

Numero 01832/2013 e data 17/04/2013

REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 11 aprile 2013

NUMERO AFFARE 00944/2013

OGGETTO:

Ministero dell'economia e delle finanze – Ufficio legislativo - Economia.

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.

LA SEZIONE

Vista la relazione in data 27 marzo 2013, trasmessa con nota in data 28 marzo 2013, prot. ACG/117/RIFPA/4524, con la quale il Ministero dell'economia e delle finanze chiede il parere del Consiglio di Stato sull'affare in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Consigliere Bruno Mollica;

Premesso e Considerato:

I-Riferisce l'Amministrazione che lo schema di regolamento sottoposto all'esame della Sezione introduce disposizioni intese al conseguimento degli obiettivi di risparmio fissati dall'articolo 16, comma 1, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

Esponde altresì che lo schema, predisposto d'intesa con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri in data 21 marzo 2013 e dà attuazione, in particolare, alle misure di cui al comma 1, lettere b) e c), e al comma 2, del citato articolo 16 del D.L. n. 98 del 2011.

L'intervento normativo si compone di un solo articolo, suddiviso in 3 commi (di cui, il primo, ripartito nelle lettere da a) a d).

Al comma 1, la lettera a) dispone la proroga al 31 dicembre 2014 delle seguenti misure previste dall'articolo 9 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla 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 economici 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).

La disposizione tiene conto altresì, in punto di esclusione dalla proroga, degli effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza 11 ottobre 2012, n. 223.

Al comma 1, lettera b), si introduce la proroga al 31 dicembre 2013, con effetto sull'anno 2014, dei blocchi introdotti dall'art. 9, comma 23, del citato D.L. n. 78 del 2010, riguardanti il personale docente, educativo ed ATA della scuola;

-il comma 1, lettera c) reca una misura che 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 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni;

-il 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 decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, prevedendo altresì che la stessa, con riferimento al nuovo triennio contrattuale 2015-2017, venga calcolata secondo le modalità e i parametri individuati dai protocolli e dalla normativa vigente (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 decreto legislativo 165 del 2001.

Il comma 2 stabilisce l'estensione al personale convenzionato del Servizio sanitario nazionale delle disposizioni concernenti le proroghe del blocco dei trattamenti economici e delle procedure contrattuali disposte al comma 1.

Il comma 3 autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

II-Ritiene la Sezione di dover formulare alcune osservazioni di carattere sia formale che sostanziale in ordine allo schema di regolamento proposto .

II.1.-Relativamente al preambolo, si osserva che il terzo "Visto" riporta, oltre al corretto richiamo alla normativa di riferimento, una "sovrabbondante" indicazione dei contenuti della normativa stessa: si suggerisce, pertanto, per esigenze di snellimento del testo, di limitare all'essenziale il predetto richiamo.

Appare nel contempo necessario, per il rilievo che assume nel contesto normativo di cui trattasi, un espresso richiamo, prima del "Visto" concernente la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, alla sentenza della Corte costituzionale 11 ottobre 2012, n. 223.

Da ultimo, il riferimento al parere del Consiglio di Stato andrebbe più adeguatamente espresso nei seguenti termini: "Udito il parere emesso dalla Sezione per gli atti normativi del Consiglio di Stato nell'adunanza del...".

II.2.In ordine all'articolato, va preliminarmente dato atto che le previsioni di cui all'articolo 1, comma 1, lettere a), b), c), si collocano correttamente nel quadro delineato dalla normativa primaria.

Ed invero, la proroga fino al 31 dicembre 2014 delle vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni trae base normativa nell'articolo 16, comma 1, lettera b), del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111.

Il che trae seco anche la legittimità delle statuizioni concernenti il personale di cui alla lettera b), prorogate fino al 31 dicembre 2013, nonché del blocco "senza possibilità di recupero" delle procedure contrattuali e negoziali, e dei conseguenti incrementi economici ricadenti negli anni 2013 - 2014.

Sembra peraltro al Collegio che la lettera a) del comma 1 necessiti di una parziale riformulazione che tenga conto, da un lato, di una maggiore chiarezza espositiva e, dall'altro, di una esigenza di completezza del richiamo del quadro normativo con riguardo al dispositivo della precitata sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 2012 ed al disposto del comma 22, ultimo periodo, del citato decreto legge n. 78 del 2010 (in riferimento alla inapplicabilità al personale di cui alla legge 19 febbraio 1981, n. 27 delle disposizioni di cui ai commi 1 e 21, secondo e terzo periodo, del decreto legge medesimo).

Ciò posto, si suggerisce di sostituire la lettera a) dello schema regolatorio con il seguente periodo:

"a) le disposizioni recate dall'articolo 9, commi 1, 2 nella parte vigente, 2 bis e 21 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sono prorogate sino al 31 dicembre 2014. Sono pertanto escluse da tale proroga, per effetto della declaratoria di illegittimità costituzionale del decreto legge n. 78 del 2010 cit. in parte qua, sancita dalla sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 2012, le disposizioni dell'articolo 9, comma 2, nella parte in cui viene disposta la riduzione dei trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti dai rispettivi ordinamenti, delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT, ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, 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. Resta altresì ferma la inapplicabilità delle disposizioni di cui ai commi 1 e 21, secondo e terzo periodo, prevista dal comma 22, ultimo periodo, del predetto decreto legge nei confronti del personale di cui alla legge 19 febbraio 1981, n. 27, nonché, ai sensi della citata sentenza n. 223 del 2012, del comma 21, primo periodo, nei confronti del personale dalla medesima contemplato."

II.3.-Relativamente al disposto di cui alla lettera d), concernente l'indennità di vacanza contrattuale, la deroga 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, con la correlata previsione del blocco, senza possibilità di recupero, per gli anni 2013 e 2014, del riconoscimento di incrementi a titolo di IVC (con protrazione della corresponsione della stessa nella misura di cui all'articolo 9, comma 17, secondo periodo del predetto decreto legge 31 maggio 2010, n. 78), trova anch'essa adeguata base normativa primaria nel precitato articolo 16, comma 1, lettera b).

Parimenti supportata da specifica normativa primaria appare la previsione secondo cui l'indennità di vacanza contrattuale relativa al triennio contrattuale 2015-2017 "è calcolata secondo le modalità e i parametri individuati dai protocolli e dalla normativa vigenti in materia": ed invero, il comma 1 dell'articolo 16 del decreto legge n. 98 del 2011 demanda espressamente ad un regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, alla lettera c), "la fissazione delle modalità di calcolo relative all'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale per gli anni 2015-2017".

Senonchè, l'intervento regolatorio stabilisce che la predetta indennità "non assorbe quella corrisposta ai sensi del precedente periodo".

Orbene, sembra al Collegio che l'espressione "non assorbe" possa prestarsi ad equivoci interpretativi, in particolare in un contesto di blocco della crescita dei trattamenti economici, fonte di possibili controversie in sede giurisdizionale.

La Sezione è meditatamente dell'avviso che il non assorbimento debba essere inteso in senso non limitativo della posizione economica del pubblico dipendente: orientano per tale soluzione, oltre al significato lessicale del termine, anche i contenuti della relazione illustrativa, che riportano espressamente la locuzione "senza riassorbimento dei predetti importi" (id est, importi relativi al periodo 2013-2014 erogati ai sensi dell'articolo 9, comma 17, del D.L. n. 78 del 2010) nonché il prospetto delle "economie lorde" che, relativamente a tale misura, prevede, per il 2015 e 2016, un dato pari a "zero".

Peraltro, non può non rilevarsi che, ove l'espressione – che, oggettivamente potrebbe prestarsi anche ad antitetiche interpretazioni, avuto altresì riguardo alla natura e finalità della indennità di vacanza contrattuale – dovesse essere intesa in senso limitativo del profilo economico del dipendente, la previsione integrerebbe, in sostanza, un "blocco" ulteriore della crescita del trattamento economico accessorio del dipendente, e specificatamente, una non consentita proroga oltre il 2014 del blocco degli incrementi retributivi a titolo di indennità di vacanza contrattuale proiettati nel triennio 2015-2017, in assenza di apposita norma primaria, relativa a tale periodo, esulando anche dall'ambito di un regolamento ex articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

In tal caso, la previsione non troverebbe invero idonea copertura normativa nel disposto del precitato articolo 16, comma 1, lettera c) – che è limitato alla fissazione, mediante atto regolamentare, delle sole modalità di calcolo dell'IVC – e presterebbe quindi il fianco a rilievi di questo Consesso.

Nel caso in cui l'espressione "non assorbe" dovesse essere peraltro intesa nel positivo senso prospettato dalla Sezione, si ritiene comunque opportuna una chiarificazione terminologica idonea a superare eventuali dubbi interpretativi.

II.4-Nulla da osservare in ordine al disposto del comma 2 del provvedimento regolatorio – che estende, in quanto compatibili, le disposizioni concernenti le proroghe dei trattamenti economici e delle procedure contrattuali al personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale – che trova sufficiente fondamento normativo primario nell'articolo 16, comma 2 del decreto legge n. 98 del 2011.

III-In conclusione, la Sezione ritiene che lo schema di regolamento proposto risponda alla ratio di contenimento della spesa in materia di pubblico impiego siccome disciplinata dalle vincolanti norme primarie richiamate, ferme restando le osservazioni esposte nei punti precedenti.

P.Q.M.

La Sezione esprime parere favorevole, con le osservazioni di cui in premessa, all'ulteriore corso dello schema di regolamento proposto.

L'ESTENSORE
Bruno Mollica

IL PRESIDENTE
Luigi Cossu