicata nel provvedimento in esame, comprensivo della quantificazione relativa alla proroga delle misure limitative del *turn over* disposta nell'ambito dell'art. 14 del D.L. n. 95 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135:

Interventi	Economie lorde				Note
	2013	2014	2015	2016	
Proroga di un anno delle disposizioni limitative delle assunzioni	0	42	156	226	
Blocco IVC anni 2013 e 2014 e individuazione triennio contrattuale 2015-2017 - proroga art. 9, comma 17, D.L. 78/2010	0	801	0	0	Art. 1, comma 1, lett. d)
Blocco dei meccanismi di adeguamento automatico per l'anno 2014 - proroga art. 9, comma 21, primo periodo, D.L. 78/2010	0	107	107	107	Art. 1, comma 1, lett. a)
Proroga del contenimento dell'indennità di diretta collaborazione - art. 9, comma 2, D.L. 78/2010	0	1,4	0	0	Art. 1, comma 1, lett. a)
Blocco anche per l'anno 2014 degli automatismi stipendiali per anzianità del personale in regime di diritto pubblico -proroga art. 9, comma 21, secondo periodo, D.L. 78/2010	0	53	96	93	Art. 1, comma 1, lett. a)
Estensione all'anno 2013 della sospensione della maturazione delle posizioni stipendiali e dei relativi incrementi economici per il personale della Scuola	0	300	300	300	Art. 1, comma 1, lett. b)
TOTALE ECONOMIE LORDE	0	1.304	659	726	

La valutazione dell'impatto in termini di indebitamento netto - già scontata negli effetti del D.L. n. 98 del 2011, è quantificata - tenuto conto anche di alcuni arrotondamenti - in 640 milioni per l'anno 2014, 310 milioni per l'anno 2015 e 340 milioni a decorrere dall'anno 2016. Tali importi non comprendono, in termini di indebitamento netto, i 30 milioni previsti dall'articolo 16, comma 1, del D.L. n. 98 del 2011 a decorrere dal 2013, per i quali sarà necessario provvedere attraverso gli strumenti previsti dal citato articolo 16.

Al riguardo, in primis, riprendendo osservazioni formulate a suo tempo in merito all'articolo 16, comma 1, del decreto-legge n. 98 del 2011¹, va rilevato che lo schema di D.P.R. in esame - applicativo della norma richiamata - provvede alla proroga, anche per il 2014, delle misure ivi previste in materia di contenimento e riduzione della spesa per il pubblico impiego, inizialmente previste per il solo triennio 2011/2013.

Va in premessa osservato che si tratta - come si ebbe già modo di sottolineare a suo tempo - di uno schema di intervento peculiare nel metodo, essendosi limitata, la norma primaria richiamata dal

¹ Servizio del bilancio del Senato della Repubblica, A.S. 2814: "Conversione in legge del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, Nota di lettura n. 108, luglio 2011, pagg. 87 e segg..
<http://leg16.senato.it/application/xmanager/projects/leg16/attachments/dossier/file_internets/000/006/288/NL108.pdf>

dispositivo in esame, a fissare un obiettivo finanziario (le economie) complessivo per le annualità del triennio 2011/2013; e condizionando all'eventuale emanazione di un successivo atto regolamentare la possibilità di prorogarne la validità anche agli anni successivi.

È chiaro, in tal senso, che lo scrutinio degli effetti finanziari del provvedimento in esame si riflette, per un verso, nell'esigenza di determinare quali nuovi effetti si produrranno a ragione della proroga della validità delle norme, e per l'altro nella verifica della congruità degli effetti attesi a suo tempo, da considerarsi già scontati nei tendenziali di spesa.

Sul punto occorre ribadire che i tendenziali di spesa del bilancio dello Stato, ai sensi dell'articolo 21, comma 1, della legge di contabilità, sono costruiti secondo il criterio della legislazione vigente e non secondo il criterio delle "politiche invariate", per cui in presenza di effetti che sono riferibili alla "continuazione" di politiche di spesa che siano in corso, ma il cui termine di scadenza sia già previsto dalla legislazione vigente, non dovrebbero ritenersi scontati nei saldi tendenziali di spesa.

Ad ogni modo, posto che alle misure oggetto della proroga in esame risultano associati effetti di risparmio per il 2014 e seguenti, oltre a quelli già maturati negli esercizi 2011/2013, va rilevato che si dovrebbero opportunamente indicare in RT, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge di contabilità, i criteri e parametri adottati per la stima di ciascuno degli effetti finanziari derivanti dalle proroghe, nonché l'esplicitazione dei metodi attraverso cui si è pervenuti alla loro quantificazione per ciascun delle annualità.

Per contro, la RT annessa al provvedimento in esame evidenzia invece solo un prospetto degli effetti finanziari - seppure analitico, per singole norme - attesi per ciascuna delle disposizioni oggetto di proroga, non fornendo però alcuna indicazione circa i criteri e metodi adottati per la loro determinazione, non soffermandosi sugli aspetti metodologici delle stime². Sul punto, va altresì segnalato che il prospetto di sintesi delle economie "lorde" attese comprende anche gli

² In proposito, occorre segnalare che a suo tempo, in risposta alle osservazioni formulate sull'articolo 9 dell'A.S. 2228, il Dipartimento della RGS, pur non fornendo precise indicazioni in merito ai commi 1 e 2, rappresentava invece un quadro esauriente dei criteri e dei metodi adottati nella quantificazione degli effetti finanziari per quanto concerne i commi 17, 21 e 23, conformandosi all'obbligo previsto dalla legge di contabilità di fornire gli elementi necessari ad un'adeguata trasparenza e scrutinio in sede parlamentare. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della RGS, I.G.A.E., Nota n. 53992 del 16 giugno 2010.

effetti relativi delle vigenti misure limitative del *turn over*: la cui proroga dell'efficacia al 2014 è però stata già disposta con l'articolo 14 del decreto-legge n. 95 del 2012 e non interessa il provvedimento in esame.

Venendo poi ad alcuni aspetti di dettaglio dei profili di quantificazione, in riferimento anzitutto alla proroga della validità anche per il 2014 del blocco dei meccanismi di adeguamento automatico delle retribuzioni e degli automatismi stipendiali, previsti per il personale in regime di diritto pubblico, di cui all'articolo 9, commi 21, primo e secondo periodo, del decreto-legge n. 78 del 2010 (cfr. lettera *a*)), posto che il prospetto di sintesi indica in entrambe i casi economie "lorde" per ciascuna annualità del triennio 2014-2016, andrebbero esplicitate anche le ragioni dell'indicazione dell'effetto triennale di tale impatto, nonché i parametri adottati, in relazione ad un dispositivo che interessa nominalmente la sola proroga per il 2014.

In termini analoghi, con riferimento alla prevista proroga della norma di contenimento dell'indennità di diretta collaborazione prevista ai sensi dell'articolo 9, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010 (cfr. lettera *a*)), andrebbero forniti i parametri impiegati per la stima dei relativi effetti finanziari, fornendosi assicurazione che tale quantificazione abbia assunto a riferimento le indennità corrisposte a dirigenti relativi ad uffici di diretta collaborazione che risultino effettivamente occupati e non già tutte le posizioni astrattamente disponibili.

Anche in relazione alla norma sull'estensione al 2013 della prevista sospensione nella maturazione delle posizioni stipendiali di anzianità e dei relativi incrementi economici, previste a l.v. per il personale della scuola, di cui all'articolo 9, comma 23, del decreto-legge n. 78 del 2010 (lettera *b*)) - in termini analoghi alle norme di cui ai commi 21, del medesimo articolo, richiamati dalla lettera *a*) del provvedimento in esame - andrebbero forniti i dati e le platee considerate nella determinazione di effetti di risparmio, che peraltro la RT indica in 300 milioni di euro per ciascuna annualità del triennio 2014-2016.

Circa la prevista estensione del blocco della contrattazione per il triennio 2015-2017 ed il congelamento dei criteri di determinazione della indennità di vacanza contrattuale (IVC) per il biennio 2013-2014 (cfr. lettera *d*)) andrebbero poi forniti i dati ed i criteri adottati nella stima degli effetti di risparmio attesi, che la RT indica per il solo 2014.

Relativamente ai profili di copertura, va considerato che gli effetti finanziari di riduzione della spesa previsti in attuazione dell'articolo 16, comma 1, del decreto-legge n. 98 del 2011 come indicati a suo tempo dalla RT - i quali sono da considerarsi già scontati nei tendenziali di spesa a legislazione vigente - si stimavano, in termini di impatto sull'indebitamento netto, economie complessive pari a 30 milioni di euro nel 2013, 740 milioni di euro nel 2014, 340 milioni di euro nel 2015 e 370 milioni di euro nel 2016³.

Per contro, la RT annessa al provvedimento in esame evidenzia invece che, al netto di "arrotondamenti", l'impatto di minori spese delle misure in questione, sempre in termini di indebitamento netto, sarebbe nullo per il 2013; pari a -640 milioni di euro per il 2014; a -310 milioni di euro nel 2015 e a -340 milioni di euro dal 2016. Ciò, al netto dell'effetto di 30 milioni di euro, pur previsti originariamente in capo all'attuazione dell'articolo 16, comma 1, del decreto-legge n. 98 del 2011, ma per la cui realizzazione non si provvede col regolamento in esame.

Sul punto, nulla avendo da rilevare per le annualità 2013, 2015 e 2016, va invece segnalato che per il 2014 la differenza tra gli effetti a suo tempo stimati in termini di indebitamento netto relativamente all'attuazione dell'articolo 16, comma 1, del decreto-legge n. 98 del 2011 (erano stati indicati pari a 740 milioni di euro per il 2014), a fronte dei 640 milioni di euro di risparmi stimati per effetto del provvedimento in esame, non è interamente coperta dai 30 milioni relativi alle misure che stando alla RT ancora devono trovare attuazione.

Rimane una differenza di 70 milioni di euro di mancati risparmi di cui andrebbero esplicitate le ragioni della mancata stima, in aggiunta ad ogni chiarificazione in merito agli "arrotondamenti" indicati dalla RT.

In linea generale, poi, in considerazione di quanto espressamente previsto in tal senso dalla Circolare n. 32/2010 del Dipartimento della RGS in tema di misure che interessino il pubblico impiego, la quantificazione degli effetti finanziari dovrebbe essere accompagnata anche dalla illustrazione dettagliata degli effetti "indotti", con l'indicazione delle aliquote fiscali e contributive adottate

³ SENATO DELLA REPUBBLICA, XVI Legislatura, A.S. 2814 recante "Conversione in legge del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria", pagina 123 <<http://leg16.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00606178.pdf>>.

che nel caso in esame andrebbero considerate in conto minori risparmi di spesa associati alla proroga delle norme richiamate.

Un'ulteriore annotazione concerne poi la lettera c) del provvedimento in esame, laddove viene stabilito che relativamente al biennio 2013/2014, non si debba comunque dar luogo alla procedure per il rinnovo dei contratti di lavoro del pubblico impiego, ivi definendosi espressamente l'ambito applicativo del "blocco contrattuale" a tutte le amministrazioni pubbliche comunque rientranti nell'ambito di definizione di PA adottata a fini di contabilità nazionale, ai sensi dell'articolo 1, comma 2 della legge n. 196 del 2009, come esso risulta nell'elenco elaborato dall'ISTAT.

Sul punto, pur considerando che anche l'articolo 9, comma 1, del decreto-legge n. 98 del 2010, i cui contenuti formano tra l'altro oggetto delle proroghe in esame, qualifica l'ambito applicativo delle norme ivi richiamate rinviando all'elenco delle pubbliche amministrazioni aggiornato dall'ISTAT e pubblicato annualmente entro il 30 settembre di ogni anno, come specificato dall'articolo 1, comma 3, della legge n. 196 del 2009, andrebbe valutato se tale estensione dell'ambito applicativo delle norme in esame, anche a soggetti che non costituiscono pubbliche amministrazioni in senso "soggettivo" - come previsto ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 2001, n. 165 - possano determinare effetti di contenzioso da cui potrebbero derivare effetti di riduzione dei risparmi stimati per effetto delle proroghe in esame.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico
alla URL <http://www.senato.it/documentazione/bilancio>