



# **Federazione Lavoratori Pubblici e Funzioni Pubbliche**



00187 ROMA – Via Piave 61  
tel. 06/42000358 – 06/42010899  
fax. 06/42010628

sito internet: [www.flp.it](http://www.flp.it) Email: [flp@flp.it](mailto:flp@flp.it)

**Segreteria Generale**

## **TESTO PRESENTATO DALLA FLP ALL'AUDIZIONE DEL 23 MAGGIO 2013 PRESSO LA COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DEL SENATO**

Signora Presidente, Signori Senatori,

i due Regolamenti oggetto della presente audizione meritano un ragionamento politico complessivo. Per questo motivo la FLP presenta un unico documento che riguarda sia la presenza dello Stato sul territorio che il blocco dei contratti e gli stipendi dei dipendenti pubblici.

Entrambi i regolamenti sono figli della logica, molto usata negli ultimi anni, dei tagli lineari, che non affrontano i problemi alla base e non incidono sulla qualità della spesa oltre ad indicare risparmi impossibili da conseguire per i settori della pubblica amministrazione che già si comportano in modo virtuoso.

Il Regolamento sulla presenza dello Stato sul territorio ad esempio, sembrerebbe voler affrontare in un sol colpo il problema della eccessiva burocrazia, quello dell'efficienza della stessa e quello della riduzione della spesa per il coordinamento dell'attività statale.

Riguardo ai primi due problemi, non si affronta però il nocciolo principale che è l'esigenza di massimo decentramento delle funzioni amministrative ed è in contrasto con l'attuale numero dei livelli di governo. L'esecutivo presieduto dal Senatore Monti non ha affrontato il problema della riduzione dei livelli di governo mediante l'abolizione delle province (o delle regioni) preferendo invece varare un provvedimento di accorpamento delle province - il Decreto Legge 188/2012, non convertito in legge - che non affrontava il problema del numero dei livelli di governo. Ora, questo regolamento intenderebbe dettare le modalità operative per risparmiare almeno il 20 per cento delle spese in esame senza però indicare in che modo si raggiunge questo livello medio di risparmio. Una logica, come si diceva poc'anzi, che non si preoccupa di come si raggiungono gli obiettivi ma si limita a fissare il livello di risparmio da conseguire. Il rischio di provvedimenti concepiti in questo modo è quello di non raggiungere gli obiettivi fissati, aprire buchi di bilancio da colmare con ulteriori tagli lineari alle spese delle amministrazioni quando non attraverso un taglio dei servizi sul territorio.

La preoccupazione che manifestiamo è che con questo regolamento si attribuiscono solamente nuovi poteri, anche sostitutivi, ai Prefetti, aumentando i livelli "burocratici" sul territorio invece di semplificare le strutture eliminando le duplicazioni e le sovrapposizioni.

Una riforma autoreferenziale, in controtendenza con le esigenze di decentramento e semplificazione.

La Federazione Lavoratori Pubblici e Funzioni Pubbliche (FLP) ritiene quindi che l'emanazione di questo regolamento non sia assolutamente indispensabile e propone di affrontare immediatamente il problema del numero dei livelli di Governo, abolire le province conseguendo un risparmio certo, e successivamente, con un nuovo scenario di

riferimento, affrontare la razionalizzazione del coordinamento e controllo delle funzioni dello Stato sul territorio.

Il secondo regolamento oggetto dell'audizione, che prevede il protrarsi del blocco della contrattazione nazionale per il biennio 2014-2015 e l'estensione del blocco degli stipendi a tutto il 2014, negando anche l'indennità di vacanza contrattuale (dieci euro medi al mese), è **iniquo, recessivo, economicamente e politicamente sbagliato nonché di dubbia legittimità costituzionale.**

**Iniquo** perché tutti i lavoratori hanno diritto ai rinnovi contrattuali e a livelli salariali che vengano adeguati almeno al tasso d'inflazione; a maggior ragione il settore della pubblica amministrazione che ha perso 250.000 posti di lavoro negli ultimi 5 anni, con relativo aumento dei carichi di lavoro per il personale restante, che ha sopportato il blocco dei contratti per il triennio 2010-2012 con una perdita del potere d'acquisto valutabile intorno al 10 per cento, che ha visto l'ultimo rinnovo contrattuale, quello per il biennio 2008-2009 chiuso con un aumento del 3,2 per cento a fronte di un'inflazione che nel solo 2008 è stata del 3,7 per cento, che ha salari sotto la media dei paesi europei e industrializzati;

**Recessivo** in quanto l'attuale livello dei salari porterebbe ad un aumento della domanda interna più che proporzionale all'aumento degli stessi mentre un'ulteriore perdita del potere d'acquisto avrebbe come conseguenza una contrazione della domanda più marcata rispetto alla riduzione del salario reale perché andrebbe a incidere non solo sui livelli di spesa ma anche sulla fiducia riguardo alle capacità di consumo future in un settore che conta comunque oltre tre milioni di addetti;

**Economicamente sbagliato** poiché in un periodo di recessione come quello attuale c'è la necessità di liberare risorse per politiche anticicliche sia attraverso nuove entrate che attaccando la spesa pubblica improduttiva e gli sprechi e non con misure recessive e tagli lineari. Ora, sul fronte delle nuove entrate vi è l'errata convinzione che questo si traduca immediatamente in nuove imposte.

La FLP non immagina affatto nuove imposte anche perché, come ha spiegato recentemente in un'audizione parlamentare il dott. Daniele Franco, direttore centrale per la ricerca economica e le relazioni internazionali della Banca d'Italia, un aumento delle imposte sul reddito va a gravare solo ed esclusivamente su coloro che le pagano, per oltre l'80 per cento lavoratori dipendenti e pensionati. La strada per implementare le entrate fiscali, aumentando le risorse da dedicare all'aumento della domanda anche attraverso una parallela riduzione dei livelli di tassazione, è l'uso delle banche dati in modo efficiente. Se è vero (e lo è) che la tendenza all'evasione fiscale non è una malattia solo italiana mentre il livello di evasione non ha eguali (se si eccettua la Grecia) nel mondo occidentale, è arrivato il momento di porvi rimedio con urgenza. In un paese come la Danimarca vi è la stessa propensione all'evasione fiscale italiana<sup>1</sup> ma non lo stesso livello di evasione fiscale; la differenza la fa l'uso delle informazioni.

La proposta della FLP è quindi quella di incrementare l'uso delle informazioni e il potenziamento delle banche dati e di abbassare le soglie di punibilità penale per l'evasione fiscale e contributiva e aumentare i tempi di prescrizione per tali reati.

---

<sup>1</sup> Cfr. A.Santoro, L'evasione si batte con l'informazione, in Lavoce.info, <http://archivio.lavoce.info/articoli/pagina1002656.html>

È certamente più equo ed economicamente sostenibile che tagliare ulteriormente gli stipendi dei dipendenti pubblici, anche se per farlo c'è bisogno di aumento del senso di responsabilità della politica in un Paese dove solo l'uso della parola redditometro fa scattare le accuse di Stato di polizia tributaria, ridicole in un Paese in cui l'evasione fiscale rappresenta all'incirca il 17 per cento del PIL (dato Istat).

Sempre dal punto di vista delle maggiori entrate non si può non notare con rammarico che in questi anni si è rinunciato a entrate certe come quelle che potevano derivare dalla vendita delle frequenze radiotelevisive rese disponibili dal passaggio al digitale e che si è tentato prima di regalare, attraverso un "beauty contest", successivamente, ritirata quella procedura, non è mai stata bandita una vera e propria gara dal Governo Monti e oggi le stesse frequenze risultano, anche grazie alla situazione economica, fortemente svalutate.

Allo stesso modo si sta purtroppo procedendo rinviando l'accordo con la Svizzera sulla tassazione dei capitali illecitamente esportati (i cosiddetti accordi Rubik): non è chiaro se un tale accordo porterebbe nelle casse dello Stato solo tre-quattro miliardi un tantum come sostiene l'ex-Ministro dell'Economia Tremonti o 20 miliardi di euro, come sostiene l'ex-premier Berlusconi. Ciò che è certo è che anche nell'ipotesi peggiore sarebbe possibile far partire un piano straordinario per l'edilizia scolastica oppure iniziare un progetto per il riequilibrio del dissesto idro-geologico del territorio che creerebbero posti di lavoro e sviluppo.

Dal lato della riduzione della spesa pubblica, se è chiaro che non è possibile reperire risorse solo attraverso nuove entrate ma bisogna usare anche la leva del taglio delle spese, è altrettanto chiaro che la logica dei tagli lineari ha deresponsabilizzato Governo e Parlamento ma ha portato ad un aumento della recessione senza risolvere i problemi.

**La soluzione che la FLP propone su questo versante è quella dell'analisi della spesa pubblica che incida su sprechi e ruberie.**

Ebbene, se esaminiamo e incrociamo i dati OCSE e quelli Eurostat sulla spesa pubblica italiana in confronto a quella dei paesi industrializzati, è agevole individuare dove si annidano 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 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 amministrazione, per gli acquisti e gli appalti in genere. Assolutamente 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.

**La FLP chiede quindi che il primo atto di questo Governo, anziché l'emanazione di un Regolamento che proroga il blocco di contratti e salari sia il varo di una legge anticorruzione seria, sul modello di quelle europee.**

La legge anticorruzione proposta dal Governo Monti e approvata dal Parlamento nella scorsa legislatura è assolutamente insufficiente e, all'interno del quadro normativo esistente, garantisce ancor di più l'impunità dei reati dei cosiddetti "colletti bianchi".

La legge infatti rafforza il vincolo di solidarietà tra corrotto e corruttore, mantiene le pene ad un livello così basso da far scattare la prescrizione in tempi molto brevi e impedisce la scoperta stessa del reato in quanto - sempre a causa delle pene miti - impedisce il ricorso alle intercettazioni telefoniche. Basterebbe approvare in tempi rapidissimi una legge anticorruzione in linea con quelle in vigore nei paesi

occidentali e abrogare la legge ex-Cirielli sui tempi di prescrizione per avere un effetto economico maggiore di quello che si ottiene con il blocco dei salari dei pubblici dipendenti. In aggiunta a questo si segnala che è necessaria, per le stesse finalità già elencate, una semplificazione del codice degli appalti. Il Governo Monti, con il lodevole intento di rendere più difficile la corruzione in questa materia, ha modificato il suddetto codice ma rischia di ottenere l'effetto contrario: infatti, negli ultimi anni sono decine le modifiche che da un lato hanno reso il codice degli appalti di difficile applicazione dalla burocrazia con aggravamento di tempi e costi per la pubblica amministrazione, dall'altro ha reso gli appalti materia per "iniziati", gli stessi che trovano nelle pieghe di un codice stratificato e di difficile comprensione le modalità per l'introduzione di pratiche corruttive che risulta sempre più difficoltoso portare alla luce.

Se poi, oltre ad intervenire sulla corruzione e senza abbandonarsi a inutili demagogie sulla "casta", si riducessero i costi della politica, anche attraverso la già citata abolizione delle province, l'abolizione o il ridimensionamento del finanziamento pubblico ai partiti e la regolamentazione delle spese dei gruppi parlamentari e consiliari, ormai fuori controllo ad ogni livello, si potrebbero avere risparmi immediati. Non è difficile, basta la volontà politica e un disegno di legge da approvare in pochi giorni.

Certo, anche nel settore pubblico ci sono privilegi da eliminare, e un sindacato dei dipendenti pubblici che si rispetti deve individuarli e proporre l'eliminazione. Nei giorni scorsi abbiamo potuto leggere le affermazioni di taluni deputati che, basandosi sui dati dell'ARAN, ritengono che il blocco dei contratti e dei salari pubblici non faccia altro che riportare 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 è un errore, è come fare la media del pollo resa celebre da Trilussa, è tagliare indiscriminatamente tutte con il blocco dei salari è un altro taglio lineare incomprensibile.

A questo possiamo aggiungere gli sprechi palesi come ad esempio gli esagerati benefit dei prefetti - ai quali come abbiamo detto il regolamento sulla presenza dello Stato sul territorio affiderebbe maggiori poteri - non giustificabili considerato il più che dignitoso trattamento economico in godimento; oppure l'indennità di ausiliaria per i militari, che per un certo numero di anni sono pagati per non lavorare accumulando però anzianità utile alla promozione al grado superiore un momento prima della pensione. Solo quest'ultima voce costerà allo Stato nel corrente anno 430 milioni di euro, con un incremento del 21 per cento rispetto al 2012. Più del 50 per cento di ciò che si spenderebbe se fosse pagata l'indennità di vacanza contrattuale a tutti i dipendenti pubblici.

Ulteriori voci di spesa, a parere della FLP ingiustificata, riguardano una parte della spesa per armamenti, ad iniziare dai famigerati aerei F35, costosi e inutili, il progetto di digitalizzazione dell'esercito denominato NEC che ha una spesa prevista di 22 miliardi di euro nei prossimi 25 anni. In generale tutta la spesa per nuovi armamenti degli ultimi venti anni è stata ridondante e negli anni ha portato a comprare mezzi che non sono mai usciti dai depositi o dagli hangar, che sono diventati obsoleti senza mai essere stati utilizzati ma per i quali ogni anno si spendono centinaia di milioni di euro per manutenzione;

**Politicamente sbagliato**, in quanto l'importanza della pubblica amministrazione nell'assicurare il rispetto dei principi costituzionali è assolutamente trascurata. Decisioni di politiche pubbliche efficienti hanno bisogno di burocrazia non invasiva ma forte e motivata. I tagli dei salari degli ultimi anni hanno reso sempre più debole la condizione dei dipendenti pubblici; un ulteriore taglio sarebbe un colpo mortale alla motivazione dei lavoratori. L'Italia non ha bisogno di una pubblica amministrazione i cui dipendenti siano i peggio pagati d'Europa ma di una macchina efficiente, con personale motivato, dove prevalgano - dati livelli dignitosi di salario di base - il merito, il senso di appartenenza e il coinvolgimento sull'autoreferenzialità. Ma come si fa ad assicurare livelli di efficienza tagliando non i salari ma anche la possibilità di apprezzare il merito? Il regolamento in questione infatti, non blocca solo i contratti ma anche gli stipendi dei singoli dipendenti, impedendo persino le progressioni economiche che nel pubblico impiego sono pagate con i fondi del salario accessorio e quindi senza ulteriori spese per lo Stato. L'allarme lo ha lanciato nei mesi scorsi la stessa Ragioneria Generale dello Stato, che individua il rischio che il taglio dei salari possa compromettere l'operatività delle amministrazioni e la qualità dei servizi e invita, come già si è segnalato in precedenza a porre maggiore attenzione alle dinamiche di crescita della dirigenza nonché alla selettività delle progressioni di carriera. Tra l'altro il regolamento, che è stato proposto dal Governo Monti è anche in contraddizione con quanto convenuto da Governo e Confederazioni Sindacali nell'Accordo sul Pubblico Impiego del maggio 2012. L'Accordo citato, del quale le Confederazioni certamente chiederanno il rispetto al nuovo Ministro D'Alia nell'incontro fissato per la prossima settimana, prevede di avviare un processo di ottimizzazione delle risorse che superi i tagli lineari e riconosce la contrattazione collettiva e i CCNL *"come fonte deputata alla determinazione dell'assetto retributivo e di valorizzazione dei lavoratori pubblici"*, cosa che invece è negata dal blocco dei livelli stipendiali contenuto in questo regolamento anche a parità di spesa.

La proposta della FLP è invece quella di rispettare l'accordo del maggio 2012 e di riprendere le raccomandazioni dell'OCSE sulle pubbliche amministrazioni contenute nel documento: "OCSE: Government of the future" del lontano 2001, intraprendere un percorso di crescita della pubblica amministrazione che coinvolga maggiormente i lavoratori, aumenti il senso di appartenenza, e sviluppi un modello di PA che muti la prospettiva.

Non burocrazia che distrugge risorse ma creatrice di valore per le imprese e il sistema Paese, basata sul merito e sul lavoro di gruppo, che sviluppi sinergie con i cittadini e che anticipi i bisogni anziché rincorrerli. Per fare ciò non c'è alcun bisogno di nove leggi o dell'ennesima riforma ma soltanto di riprendere un cammino già iniziato dalla Funzione pubblica all'inizio degli anni 2000, rompere il mai reciso cordone ombelicale tra politica e amministrazione e controllare che quest'ultima svolga i suoi compiti di gestione in modo efficace ed efficiente;

Infine, il regolamento sul blocco dei contratti è **di dubbia legittimità costituzionale** in quanto in contrasto con l'articolo 39 della Costituzione. La Corte Costituzionale ha infatti stabilito che: *"tale norma (art. 39, Cost. - n.d.r.) esprime due principi della libertà sindacale e dell'autonomia collettiva. Garantisce, cioè, ai cittadini la libertà di organizzarsi in sindacati e ai sindacati la libertà di agire nell'interesse dei lavoratori"* (sentenze nn. 142/80 e 34/1985) .

E successivamente, che: *il legislatore non può comprimere la libertà di azione dei sindacati che certamente comprende anche l'autonomia negoziale, cioè il potere di*



stipulare contratti anche se aventi natura privatistica ed efficacia nei confronti degli iscritti". (Corte Cost. sent. n. 697/1988).

Il contratto collettivo costituisce dunque, anche nel pubblico impiego privatizzato, la fonte primaria di disciplina del rapporto di lavoro, fonte costituzionalmente tutelata in quanto diretta espressione della libertà sindacale di cui all'art. 39, Costituzione.

Inoltre, cosa non meno rilevante, lo schema di regolamento appare discostarsi dalla stessa delega contenuta nell'art. 16 commi 1 e 2 del DL 98/2011.

**Tale norma infatti prevede alla lettera e del comma 1 la possibilità che l'ambito applicativo delle disposizioni di cui alla lettera a) - limitazione delle facoltà assunzionali - nonché, all'esito di apposite consultazioni con le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative del pubblico impiego, alla lettera b) - blocco delle retribuzioni - sia differenziato, in ragione dell'esigenza di valorizzare ed incentivare l'efficienza di determinati settori.**

Inoltre nel regolamento in esame, o in altri sempre da emanare in applicazione della delega contenuta nel comma 1 dell'art. 16 del DL 98/2011, erano previste ulteriori misure da adottare ai fini del contenimento della spesa in materia di pubblico impiego quali la digitalizzazione e la semplificazione delle procedure o la qualificazione della spesa e la sua razionalizzazione che non ci risultano adottati contestualmente e che avrebbero dovuto e potuto evitare la riproposizione di manovre punitive nei confronti di milioni di lavoratori già così pesantemente colpiti in questi anni.

L'ARAN può ricevere dal Governo il mandato a stipulare contratti con impegno di spesa anche non superiore a quelli del 2010, che utilizzano le risorse previste dalla succitata norma ai commi 4 e 5 dell'art. 16 per rilanciare ad esempio la contrattazione integrativa. Le parti contraenti inoltre potrebbero decidere di distribuire le risorse complessivamente disponibili in modo da riequilibrare i livelli salariali, superando così anche quella parte del Decreto Legge 78/2010 che aveva stabilito "contributi di solidarietà" per talune categorie di personale, che sono poi dichiarati incostituzionali dalla Sentenza della Corte Costituzionali n. 223/2012.

In buona sostanza sussistono tutte le condizioni per avviare la fase di rinnovo dei contratti pubblici.

E la contrazione del potere d'acquisto dei lavoratori pubblici, la necessità di invertire la spirale recessiva ed allo stesso tempo di rilanciare la pubblica amministrazione comportano la necessità non solo di dare seguito agli impegni assunti dal governo con il protocollo d'intesa del maggio 2012, che verrebbero smentiti dall'approvazione di detto regolamento, ma di dare anche un segnale nuovo e di inversione di tendenza investendo nuove risorse in un settore così importante per lo sviluppo del paese.

La FLP, in conclusione, ritiene di aver dimostrato che è possibile impedire le iniquità che sono alla base del blocco della contrattazione e degli stipendi, che un provvedimento di questo genere sarebbe recessivo e sbagliato politicamente ed economicamente, oltre che incostituzionale.

Se è vero, come ha dichiarato nei giorni scorsi il Ministro D'Alia, che i dipendenti pubblici hanno mostrato sin qui tutta il loro senso di responsabilità, è altrettanto vero che di questo non si può abusare, soprattutto quando si è in grado di dimostrare che vi sono altre strade forse meno "facili" ma più eque del taglio degli stipendi e delle retribuzioni.



Per questo chiediamo al Parlamento e al Governo di mostrare altrettanto senso di responsabilità e di non presentarsi con un taglio che va a incidere sulla carne viva dei dipendenti pubblici come una sorta di biglietto da visita, visto che questo sarebbe uno dei primi provvedimenti.

Un'altra strada è possibile: prendere i soldi dove è giusto e non dove è più facile, iniziare a tagliare da chi guadagna di più, dagli sprechi e dalle spese improduttive.

Ora sta a voi percorrerla, tenendo presente che la categoria non starà a guardare il perpetrarsi dell'ennesima ingiustizia ai propri danni.