

svolgere solo delle considerazioni di massima, intese a promuovere un effettivo raccordo operativo, evitando il possibile insorgere di sovrapposizioni funzionali.

Sul piano della struttura va considerato che la Commissione opera in posizione di indipendenza e in piena autonomia⁵⁸, ma in collegamento con l'Esecutivo (in "collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della funzione pubblica e con il Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato"). La norma prevede altresì per la Commissione - cui è attribuito il compito di indirizzare, di coordinare e sovrintendere all'esercizio delle funzioni di valutazione dell'operato delle amministrazioni, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale - di informare annualmente il Ministro per l'attuazione del programma di Governo sull'attività svolta (cfr. art. 13, comma 1, d.lgs. n. 150/2009).

Vanno quindi ricordate - per le evidenti connessioni sistematiche, che si riverberano sugli aspetti operativi - le attività svolte con riguardo ai commi 68-69 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, in base a cui ogni Ministro è tenuto a trasmettere alle Camere, tramite il Ministro per l'attuazione del programma di Governo, relazioni sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse nelle Amministrazioni di rispettiva competenza e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta (con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato). Appare rilevante come in tali relazioni debbano segnalarsi, in particolare gli aspetti organizzativi, evidenziando "gli adeguamenti normativi e amministrativi ritenuti opportuni, con particolare riguardo alla soppressione o all'accorpamento delle strutture svolgenti funzioni coincidenti, analoghe, complementari o divenute obsolete", nonché "le misure ritenute necessarie ai fini dell'adeguamento e della progressiva razionalizzazione delle strutture e delle funzioni amministrative nonché della base normativa in relazione alla nuova struttura del bilancio per missioni e per programmi"⁵⁹.

Nel ribadire il rilievo degli strumenti di programmazione, controllo e valutazione interni, introdotti nei recenti processi di riforma ed in cui è espressamente prescritta una attenzione sulla stessa coerenza degli assetti organizzativi, vanno dunque assicurati i necessari raccordi funzionali ed operativi, evitando ogni rischio di possibili duplicazioni o sovrapposizioni⁶⁰. In

⁵⁸ In base al parere reso dal Consiglio di Stato (n. 870 del marzo 2010) si è ritenuto che la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche sia da ricondurre alla categoria delle autorità amministrative indipendenti.

⁵⁹ Da ultimo cfr. Senato, Doc CCVIII-bis, n. 2, "Relazione sullo stato della spesa nelle Amministrazioni statali e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa", in data 24 novembre 2009. Va considerato che in data 15 dicembre 2009 risulta presentata la relazione svolta dal Ministero dell'economia e delle finanze sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa.

⁶⁰ La recente direttiva PCM del 16 aprile 2010, affronta anche i raccordi tra il Comitato tecnico-scientifico - che cura, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera a, del d.P.R. n. 315/2006 le "attività di supporto al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro da lui delegato, per assicurare la coerenza tra il programma di Governo e la pianificazione

particolare, occorre definire in maniera univoca e condivisa gli aspetti tecnico operativi relativi ad obiettivi ed indicatori per realizzare gli intenti prefigurati, ponendo rimedio a taluni profili di criticità riconducibili alla stessa terminologia impiegata, rilevata negli stessi documenti governativi⁶¹. Tali aspetti si riverberano anche sul piano sostanziale in ordine ad una impostazione programmatica coinvolgente l'intero bilancio dello Stato, ove enucleare programmi "selettivi", considerati di prioritaria valenza.

9. Osservazioni conclusive

Come si è visto dalla sintetica disamina delle innovazioni legislative ed amministrative registratesi nel recente periodo, si è assistito ad un cospicuo intervento riformatore, impostato su linee unitariamente indirizzate e che per diversi aspetti si sono innestate su precedenti impostazioni, dandone accelerazione e sviluppo. A fronte di una più intensa produzione normativa vanno, peraltro, attentamente seguiti i percorsi attuativi, anche perché rimessi a una pluralità di attori e soggetti, per cui appare essenziale assicurare adeguate modalità di raccordo operativo. Tali esigenze si accentuano in ragione della prospettiva complessivamente sottesa, che travalica la sola dimensione statale, per aprirsi alla diversa articolazione delle figure organizzative che gli apparati pubblici vanno assumendo nella realtà ordinamentale. La significatività di tale complessivo obiettivo appare accentuata dal disegno di rendere piena ed effettiva l'attribuzione di funzioni al sistema delle Autonomie, in coerenza al dettato costituzionale, nella prospettiva concretamente avviata dalla legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale, e che comporta un necessario ridimensionamento degli apparati centrali.

In tale contesto, si riscontra una sensibile accelerazione nelle misure di semplificazione normativa ed amministrativa, cui si accompagnano quelle di riordino intese a ridurre il costo delle strutture. I percorsi di una loro razionalizzazione, finalizzati ad obiettivi di riduzione della spesa pubblica (ed insieme dei costi dei cittadini-utenti e delle imprese che si rapportano alla P.A.), si incrociano con le esigenze di maggiore funzionalità. A tali obiettivi appaiono indirizzati gli intenti di una maggiore efficienza, con ridefinizione dei principi e delle regole del

strategica dei Ministeri in relazione alle funzioni di direzione della politica generale e di mantenimento dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo del Governo" e la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche.

⁶¹ Cfr. Linee Guida per i Secin del Comitato tecnico - scientifico allegate alla direttiva PCM del 25 febbraio 2009 ove si evidenzia tra l'altro a) la stratificazione della normativa e delle definizioni delle varie tipologie di strumenti e di obiettivi, che genera incertezze interpretative e rende più complessa l'attuazione della spesa; b) la proliferazione delle varie categorie di obiettivi (strategici, strutturali, operativi ecc) che, in assenza di chiare indicazioni, porta spesso a valutazioni soggettive (tra loro non omogenee) da parte delle amministrazioni; c) la molteplicità degli adempimenti e il notevole dettaglio delle informazioni, spesso eccessivo rispetto alle esigenze conoscitive, che accrescono la complessità delle procedure e rendono oneroso il lavoro delle amministrazioni. Le difficoltà rilevate richiedono un attento riesame della struttura complessiva e delle singole fasi del processo di programmazione e di valutazione dell'azione pubblica, in modo da portare a compimento, nell'arco di alcuni anni, un completo rinnovamento delle procedure, delle modalità operative e dell'organizzazione delle amministrazioni centrali e periferiche.

lavoro, nella loro correlazione con i profili della organizzazione; principi e regole che, se più immediatamente operanti per le Amministrazioni centrali, rinvestono tuttavia una portata generale per la generalità delle Pubbliche Amministrazioni.

In questo percorso assume centrale rilievo l'esigenza di assicurare una effettiva operatività degli strumenti di programmazione, controllo e valutazione interni, introdotti o potenziati nei recenti processi di riforma, per imprimere un effettivo impulso all'azione amministrativa, assicurandone i necessari raccordi funzionali ed operativi, in modo da evitare potenziali rischi di sovrapposizioni. A tal fine appare opportuno sviluppare ulteriormente, anche sul terreno operativo, i raccordi tra le amministrazioni chiamate ad un ruolo di guida del complesso processo avviato: in particolare la Presidenza del Consiglio dei Ministri - nelle diverse articolazioni interne affidate anche alla responsabilità politica di Ministri espressamente delegati - ed il Ministero dell'economia e delle finanze. Si è, al riguardo, sottolineata l'importanza crescente dei profili finanziari anche nei riflessi organizzativi: tali aspetti risultano accentuati dalla riforma della contabilità e della finanza pubblica, da considerare unitariamente alle richiamate riforme degli apparati e delle procedure. In questo senso la riorganizzazione dei ministeri, ispirata da logiche di contenimento dei costi e di effettivo snellimento delle strutture amministrative, va a confrontarsi con i nuovi principi della contabilità e della finanza pubblica, in un più generale percorso, che segna strette interazioni tra i diversi impulsi riformatori, sollecitandone una unitaria ricomposizione a livello operativo per assicurare la funzionalità del sistema.

A fronte di un complesso di disposizioni, avviate anche nella precedente legislatura, e che hanno trovato, come si è visto, sensibile accelerazione nel recente periodo, i risultati concreti appaiono ancora parziali, soprattutto laddove rimessi a mezzi e procedure che richiedono effettiva operatività della strumentazione apprestata a fini di razionalizzazione degli apparati e complessivo "governo" delle risorse umane e finanziarie.

In definitiva, il complesso processo di ammodernamento delle Pubbliche Amministrazioni, avviato negli ultimi anni, segna una spiccata attenzione normativa, con specifiche misure che si accompagnano e si incrociano di frequente a misure di urgenza, fortemente condizionate dalle esigenze di ordine finanziario, con il possibile rischio, se non adeguatamente coordinate, di rallentarne la specifica portata. Sul piano operativo per poter corrispondere a questi obiettivi, deve dunque conseguire una traduzione coerente, anche sul piano delle interazioni operative richieste, dai diversi organismi e soggetti coinvolti.

Un ruolo strategico appare rimesso alle misure di digitalizzazione, essenziali per una più efficiente organizzazione amministrativa, capace di corrispondere alla accresciuta, anche nei

tempi e nella qualità, “domanda” di servizi e per assicurare modalità informatiche di raccordo e di comunicazione tra pubbliche amministrazioni, cittadini e imprese.

Questi aspetti, che assumono maggior rilievo nell’evoluzione del sistema in chiave autonomistica, si riverberano anche nella strumentazione richiesta a fini di tempestiva rappresentazione e cognizione dei dati contabili, finanziari e gestionali, volti a consentire un adeguato supporto alla riprogrammazione delle risorse ed alla verifica dell’attuazione delle politiche pubbliche, anche per ricalibrare interventi correttivi e di sviluppo. Tale esigenza appare rinforzata in connessione a quanto emerge dalla ricognizione del quadro normativo, in cui appare crescente l’intento di promuovere unitari e paralleli principi di fondo del sistema delle amministrazioni pubbliche, che si riflettono, oltre che sul regime organizzativo e funzionale, anche in quello finanziario e di controllo.

Capitolo X

Il personale

- 1. Gli effetti delle politiche di personale antecedenti alla manovra per l'esercizio 2009**
- 2. Gli interventi in materia di personale nella manovra per l'esercizio 2009**
- 3. La spesa di personale nel rendiconto per l'esercizio 2009**
- 4. L'ulteriore evoluzione delle politiche di personale: la riforma Brunetta, il nuovo assetto delle relazioni sindacali, la legge finanziaria 2010 e la manovra del DL n. 78 del 2010**

1. Gli effetti delle politiche di personale antecedenti alla manovra per l'esercizio 2009

Nella recente relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico¹ la Corte, sulla base dei dati contenuti nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato aggiornati al 31 dicembre 2008, ha completato le valutazioni sugli effetti delle politiche di personale antecedenti all'emanazione del DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, che anticipa al mese di giugno la manovra per il successivo esercizio 2009.

In quella sede la Corte ha evidenziato i limiti intrinseci degli obiettivi e dei relativi strumenti ma, anche e soprattutto, l'adozione di modelli comportamentali non coerenti con gli strumenti di contenimento della spesa per retribuzioni, incentrati sulla previsione di una dinamica salariale contenuta nei limiti posti nell'accordo di luglio 1993 relativo alla politica dei redditi, sulla rigida programmazione delle assunzioni, sul contenimento degli organici e sulla finalizzazione del salario accessorio a finalità incentivanti e premiali.

¹ La citata relazione è stata approvata con delibera delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 12/contr/CL/10 e depositata il 3 maggio 2010.

Con riferimento alla contrattazione collettiva nazionale, osservava in particolare la Corte, il tasso di inflazione programmata, che avrebbe dovuto rappresentare il parametro credibile e condiviso per la crescita delle retribuzioni, è stato improntato sin dall'origine a criteri eccessivamente ottimistici ed è risultato, a consuntivo, largamente disatteso (con scostamenti rispetto al reale andamento dell'inflazione pari, in alcuni esercizi, ad oltre un punto percentuale).

La mancata condivisione del parametro di crescita delle retribuzioni ha determinato il rinvio nella sottoscrizione dei contratti, alterando il previsto meccanismo di anticipazione e recuperi alla base del citato accordo.

Le risorse da destinare ai rinnovi contrattuali sono state rideterminate, nelle leggi finanziarie successive a quella del primo anno di scadenza dei contratti, attraverso la previsione di un pieno riconoscimento dell'adeguamento dei salari all'inflazione e di un incremento degli importi da destinare a finalità incentivanti e premiali, di fatto, peraltro, utilizzate per ulteriori rideterminazioni delle componenti fisse della retribuzione.

A fronte di quanto sopra, i contratti collettivi, ma anche numerose leggi settoriali, hanno previsto l'ampliamento delle fonti di alimentazione della contrattazione integrativa attraverso la riassegnazione ai fondi unici di economie sulle spese di personale, ovvero demandando ai singoli enti la possibilità di integrare le disponibilità, spesso senza la previsione di limiti massimi, in relazione al raggiungimento di parametri di virtuosità gestionale, non sempre stringenti, o per generiche sopravvenute esigenze organizzative, difficili da verificare in sede di controllo di compatibilità economico-finanziaria.

In tale contesto l'andamento delle retribuzioni realmente percepite dagli interessati è risultato, a consuntivo, superiore alle stesse percentuali pattuite in sede di ridefinizione del quadro programmatico che già ipotizzavano incrementi superiori all'andamento dell'inflazione.

Completamente disatteso, infine, al di là di reiterate affermazioni di principio, è risultato l'obiettivo di correlare i trattamenti accessori a recuperi di produttività dei singoli enti che avrebbero dovuto giustificare incrementi retributivi superiori all'adeguamento del potere di acquisto dei salari, grazie ai positivi effetti sull'economia reale del Paese di un miglior funzionamento della macchina amministrativa.

La correlazione tra retribuzione accessoria e miglioramento della produttività delle amministrazioni, più volte enunciata all'interno di intese tra il Governo e le organizzazioni sindacali² e ripresa nelle direttive indirizzate all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle

² Significativo in tal senso il memorandum di intesa "Per una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche", sottoscritto dal Ministro per le riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione e le organizzazioni sindacali nel mese di gennaio 2007, i cui contenuti sono stati ripresi nel documento sulle linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali per il quadriennio 2006-2009 e negli atti di indirizzo dei diversi comitati di settore. Nella

pubbliche amministrazioni (ARAN) dai comitati di settore, non ha mai trovato concreta attuazione negli accordi relativi ai diversi bienni economici, a fronte di rivendicazioni sindacali dirette ad un utilizzo di tutte le risorse disponibili, comprese quelle aggiuntive da destinare ad incentivo della produttività, per la tutela del potere di acquisto delle componenti fisse della retribuzione, in un contesto caratterizzato da notevoli ritardi nella sottoscrizione degli accordi e da un andamento dell'inflazione reale superiore agli obiettivi previsti in sede di programmazione.

La previsione di miglioramenti economici all'interno delle aree di appartenenza, che avrebbe dovuto teoricamente rappresentare un meccanismo premiale per incentivare le prestazioni individuali, si è, di fatto, tradotta nel generalizzato inquadramento in livelli più alti della pressoché totalità degli interessati, senza adeguati meccanismi valutativi improntati ad obiettivi criteri di selettività.

Ne è derivata una crescita delle retribuzioni di fatto ben superiore alle previsioni e una redistribuzione del personale nelle diverse qualifiche determinata dall'intento di assicurare incrementi economici ai dipendenti, più che da reali esigenze delle amministrazioni di disporre di più elevate professionalità per lo svolgimento delle competenze attribuite.

Con riguardo ai limiti alle assunzioni, le sempre più drastiche affermazioni di principio poste a partire dalla legge finanziaria per il 1998 sono state, sin dall'origine, stemperate dalla contestuale previsione di un numero molto elevato di deroghe ed eccezioni, riferite, di volta in volta, a specifiche categorie di personale.

Un dispositivo normativo parcellizzato che, secondo la Corte, ha richiesto notevoli sforzi di governo, in ragione della sua complessità, e che è stato vissuto dalle amministrazioni come una mera limitazione all'autonomia organizzativa, in quanto finalizzato esclusivamente al contenimento della spesa, più che alla verifica della rispondenza dell'assetto strutturale alle missioni da svolgere ed alle nuove competenze da esercitare.

Al 31 dicembre 2008 la consistenza del personale appare sostanzialmente la stessa del precedente esercizio, che aveva registrato una pur contenuta diminuzione rispetto al 2006.

Il trend sopradescritto appare diretta conseguenza dell'attenuazione dei vincoli alle nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato contenuta nella manovra per l'esercizio 2007, con la quale veniva, tra l'altro, avviato un vasto programma di stabilizzazione del personale precario (articolo 1, commi 519, 526, 558) da espletare nel triennio 2007-2009, la cui

relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2007, la Corte osservava come le impegnative proposizioni contenute nel citato memorandum fossero rimaste, in larga misura, non realizzate. I contratti stipulati nel corso del 2007 e nei primi mesi del 2008 mostrano, infatti, un'attenzione men che modesta alle questioni della produttività del lavoro nel settore pubblico, in quanto incrementano pressoché esclusivamente i trattamenti fissi e continuativi per la generalità dei dipendenti. Inoltre, mancano in tutti i contratti impegni concreti sull'introduzione di strumenti e tecniche per la valutazione indipendente delle prestazioni.

applicabilità è stata estesa dalla legge finanziaria 2008 (articolo 3, comma 90) anche al personale che avesse conseguito i previsti requisiti di anzianità di servizio in virtù di contratti stipulati anteriormente al 28 settembre 2007.

L'esito scarsamente positivo delle misure di contenimento delle assunzioni è ancor più evidente da un esame dei dati di spesa che mette in evidenza una crescita del costo del personale al termine del 2008 in misura pari al 7 per cento rispetto al dato rilevato nel 2007, con una inversione del trend in diminuzione registrato al termine del predetto esercizio (-3,9 per cento rispetto al 2006).

2. Gli interventi in materia di personale nella manovra per l'esercizio 2009

All'interno della manovra per l'esercizio finanziario 2009, i cui contenuti essenziali sono stati anticipati al mese di giugno e contenuti all'interno del DL n. 112 del 2008, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, particolare rilievo assumono le misure volte al contenimento della spesa di personale.

Come già evidenziato in sede di audizione sul documento di programmazione economico-finanziaria per il 2009-2013³, le norme contenute nel DL n. 112 del 2008 intervengono in modo maggiormente mirato sui principali fattori che, nel tempo, avevano determinato un andamento della spesa di personale non in linea con le previsioni.

Un primo gruppo di disposizioni concerne un drastico inasprimento delle misure di contenimento delle nuove assunzioni che, come evidenziato nel precedente paragrafo, erano state attenuate dalle leggi finanziarie 2007 e 2008.

Per l'anno 2009 il turnover viene limitato ad un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 10 per cento di quella relativa alle cessazioni dal servizio avvenute nell'anno precedente. Tale percentuale viene elevata al 20 per cento per gli anni 2010 e 2011 ed al 50 per cento a partire dal 2012⁴.

Analoga percentuale del 10 per cento viene fissata quale tetto per stabilizzazione di personale precario in possesso dei prescritti requisiti⁵.

Norme particolari riguardano il contenimento del personale della scuola.

³ Il testo dell'audizione, svoltasi il 2 luglio 2008, è stato approvato con delibera delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 27/AUD/2008.

⁴ I limiti al turnover del personale posti nella legge finanziaria 2007 prevedevano una possibilità di assunzioni pari al 20 per cento delle cessazioni intervenute per il 2009, al 60 per cento per il 2010, con un tasso di ricambio pari al 100 per cento nel 2011. Al fine di garantire il carattere strutturale delle economie, l'art. 66 del DL n. 112 del 2008 oltre, come detto, a rendere più stringenti le predette percentuali, prevede che a regime (cioè nel 2013) le amministrazioni possano procedere ad un numero di assunzioni pari alle cessazioni intervenute nell'anno precedente e non nella maggior misura necessaria a coprire le vacanze di organico.

⁵ Nei limiti previsti da un apposito fondo, per una spesa complessiva annua a partire dal 2009 non superiore a 75 milioni di euro, l'articolo 66, comma 5, prevede la possibilità di ulteriori assunzioni in deroga previa attivazione della relativa procedura autorizzatoria prevista dalla legge n. 449 del 1997.

L'articolo 64 del DL n. 112 del 2008 prevede una ulteriore progressiva riduzione delle dotazioni organiche dei docenti al fine di abbattere di un punto percentuale il rapporto medio alunni/insegnanti (nettamente superiore in Italia rispetto alla media OCSE). A regime, nell'anno scolastico 2011-2012, la riduzione dovrebbe interessare 67.341 cattedre (al netto dei tagli già previsti per il medesimo periodo dalla legge finanziaria per il 2007, pari ad altre 20.000 unità)⁶.

Per il personale amministrativo, tecnico e ausiliario, il citato articolo prevede una diminuzione di 42.500 unità, pari al 17 per cento dell'organico rideterminato per l'anno scolastico 2007/2008, tenendo conto dei tagli apportati da precedenti disposizioni normative, con una minor spesa quantificata a regime pari a 1.059 milioni⁷.

Per una dettagliata analisi relativa all'attuazione del citato intervento, impegnativo non solo per le dimensioni quantitative ma, anche e soprattutto, per il possibile impatto sulle stesse modalità di erogazione del servizio scolastico, si rinvia alle considerazioni contenute nel capitolo relativo all'istruzione.

In materia di rideterminazione degli organici, il successivo articolo 74 impegna le amministrazioni (a pena del divieto di nuove assunzioni) non solo e non tanto ad effettuare tagli lineari alla teorica dotazione di personale, ma ad un complesso procedimento di revisione degli assetti organizzativi finalizzato alla concreta individuazione di uffici da sopprimere, attraverso una opportuna concentrazione delle competenze e l'adozione di innovativi strumenti di coordinamento, tra i quali la possibilità di sottoscrivere accordi di programma tra diverse amministrazioni per la gestione in comune di attività strumentali.

Come dettagliatamente riferito nel capitolo relativo all'organizzazione, alla citata disposizione è stata data attuazione dalla maggior parte delle amministrazioni interessate. I diversi provvedimenti attuativi, peraltro, si sono spesso sostanziati in una mera riduzione del numero dei posti di funzione, trascurando gli aspetti maggiormente innovativi della norma, che avrebbe dovuto comportare non solo risparmi sulla spesa di personale - quantificati nella relazione tecnica con esclusivo riferimento alla soppressione delle posizioni dirigenziali di II fascia - ma anche ulteriori economie connesse con un miglioramento degli assetti organizzativi e delle relative procedure.

Un ulteriore gruppo di misure riguarda l'ammontare dei fondi unici, la finalizzazione delle risorse destinate ai trattamenti accessori ed un più rigoroso regime di controlli sull'andamento della contrattazione integrativa.

⁶ Dalla citata disposizione dovrebbe derivare a regime una minor spesa pari a 2,13 miliardi.

⁷ Il 30 per cento delle economie complessive derivanti dal citato processo di riorganizzazione sono destinate ad incrementare le risorse per i rinnovi contrattuali al fine della valorizzazione e lo sviluppo professionale dei docenti e del restante personale della scuola.

L'articolo 67, comma 2, effettua, preliminarmente, una doverosa ricognizione, più volte sollecitata dalla Corte, di tutte le leggi speciali che prevedono incentivi al personale, quantificando il relativo gettito.

L'efficacia delle predette norme viene sospesa con riferimento all'esercizio 2009 con una successiva parziale riassegnazione delle risorse nel 2010 (in misura pari all'80 per cento), a condizione che le stesse vengano erogate secondo criteri di selettività e premialità non derogabili dalla contrattazione integrativa⁸.

Gli stessi fondi unici, in aggiunta al taglio sopra evidenziato, subiscono una ulteriore riduzione del 10 per cento rispetto alle regole di crescita poste nell'articolo 1, comma 189, della legge finanziaria 2006 che aveva cristallizzato il loro ammontare nei limiti del valore accertato al termine del 2004 (articolo 67, comma 5)⁹.

A fronte dei predetti tagli, destinati a tradursi per la prima volta in una effettiva decurtazione del trattamento economico complessivamente spettante a determinate categorie di personale, l'articolo 61, comma 17, prevede la possibilità di una integrazione dei fondi da destinare alla contrattazione integrativa attraverso l'utilizzo di una quota parte dei risparmi connessi con l'esito delle misure in materia di contenimento di particolari tipologie di spesa introdotte nei precedenti commi del citato articolo¹⁰.

La contrattazione integrativa, ritenuta la causa principale di incontrollati incrementi della spesa di personale, viene posta sotto osservazione, demandando, tra l'altro, alla Corte dei conti il compito di riferire al Parlamento sull'evoluzione della consistenza dei fondi unici nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, sulla concreta adozione di criteri improntati alla premialità ed al riconoscimento del merito per l'erogazione di trattamenti accessori, nonché sulla effettiva selettività dei percorsi di carriera del personale, con facoltà di prescrivere eventuali interventi correttivi a livello di comparto o di singolo ente. A chiusura del sistema viene ribadito e rafforzato l'obbligo di sospendere le clausole contrattuali, in caso di accertato superamento dei vincoli finanziari, con conseguente recupero di quanto erogato nella tornata negoziale successiva.

⁸ Le economie derivanti dalla citata disposizione ammontano a 530 milioni per il 2009 (di cui 65 connessi con il defianziamento diretto di alcune disposizioni, e 470 derivanti dalla disapplicazione di norme, individuate nell'allegato b, attributive di speciali trattamenti al personale dei ministeri, delle agenzie fiscali e degli enti pubblici non economici). Nel 2010 la riduzione del 20 per cento dovrebbe consentire un'economia a regime di 106 milioni.

⁹ Come di recente osservato nel già citato rapporto di coordinamento sulla finanza pubblica, la citata disposizione aveva prodotto effetti limitati e parziali anche a causa di un non facile meccanismo di comparazione, che fa comunque salvi gli incrementi previsti nelle successive tornate contrattuali.

¹⁰ La norma prevede che una quota parte delle previste maggiori entrate venga annualmente versata nel capitolo 3492 iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per la successiva riassegnazione in un fondo già dotato, per il 2009, di uno stanziamento iniziale pari a 200 milioni. Le risorse presenti nel predetto fondo dovrebbero essere riassegnate pro-quota alle amministrazioni ed agli enti destinatari dei tagli effettuati all'ammontare dei fondi unici di amministrazione dall'articolo 67 del medesimo DL n. 112 del 2008.

Anticipando, per taluni aspetti, i contenuti della successiva riforma Brunetta, il citato DL n. 112 del 2008, attraverso il descritto meccanismo di tagli e riassegnazioni di risorse alla contrattazione integrativa, rafforza il divieto, più volte contenuto in documenti programmatici condivisi con le organizzazioni sindacali, ma mai concretamente attuato, di una distribuzione indifferenziata di trattamenti economici al personale imponendo, con norme imperative inderogabili in sede negoziale, precisi vincoli all'utilizzo delle disponibilità destinate a finanziare emolumenti accessori al personale.

Finalizzata a garantire non solo risparmi di spesa ma, anche e soprattutto, una maggior efficienza e produttività delle amministrazioni, appare, infine, la nuova disciplina sulla decurtazione dei compensi in caso di malattia e sulla reperibilità dei dipendenti e quella relativa alla riduzione delle prerogative sindacali ed a più rigorose modalità di controllo per la loro fruizione.

Il quadro degli interventi in materia di personale viene completato dalla decisione di anticipare la quantificazione e la copertura delle risorse da destinare ai rinnovi contrattuali relativi al biennio 2008-2009, ad integrazione di quanto previsto dalla legge finanziaria 2008 che aveva previsto la sola corresponsione della indennità di vacanza contrattuale¹¹.

La decisione di anticipare alla manovra estiva relativa all'esercizio 2009 la quantificazione delle risorse per i rinnovi contrattuali ha consentito un immediato avvio delle trattative con le organizzazioni sindacali, con conseguente recupero del ritardo già accumulato nell'avvio della tornata negoziale.

In un difficile contesto economico di riferimento, caratterizzato dal negativo andamento del prodotto interno lordo e da una moderata dinamica dell'inflazione risultata, a consuntivo, per la prima volta inferiore a quella programmata¹², il confronto con i sindacati si è incentrato più che su rivendicazioni volte ad ottenere ulteriori incrementi delle risorse ordinarie per la contrattazione, sull'entità, le modalità e la tempistica per la riassegnazione ai fondi unici dei tagli di spesa disposti con il citato DL n. 112 del 2008.

Tali aspetti hanno formato oggetto di uno specifico protocollo di intesa, sottoscritto il 30 ottobre 2008, con il quale il Governo, a fronte dell'accettazione di incrementi parametrati al tasso di inflazione programmata e decorrenti dal secondo anno di vigenza dei contratti, si è

¹¹ Tali risorse, quantificate complessivamente in 2.240 milioni per tutto il personale delle amministrazioni centrali dello Stato (compreso il personale in regime di diritto pubblico), cioè in misura corrispondente a garantire incrementi retributivi, decorrenti dal 1° gennaio 2009, pari al tasso di inflazione programmata (3,2 per cento complessivo per il biennio), vengono provvisoriamente allocate nel "fondo per gli interventi di politica economica", per essere successivamente trasferite al fondo per i rinnovi contrattuali dalla legge finanziaria per il 2009, in ossequio a quanto disposto dall'articolo 11, comma 3, lett. h, della legge n. 468 del 1978.

¹² Per una ricostruzione dello scenario macroeconomico relativo alla tornata contrattuale 2008-2009, confronta il rapporto di certificazione relativo al contratto collettivo per il personale del comparto ministeri (delibera delle Sezioni riunite n. 3/contr/CI/09 del 6 febbraio 2009).

impegnato a garantire il pieno recupero, entro il 30 giugno 2009, delle intervenute riduzioni di risorse da destinare alla contrattazione integrativa.

Tenendo conto del quadro programmatico sopra descritto, la legge finanziaria 2009 (legge 22 dicembre 2008, n. 203) conferma all'art. 2, commi 27-31, l'ammontare delle risorse da destinare ai rinnovi contrattuali (2.240 milioni di cui 680 relativi al personale non contrattualizzato) già quantificate e coperte nella manovra estiva.

In aggiunta al meccanismo di recupero dei tagli di spesa già previsto nell'articolo 67, comma 17, del DL n. 112 del 2008, la citata legge finanziaria, al fine di conferire efficacia al protocollo di intesa del 30 ottobre 2008, introduce due ulteriori canali per il rifinanziamento dei fondi unici:

- l'utilizzo delle eventuali maggiori economie verificate a consuntivo, derivanti dalle misure di contenimento della spesa di personale previste nel DL n. 112 del 2008 (articolo 2, comma 33);

- l'utilizzo di ulteriori risparmi derivanti dall'attuazione delle norme, sempre contenute nel DL n. 112 del 2008, concernenti la riduzione dei costi di funzionamento delle amministrazioni pubbliche (cosiddetto dividendo di efficienza - articolo 2, comma 34)¹³.

La conferma del quadro programmatico e degli impegni assunti con il protocollo di intesa ha consentito una rapida conclusione delle trattative e la sottoscrizione dei primi contratti collettivi già nel mese di gennaio 2009.

Le tavole di seguito riportate, aggiornate al 1° giugno 2010, indicano, in dettaglio, i contratti collettivi sottoscritti e quelli ancora da stipulare, con la quantificazione del relativo onere in termini di competenza e di cassa.

¹³ Completa il quadro delle norme in materia di personale l'articolo 2, comma 35, che, al fine di introdurre un elemento di pressione nei confronti delle organizzazioni sindacali per una rapida conclusione dei rinnovi contrattuali, dà facoltà alle amministrazioni di procedere ad una immediata distribuzione al personale delle risorse stanziata nella medesima legge finanziaria, salvo eventuale conguaglio all'atto della stipula dei contratti. Di fatto tale previsione, riproposta a regime dall'articolo 47-bis del nuovo testo del d.lgs. n. 165 del 2001, non ha avuto attuazione in relazione al rapido avvio delle trattative.

TAVOLA 1

ONERI DERIVANTI DAI CCNL RELATIVI AL BIENNIO 2008-2009

SOTTOSCRITTI FINO AL 1° GIUGNO 2010⁽¹⁾

(milioni di euro)

Comparto	Stipula	Unità di personale	Competenza		Cassa
			2008	2009	2009
Agenzie fiscali	gen-09	56.888	10,21	82,76	92,97
Ministeri	gen-09	182.416	28,71	229,67	258,38
Scuola	gen-09	1.153.026	184,28	1.519,47	1.703,75
Enti pubblici non economici	feb-09	56.594	10,30	88,85	99,15
Università	mar-09	59.501	10,28	72,13	82,41
Enti di ricerca	mag-09	22.950	4,97	40,88	45,86
Servizio sanitario nazionale ⁽²⁾	lug-09	570.736	90,76	845,26	936,03
Regioni e autonomie locali ⁽²⁾	lug-09	539.605	92,93	812,39	905,32

Area	Stipula	Unità di personale	Competenza		Cassa
			2008	2009	2010
Area I	feb-10	3.808	1,83	14,57	30,97
Area III ⁽²⁾	mag-10	21.744	7,37	67,70	142,77
Area IV ⁽²⁾	mag-10	123.048	49,09	447,75	944,59

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ARAN.

Avvertenza: I valori in neretto indicano gli importi a regime.

⁽¹⁾ Al lordo degli oneri riflessi (contributi previdenziali ed assistenziali e IRAP).⁽²⁾ Inclusive risorse aggiuntive.

TAVOLA 2

STIMA DELL'ONERE DERIVANTE DAL RINNOVO DEI CCNL RELATIVI AL BIENNIO 2008-2009

NON ANCORA SOTTOSCRITTI AL 1° GIUGNO 2010⁽¹⁾

(milioni di euro)

Comparto	Unità di personale	Competenza		Cassa ⁽²⁾
		2008	2009	2010
Comparti settore statale ⁽³⁾	10.810	2,18	17,39	31,52
Dirigenza settore statale ⁽⁴⁾	12.551	4,60	36,70	66,52
Dirigenza settore non statale ⁽⁵⁾	14.045	6,35	50,81	107,97
TOTALE	37.406	13,13	104,90	206,01

Fonte: elaborazione Corte conti su dati ARAN e RGS-IGOP.

Avvertenza: i valori in neretto indicano gli importi a regime.

⁽¹⁾ Al lordo degli oneri riflessi (contributi previdenziali ed assistenziali e IRAP).

Escluse eventuali risorse aggiuntive.

⁽²⁾ La stima di cassa è calcolata ipotizzando la sottoscrizione di tutti i CCNL nell'anno 2010.

Si è tenuto conto, per il personale statale, della corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale (art. 33 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185).

⁽³⁾ Presidenza del Consiglio dei ministri e istituzioni di alta formazione artistica e musicale.⁽⁴⁾ Agenzie fiscali, Presidenza del Consiglio dei ministri e scuola.⁽⁵⁾ Enti pubblici non economici (inclusi medici e professionisti, inseriti in una sezione separata del CCNL della dirigenza), Regioni e autonomie locali, enti di ricerca e università.

In sede di certificazione di tutte le ipotesi di accordo, la Corte sottolineava la difficoltà di dare immediato seguito alla prevista completa riassegnazione ai fondi unici dei tagli di spesa “in relazione ad un quadro economico-finanziario già rivisto al ribasso, per effetto della evoluzione delle stime sull’andamento delle principali grandezze finanziarie”.

Alla data odierna, a fronte di un ammontare dei tagli pari complessivamente a 720 milioni, le riassegnazioni intervenute ammontano, per il personale del comparto ministeri, a complessivi 315,2 milioni, di cui:

- 48,9 a valere sulle iniziali disponibilità del fondo previsto dall’articolo 61, comma 17, del DL n. 112 del 2008¹⁴;

- 266,3 ai sensi dell’articolo 7-ter del DL 30 dicembre 2008, n. 207, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, che ha previsto la possibilità di utilizzare per la contrattazione integrativa anche le maggiori entrate proprie conseguite per effetto dello svolgimento di attività aggiuntive rispetto a quelle istituzionali¹⁵.

Relativamente agli enti pubblici non economici destinatari, anch’essi, dei tagli previsti dal DL n. 112 del 2008, sono state autorizzate riassegnazioni pari a complessivi 241,2 milioni in esito alle verifiche previste per l’attivazione del meccanismo di cui al citato articolo 7-ter¹⁶.

3. La spesa di personale nel rendiconto per l’esercizio 2009

Nella classificazione economica delle voci di spesa del bilancio dello Stato, i redditi da lavoro dipendente del personale appartenente alle pubbliche amministrazioni statali, compreso quello in regime di diritto pubblico, sono aggregati nella categoria I, all’interno del titolo I (spese correnti).

La predetta categoria è articolata in quattro sottocategorie:

- retribuzioni lorde in denaro (stipendi, straordinario, fondo unico di amministrazione e altri compensi, con separata evidenziazione di quanto spettante ai lavoratori a tempo determinato);

¹⁴ Relativamente all’anno 2009 la dotazione del fondo previsto dall’art. 61, comma 17, del DL n. 112 del 2008 è stata ripartita, con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione, emesso il 23 dicembre 2009, nel seguente modo:

- 40 milioni per le nuove assunzioni nei Corpi di polizia;
- 100 milioni per l’acquisto di beni e servizi per la sicurezza pubblica;
- 10 milioni per la tutela del soccorso pubblico.

Dei 50 milioni disponibili per integrare le risorse da destinare alla contrattazione integrativa sono stati, come riportato nel testo, riassegnati alle diverse amministrazioni 48,9 milioni.

¹⁵ Di tale disposizione hanno beneficiato soprattutto i dipendenti del Ministero dell’economia e delle finanze, con una riassegnazione pari a 171,1 milioni e, in minor misura, quelli delle agenzie fiscali e dei ministeri della salute, del lavoro e delle politiche sociali e dello sviluppo economico - settore comunicazioni.

¹⁶ Complessivamente, dunque, le riassegnazioni sono risultate pari al 77 per cento dell’ammontare dei tagli. Non hanno sinora determinato alcun gettito le previsioni contenute negli articoli 34 e 35 della legge finanziaria commentate nel testo.

- retribuzioni lorde in natura (essenzialmente buoni pasto e vestiario per gli aventi diritto);
- contributi sociali effettivi (distinti per tipologia di emolumenti);
- contributi figurativi.

Sommando al totale delle spese rientranti nella predetta categoria l'ammontare di quelle relative alle indennità di missione e alla formazione del personale (ricomprese entrambe nella categoria dei consumi intermedi, rispettivamente nelle sottocategorie 2.2.13 e 2.5) e le imposte sulla produzione (categoria III), si ottiene un aggregato metodologicamente omogeneo con l'ammontare del costo del lavoro pubblico quale rilevato nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, di seguito denominato "spesa per il lavoro del personale statale".

La tavola di seguito riportata evidenzia, negli ultimi cinque anni, l'andamento della gestione di cassa e di competenza del predetto aggregato.

TAVOLA 3

SPESA PER IL LAVORO DEL PERSONALE STATALE

(valori in migliaia di euro)

ESER.	RESIDUI INIZIALI	PREV. INIZ. COMP.	PREV. DEF. COMP.	MASSA IMPEG.LE	IMPEGNI TOTALI IN C/C	PAGATO COMP.	PAGATO RESIDUI	PAGATO TOTALE	ECON. (+) O MAGG. SPESE (-)	RESIDUI AL 31/12
2005	5.484.413	86.146.971	87.990.396	90.904.768	87.089.438	82.121.023	2.357.378	84.478.401	900.959	7.406.673
2006	7.414.899	88.486.645	91.215.565	96.863.109	93.947.244	91.053.405	1.572.570	92.625.975	-2.731.679	3.398.375
2007	3.400.700	89.929.032	93.028.680	95.160.433	90.160.069	86.683.675	1.266.724	87.950.399	2.868.885	4.367.642
2008	4.419.288	94.159.888	97.316.852	98.750.466	95.973.678	92.065.171	1.531.210	93.596.381	1.343.174	5.065.146
2009	5.069.089	96.510.915	97.939.623	101.473.356	94.982.873	91.645.354	1.829.859	93.475.213	2.956.751	5.358.103

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

I dati di rendiconto 2009 mostrano un rallentamento nella crescita degli stanziamenti iniziali (2,5 per cento rispetto al 2008, anno in cui la crescita era stata del 4,7 per cento). Come avvenuto nei precedenti esercizi, si registra un incremento di poco più del 3 per cento tra le previsioni iniziali e quelle definitive, derivante dalla legge di assestamento e dai prelevamenti a carico del fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine.

Gli stanziamenti definitivi di competenza registrano un lieve incremento dello 0,6 per cento rispetto al 2008. Va, peraltro, considerato che sono state poste a carico dell'esercizio 2009 le somme necessarie al rinnovo degli accordi collettivi relativi al biennio 2008-2009, in quanto la legge finanziaria per il 2008 aveva previsto la sola corresponsione agli interessati della indennità di vacanza contrattuale per il predetto periodo. Al netto di tali disponibilità aggiuntive,

quantificate nell'articolo 2, commi 27 e 28, della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (legge finanziaria per il 2009) in misura complessivamente pari a 2,24 miliardi¹⁷, la spesa per il lavoro evidenzia una diminuzione pari all'1,8 per cento. Tale diminuzione appare imputabile agli effetti connessi con la prima applicazione dei tagli alla spesa di personale previsti dal DL n. 112 del 2008.

La tabella evidenzia una diminuzione degli impegni e dei pagamenti di competenza (-1 per cento e -0,5 per cento) rispetto all'esercizio 2008.

Il rendiconto registra inoltre la formazione di economie per quasi 3 miliardi, più del doppio rispetto al 2008, fenomeno quest'ultimo da imputare in gran parte all'andamento dei capitoli relativi al personale della scuola che, a differenza degli anni passati, non evidenziano eccedenze di spesa ma rilevanti economie pari a complessivi 1.238,7 milioni derivanti da una sovrastima dell'onere connesso con il rinnovo del contratto collettivo per il biennio 2008- 2009 calcolato tenendo conto del numero dei dipendenti in servizio nel 2007¹⁸.

Continua il *trend* in crescita dei residui, con un incremento, al termine dell'esercizio, del 5,8 per cento rispetto al dato accertato nel 2008¹⁹, che raggiungono una percentuale pari al 5,5 per cento degli stanziamenti definitivi.

Il grafico di seguito riportato (figura 1) evidenzia nel quinquennio le variazioni del rapporto (in termini di stanziamenti definitivi di competenza di ciascun esercizio) tra la spesa per il lavoro del personale statale come sopra definita e il totale delle spese correnti (titolo I). Il dato dell'esercizio 2009, pari al 19,7 per cento²⁰, conferma un andamento decrescente del predetto rapporto, iniziato nel 2006. Tale evoluzione, come si evince nella figura 2, è conseguenza della dinamica degli aggregati nel periodo, che ha visto una crescita della spesa corrente più che proporzionale rispetto alla spesa per il lavoro.

¹⁷ Nell'esercizio 2009 il fondo per il finanziamento dei contratti collettivi di lavoro, che presentava una previsione iniziale di competenza pari a 3,74 miliardi e residui derivanti da esercizi precedenti pari a 2,3 miliardi, è stato oggetto di variazioni in diminuzione pari a 2,2 miliardi sulla competenza e 470 milioni sui residui in esito alla sottoscrizione di contratti collettivi per il biennio 2008-2009 e per quello precedente.

¹⁸ Per una più dettagliata disamina dell'andamento della spesa del personale della scuola e dell'efficacia delle misure adottate per garantire un miglior controllo dell'evoluzione dei capitoli di bilancio, si rinvia al capitolo relativo all'istruzione.

¹⁹ Rispetto al 2006 i residui finali risultano incrementati di quasi il 58 per cento.

²⁰ Essendone il principale elemento costitutivo, anche i redditi da lavoro dipendente, categoria economia 01, hanno manifestato tale decremento (18,6 per cento contro 18,7 per cento del 2008).