

Modulario
C.C.2

Del. n 12/CONTR/CL/10

MOD.2

*Corte dei Conti*

a

Sezioni Riunite in sede di controllo

- Presidente: dott. Tullio LAZZARO
- Presidenti di Sezione: dott. Fabrizio TOPI, dott. Bartolomeo MANNA, dott. Gian Giorgio PALEOLOGO (**relatore**), dott. Maurizio MELONI, dott. Luigi MAZZILLO;
- Consiglieri: dott. Paolo NERI, dott. Giuseppe COGLIANDRO (**relatore**), dott. Antonio DE SALVO, dott. Carlo CHIAPPINELLI, dott. Simonetta ROSA, dott. Guido MACCAGNO, dott. Ermanno GRANELLI, dott. Francesco PETRONIO, dott. Maurizio PALA, dott. Marco PIERONI, dott. Mario NISPI LANDI, dott. Vincenzo GUIZZI, dott. Enrico FLACCADORO, dott. Giorgio CANCELLIERI, dott. Vincenzo PALOMBA, dott. Cinzia BARISANO, dott. Luigi PACIFICO;
- Primo Referendario: dott. Adelisa CORSETTI, dott. Oriana CALABRESI, dott. Laura CAFASSO, dott. Francesco TARGIA, dott. Giancarlo ASTEGIANO, dott. Donatella SCANDURRA, dott. Luisa de PRETIS, dott. Alessandra SANGUIGNI, dott. Giuseppe MEZZAPESA;

VISTO l'art. 100, 2° comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi della Corte dei conti, approvato con R.D. il 12 luglio 1934, n. 214 e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO l'art. 60, comma 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che attribuisce alla Corte dei conti il compito di riferire annualmente al Parlamento sulla gestione delle risorse destinate al personale del settore pubblico;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti a Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000, modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza 19 giugno 2008, n. 229, concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, in particolare l'art. 6, comma 1, lett. d) che attribuisce alle Sezioni riunite in sede di controllo di riferire al Parlamento in tema di costo del lavoro;

VISTA la deliberazione n. 37 del 9 novembre 2009 sul programma di lavoro delle Sezioni riunite in sede di controllo per l'anno 2010;

VISTA l'ordinanza 18 dicembre 2009, n. 6, di composizione, per l'anno 2010, delle Sezioni riunite in sede di controllo;

UDITI nell'adunanza del 30 aprile 2010 i relatori, Presidente di Sezione Gian Giorgio Paleologo e Consigliere Giuseppe Cogliandro, i correlatori Cons. Simonetta Rosa, Cons. Marco Pieroni, Cons. Mario Nispi Landi, Cons. Vincenzo Palomba, Cons. Cinzia Barisano, Primo Ref. Adelisa Corsetti, Primo Ref. Francesco Targia, Primo Ref. Luisa de Petris;

DELIBERA

la relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico.

ORDINA

che copia della presente relazione sia trasmessa ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'economia e delle finanze e al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Così deciso nell'adunanza del giorno 30 aprile 2010.

I RELATORI

f.to Gian Giorgio PALEOLOGO

f.to Giuseppe COGLIANDRO

I CORRELATORI

f.to Simonetta ROSA

f.to Marco PIERONI

f.to Mario NISPI LANDI

f.to Vincenzo PALOMBA

f.to Cinzia BARISANO

f.to Adelisa CORSETTI

f.to Francesco TARGIA

f.to Luisa de PETRIS

IL PRESIDENTE

f.to Tullio LAZZARO

Depositato in Segreteria il 3 maggio 2010

Il Dirigente

f.to Patrizio MICHETTI

PREMESSA

La tempestiva messa a disposizione, da parte della Ragioneria generale dello Stato, del conto annuale del personale delle pubbliche amministrazioni per il 2008, consente alla Corte dei conti di rispettare la cadenza annuale per la presentazione al Parlamento della relazione sul costo del lavoro pubblico prevista dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Il continuo miglioramento nell'attività di rilevazione ed elaborazione dei dati relativi al personale pubblico, operazione molto complessa per il numero di amministrazioni interessate (circa 10 mila) e la quantità delle informazioni da trattare (contenute in 15 tabelle per ciascuna istituzione), rappresenta, infatti, il presupposto indispensabile per onorare l'impegno, che la Corte si è data, di rendere pubblica la relazione entro il 30 aprile, in modo da offrire, per tempo, le proprie valutazioni sulla gestione del personale pubblico al Governo ed al Parlamento i quali, dal mese di luglio, conformemente a quanto prevede la nuova legge di contabilità¹, saranno impegnati nel processo di adozione della "decisione di finanza pubblica".

In un quadro istituzionale che vede sempre più valorizzato il rapporto di collaborazione fra la Corte dei conti, organo dello Stato-comunità, e il Parlamento nazionale in materia di coordinamento della finanza pubblica, la relazione sul costo del lavoro assume particolare rilievo, oltre che per i profili finanziari, per l'aspetto quantitativo di una voce di spesa che rappresenta oltre l'11% del prodotto interno lordo e per avere ad oggetto un fenomeno che riguarda tutte le pubbliche amministrazioni.

Il proficuo rapporto di collaborazione fra i funzionari della Ragioneria generale dello Stato e il Nucleo tecnico per la certificazione dei contratti collettivi, operante presso le sezioni riunite della Corte, ha reso possibile elevare gli standard di qualità dei dati e affinare la loro elaborazione, con particolare riferimento alle informazioni concernenti gli andamenti della contrattazione integrativa.

La Corte auspica che il conto annuale, in linea con le finalità volute dal legislatore e a fronte del forte investimento in risorse umane e materiali che esso richiede, sia in grado di dare, attraverso la rilevazione censuaria dei dati provenienti dalle amministrazioni, una rappresentazione completa, attendibile ed attuale della situazione dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche e della dinamica della spesa di personale, il cui controllo rappresenta un momento importante per gli equilibri di finanza pubblica.

La relazione 2010, elaborata, come di consueto, secondo i paradigmi del controllo sulla gestione (performance auditing), quali comunemente accolti nell'ordinamento comunitario e nell'esperienza internazionale, chiude il ciclo delle valutazioni relative ai risultati delle politiche del personale antecedente al processo riformistico del controllo della spesa di personale, avviato dalla "Finanziaria d'estate"² e concluso dalla "Riforma Brunetta"³.

¹ Legge 31 dicembre 2009, n. 196. Legge di contabilità e finanza pubblica.

² Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

³ Legge 4 marzo 2009, n. 15 e relativo decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

Come già rilevato dalla Corte nell'audizione parlamentare sulla manovra finanziaria per il 2009⁴, la menzionata Finanziaria d'estate è intervenuta sui principali fattori di criticità che hanno impedito il pieno raggiungimento degli obiettivi delle politiche del personale, con particolare riguardo all'entità delle risorse utilizzabili in sede di contrattazione integrativa, alle modalità di distribuzione delle risorse presenti nei fondi unici e al regime dei controlli relativi ai contratti decentrati, al fine non solo di contenere la spesa ma, soprattutto, di correlare i trattamenti accessori alla verifica di reali incrementi di "produttività ed efficienza"⁵ delle amministrazioni pubbliche.

Ancorata, per quanto attiene all'analisi dei risultati gestionali, ai dati del conto annuale del personale pubblico, la relazione 2010, confermando un approccio metodologico consolidato da tempo, descrive, a tutto il mese di marzo del corrente anno, l'evoluzione del quadro normativo, l'andamento della contrattazione nazionale e la complessiva dinamica della spesa per redditi da lavoro dipendente, quale desumibile dai dati di contabilità nazionale.

Lo scenario di riferimento per la nuova tornata contrattuale risulta significativamente mutato per effetto della sottoscrizione di una nuova intesa tra il Governo e le organizzazioni sindacali, destinata a sostituire l'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi, e dell'entrata in vigore della "Riforma Brunetta".

Il nuovo assetto delle relazioni sindacali prevede una modifica dei criteri per la procedura relativa alla quantificazione delle risorse da destinare ai rinnovi contrattuali. L'accordo di aprile 2009, riguardante specificamente il personale pubblico, prevede l'adeguamento delle sole componenti stipendiali della retribuzione all'andamento dell'inflazione, ora misurata sulla base di un indicatore, elaborato da un soggetto con carattere di terzietà, in modo tale da consentire un tempestivo avvio delle trattative sulla base di un parametro di crescita maggiormente credibile e condiviso rispetto al tasso di inflazione programmata.

Emanato in anticipo rispetto al termine previsto dalla legge delega, il decreto legislativo n. 150 del 2009 chiude una stagione caratterizzata dalla continua opera di rimaneggiamento del testo unico sul rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

Il decreto interviene nella disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, con un approccio che dichiaratamente indica, quali momenti fondanti di una nuova politica del personale, una profonda rivisitazione del riparto di competenza tra legge e contratto collettivo e una forte accentuazione del principio di selettività nell'attribuzione di trattamenti accessori, da correlare all'esito di un diverso sistema di valutazione della performance delle amministrazioni e del merito individuale, che viene regolamentato in via esclusiva dalla legge, con la conseguente riduzione degli spazi sinora occupati dalla contrattazione collettiva nazionale ed integrativa.

Le difficoltà incontrate nella complessa operazione di riordino dei comparti di contrattazione, destinata a riflettersi sulle stesse regole per l'ammissibilità delle

⁴ Il testo relativo alla predetta audizione, svoltasi il 2 luglio 2008, è stato approvato con delibera delle sezioni riunite n. 27/AUD/08.

⁵ Articolo 13, comma 6, lettera d), decreto legislativo n. 150 del 2008.

organizzazioni sindacali alle trattative, ha determinato il rinvio di almeno un anno della sessione negoziale. In linea con quanto sopra, la legge finanziaria 2010 prevede la sola corresponsione agli interessati dell'indennità di vacanza contrattuale.

In questo contesto, la Corte ha ritenuto utile effettuare una stima del costo della tornata contrattuale 2010-2012, mettendo a raffronto i risultati ottenuti applicando le regole degli accordi di aprile 2009 e di luglio 1993.

La Corte, conclusivamente, auspica un pronto recupero di tempestività nell'avvio delle trattative per i rinnovi contrattuali, presupposto per un effettivo funzionamento delle nuove regole sulla compatibilità della dinamica retributiva dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche - basate su un delicato equilibrio di anticipazioni e recuperi - ed una rapida e condivisa attuazione delle misure contenute nella "Riforma Brunetta" per migliorare il ciclo della performance delle amministrazioni, nella consapevolezza che un recupero di produttività ed efficienza del settore pubblico rappresenta un importante strumento per favorire la ripresa dell'economia reale del Paese.

PAGINA BIANCA

SINTESI DELLE OSSERVAZIONI E DELLE RACCOMANDAZIONI

1. Le politiche del personale antecedenti l'emanazione del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, i cui risultati gestionali formano oggetto di valutazione alla luce dei dati contenuti nel conto annuale del personale pubblico, aggiornati al 31 dicembre 2008, risultano incentrate prevalentemente, fin dall'avvio della privatizzazione del pubblico impiego, su misure volte al contenimento delle assunzioni ed alla riduzione degli organici.

L'analisi della Corte conferma in modo definitivo i limiti intrinseci degli obiettivi e dei relativi strumenti ma, anche e soprattutto, l'adozione di prassi amministrative non sempre in linea con i principi più volte enunciati nelle diverse leggi finanziarie.

Le misure dirette al contenimento del turnover sono state, infatti, 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 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 organizzativo alle missioni da svolgere ed alle nuove competenze da esercitare.

Le risultanze gestionali relative al 2008 risentono, in particolare, delle disposizioni contenute nella legge finanziaria 2007 (articolo 1, comma 523, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), con il quale viene attenuato il blocco delle assunzioni previsto in via generale dall'articolo 1, comma 95, della legge finanziaria 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311), consentendo alle amministrazioni di procedere, a partire dal 2008, a nuove assunzioni nella misura corrispondente ad una spesa pari al 20% dei risparmi derivanti dalle cessazioni dal servizio verificatesi nell'esercizio precedente.

Tale percentuale viene elevata al 60%, a decorrere dal 2010, dall'articolo 3, comma 102, della legge finanziaria per il successivo esercizio 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244).

La legge finanziaria 2007 ha, inoltre, avviato un vasto programma di stabilizzazione del personale precario (articolo 1, commi 519, 526, 558) da espletare nel triennio 2007-2009, la cui applicabilità è stata estesa dalla legge finanziaria 2008 (articolo 3, comma 90) anche al personale che abbia conseguito i previsti requisiti di anzianità di servizio in virtù di contratti stipulati anteriormente al 28 settembre 2007.

Il citato decreto-legge n. 112 del 2008, i cui risultati, sul piano gestionale, potranno essere valutati nelle prossime relazioni, contiene un significativo mutamento degli strumenti per il perseguimento delle politiche pubbliche in materia di personale.

Il decreto interviene sui principali fattori di criticità che hanno impedito il pieno raggiungimento degli obiettivi delle politiche di personale e, in particolare, sull'entità delle risorse utilizzabili in sede di contrattazione integrativa, sulle modalità di distribuzione delle somme presenti nei fondi unici, sul regime dei controlli relativi ai contratti decentrati, al fine non solo di un contenimento della spesa ma, anche, di correlare i trattamenti accessori alla verifica di reali incrementi di produttività ed efficienza delle amministrazioni pubbliche.

Proseguendo nella ricostruzione del quadro normativo, il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, attuativo delle deleghe contenute nella legge 4 marzo 2009, n. 15, effettua una profonda rivisitazione del testo unico sul rapporto di lavoro pubblico (decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165) ridisegnando il riparto di competenze tra legge e contratto collettivo e accentuando il principio di selettività nella attribuzione di trattamenti accessori e del merito individuale da correlare all'esito di un nuovo sistema di valutazione della performance delle amministrazioni e del merito individuale.

2. La contrattazione collettiva nazionale fino a tutto il biennio 2006-2007 non è riuscita a mantenere la crescita delle retribuzioni nei limiti previsti dall'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi.

Il grafico, riportato nel paragrafo 2.1 del capitolo secondo, dà immediata evidenza del divario tra l'andamento della contrattazione e la dinamica del fenomeno inflattivo, in esito ad una prassi distortiva in prosieguo dettagliatamente ricostruita ed analizzata.

La sessione negoziale relativa al biennio 2008-2009, in fase di completamento alla data di stesura della presente relazione, riconosce agli interessati, per la prima volta dall'avvio della privatizzazione del pubblico impiego, incrementi sostanzialmente in linea con il tasso di inflazione programmata (3,2%) decorrenti, peraltro, dal secondo anno di vigenza dei contratti, con anticipata corresponsione per il 2009 della sola indennità di vacanza contrattuale.

Da un lato, infatti, la decisione di anticipare alla manovra estiva relativa all'esercizio 2009 la quantificazione delle risorse ha consentito un più sollecito avvio delle trattative; dall'altro, la trattativa si è incentrata sulle modalità di recupero dei tagli alle retribuzioni accessorie apportati dal decreto-legge n. 112 del 2008.

La Corte conferma le perplessità, già espresse in sede di certificazione delle diverse ipotesi di accordo, circa la praticabilità della restituzione ai fondi dei predetti tagli, come previsto in un protocollo di intesa sottoscritto dal Ministro della funzione pubblica e le organizzazioni sindacali. A tutt'oggi, infatti, tale operazione, nonostante la previsione di misure in tal senso contenute nella legge finanziaria 2009, ha avuto un esito limitato e parziale.

La prossima tornata contrattuale è destinata a svolgersi in un quadro normativo profondamente mutato. Una specifica intesa, sottoscritta il 30 aprile 2009, ha profondamente rivisitato i contenuti dell'accordo di luglio 1993 sull'assetto delle relazioni sindacali e le procedure di contrattazione.

Il tasso d'inflazione programmata, quale parametro per determinare la compatibilità economico-finanziaria dei rinnovi contrattuali, viene sostituito da un indicatore, elaborato da un "soggetto terzo di riconosciuta autorevolezza e

affidabilità”, basato sull’andamento previsionale nel periodo di riferimento dell’indice europeo armonizzato per i prezzi al consumo (IPCA), depurato dall’andamento dei costi dei prodotti energetici importati.

Per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni l’indice IPCA dovrebbe rappresentare la base di riferimento per la determinazione concordata con le organizzazioni sindacali del parametro per l’adeguamento al mutato potere di acquisto delle sole componenti stipendiali della retribuzione, con esclusione di ogni rivalutazione automatica dei trattamenti accessori.

Il nuovo quadro delle procedure per la contrattazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, richiede, al pari di quello precedente, un rigoroso rispetto della sincronia dei rinnovi contrattuali.

Le difficoltà incontrate nella definizione dei nuovi comparti di contrattazione, in conseguenza dello stretto collegamento della materia con le modalità di rilevazione della rappresentatività sindacale e, in definitiva, degli stessi requisiti di ammissione alle trattative, ha di fatto già determinato lo slittamento di almeno un anno nell’avvio delle trattative per i rinnovi contrattuali.

La legge finanziaria 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191) stanziava, per il triennio 2010-2012, esclusivamente le risorse necessarie alla corresponsione dell’indennità di vacanza contrattuale.

Un confronto effettuato dalla Corte tra il nuovo meccanismo per la quantificazione delle risorse e quello previsto nell’accordo di luglio 1993 mostra come le nuove regole premiano i comparti con minor incidenza del trattamento accessorio sul totale delle retribuzioni.

3. La contrattazione integrativa, in attuazione di quanto disposto dall’articolo 67 del citato decreto-legge n. 112 del 2008, è stata sottoposta ad un rinnovato regime dei controlli che vede il coinvolgimento della Corte dei conti nelle sue strutture centrali e periferiche.

La Corte ha già avviato i contatti con la Ragioneria generale dello Stato per migliorare la qualità dei dati relativi all’andamento della contrattazione integrativa, al fine di poter ampliare, a partire dalla prossima tornata contrattuale 2010-2012, i contenuti della relazione sul costo del lavoro pubblico. Da una prima generale ricognizione della dinamica delle fonti di alimentazione dei fondi unici e degli impieghi delle risorse emerge un quadro estremamente variegato non solo delle modalità di utilizzo delle risorse ma anche delle stesse procedure per la quantificazione delle risorse.

L’andamento della contrattazione collettiva, fino a tutto il biennio 2006-2007, non è riuscito a contenere la dinamica di crescita delle retribuzioni nei limiti previsti dall’accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi.

4. I risultati d’insieme della gestione del personale confermano la scarsa efficacia di politiche di personale incentrate prevalentemente sul contenimento delle assunzioni e sulla riduzione degli organici.

Dette politiche hanno determinato una flessione, peraltro contenuta (1,3%), della consistenza dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, che, al 31 dicembre 2008, hanno raggiunto complessivamente le 3.598.874 unità. Tale

riduzione non si è però tradotta in una diminuzione della spesa. La flessione del personale si è concentrata nell'ambito del settore statale, maggiormente inciso dalle politiche di razionalizzazione, mentre la consistenza del personale non statale risulta sostanzialmente stabile.

E' diminuito sia il personale assunto con contratto a tempo determinato, sia, in maggior misura, l'utilizzo di lavoratori socialmente utili e il ricorso a contratti di formazione e lavoro (dimezzati rispetto al 2006); è cresciuto, per contro, il ricorso al lavoro interinale.

Alla limitata contrazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni fa riscontro una maggiore crescita del "costo del personale", pari al 2,8% rispetto al 2006 e al 7% nei confronti del 2007, con maggiore incidenza nel settore statale.

La componente più significativa della spesa è costituita dalle "retribuzioni lorde del personale" (119,3 miliardi). In questo ambito, alla crescita della spesa per il personale a tempo indeterminato corrisponde una flessione (oltre il 10%) per il personale a tempo determinato.

5. Il personale dirigenziale nel triennio 2006-2008 registra una riduzione della spesa complessiva, al lordo degli arretrati, pari allo 0,8%, a fronte di un aumento di mezzo punto percentuale delle unità annue.

La diminuzione della spesa complessiva riguarda tutte le aree, ad eccezione delle aree V, VII e VIII. Tuttavia, mentre per le aree V e VIII l'aumento è riconducibile all'incremento del personale (sia pure per effetto dei passaggi verticali interni all'amministrazione scolastica), per l'area VII, la ragione della crescita della spesa è da imputare ai rinnovi contrattuali relativi ai bienni economici 2002-2003 e 2004-2005, che hanno avuto luogo nel 2008.

Anche per le aree III e IV è stato siglato un nuovo CCNL (relativo al biennio economico 2006-2007), ma il rinnovo ha prodotto soltanto un incremento della spesa media, senza incidere sulla spesa complessiva.

Il dato rilevante nel triennio è l'aumento della spesa media accessoria di oltre 11 punti percentuali, laddove la componente media fissa della retribuzione cresce in misura contenuta (2,6%).

Le principali cause dell'aumento della spesa accessoria sono: a) il meccanismo di reflusso al fondo unico di amministrazione che consente al personale che rimane in servizio di lucrare una maggior quota di accessorio (posto che le disponibilità dei fondi unici sono paramtrate alla consistenza del personale in servizio all'inizio dell'esercizio e non tengono conto delle cessazioni *medio tempore* intervenute); b) l'intera disponibilità della retribuzione individuale di anzianità in caso di cessazione dal servizio, in base all'erroneo presupposto che il venir meno delle posizioni giuridiche determini la creazione di risparmi da far confluire nel fondo unico di amministrazione, non considerando che la retribuzione individuale di anzianità è un emolumento pensionabile; c) le disposizioni di leggi speciali che prevedono risorse aggiuntive a favore dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni statali; d) le disposizioni legislative e collettive che prevedono l'integrale utilizzo delle somme per retribuzione di posizione e di risultato disponibili a consuntivo (in deroga ai principi contabili sulle economie delle disponibilità di parte corrente non impegnate nel corso dell'esercizio di riferimento); e) la corresponsione dell'indennità di vacanza

contrattuale, rilevata nel conto annuale come voce di spesa accessoria; f) la corresponsione degli arretrati tra gli accessori della retribuzione.

Va segnalata, con riguardo ai dati esposti nella *tabella* 13 del conto annuale della Ragioneria generale dello Stato per gli anni 2006, 2007 e 2008, l'indeterminatezza di alcune componenti del trattamento accessorio, tra cui la voce "Arretrati anni precedenti" e "Altre spese accessorie ed indennità varie". In entrambi i casi si tratta di voci recanti importi rilevanti che non sembrano pienamente giustificabili. Infatti, con riferimento agli arretrati, come si è detto, i rinnovi contrattuali hanno interessato soltanto alcune aree; per le altre spese accessorie, la vigenza del principio di onnicomprensività della retribuzione del personale dirigenziale determina il loro sostanziale assorbimento nella retribuzione di posizione e di risultato.

In relazione alle predette voci emerge l'incidenza decrescente della retribuzione di posizione sul totale (retribuzione + risultato), che va nella direzione auspicata dal d.lgs. n. 150 del 2009, ove si dispone che il trattamento collegato ai risultati deve costituire almeno il 30% della retribuzione complessiva del dirigente. Si registrano però forti anomalie nella crescita delle predette componenti (in specie per le aree I e VI), probabilmente riconducibili all'erogazione degli emolumenti nell'anno successivo a quello di riferimento, nonché alla non corretta imputazione dei pagamenti nelle rispettive voci del conto annuale.

Anche sotto questo profilo, la chiarezza nell'esposizione dei dati di spesa del personale, necessaria per un attendibile monitoraggio dei fenomeni che possono incidere sulla lievitazione della principale componente della spesa corrente, esige ulteriori affinamenti sul piano metodologico.

6. Il personale non dirigenziale segna nel triennio 2006-2008 una lieve flessione delle unità (1%). Il raffronto con il 2007 evidenzia un andamento in controtendenza, con una modestissima crescita (che peraltro raggiunge nei comparti ricerca e università percentuali significative), dovuta alle politiche avviate nel triennio 2006-2008 le quali, nell'ottica di favorire l'occupazione, hanno attenuato le misure di contenimento della spesa, destinando nuove risorse all'attuazione di piani triennali per la progressiva stabilizzazione di personale precario.

Tale dinamica trova conferma nel valore assunto dal tasso complessivo di turnover nel triennio 2006-2008 (-1,6%; -0,1% e +0,7%) che tuttavia risente sia dell'effetto di trascinamento delle autorizzazioni previste per i precedenti esercizi e delle deroghe consentite dalla normativa per far fronte a situazioni di necessità, sia del processo di stabilizzazione del personale precario che ha portato nel 2008 oltre 23 mila nuove unità tra il personale di ruolo.

Meno incisivi continuano ad essere gli effetti delle disposizioni aventi ad oggetto la riduzione delle dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici, in attuazione degli obiettivi, sempre confermati, di razionalizzare le strutture amministrative. L'elevato tasso di scopertura anche nell'ambito dei comparti virtuosi, accentuato dal reiterato blocco delle assunzioni, ha frenato inoltre i previsti risparmi di spesa.

Non risulta realizzata la riqualificazione del personale anche nel periodo 2006-2008, a causa delle distorsioni e delle criticità, rilevate nel precedente triennio, con riferimento sia al numero delle promozioni, che hanno interessato praticamente

tutto il personale dei comparti, sia al progressivo ed indiscriminato slittamento della struttura dei comparti verso le qualifiche più elevate.

Quanto infine all'utilizzo del lavoro flessibile, la rilevazione evidenzia nel 2008 una prima e significativa flessione del personale assunto con contratto a tempo determinato, in conseguenza delle misure restrittive dirette al superamento del lavoro precario.

Il ricorso alle altre forme flessibili di rapporto di lavoro (lavoro interinale, contratti di formazione lavoro e telelavoro), sia pure in crescita, risulta ancora poco diffuso. In tema, occorre pure segnalare la progressiva e consistente flessione dei lavoratori socialmente utili, a causa delle politiche di stabilizzazione.

Quanto al fenomeno della stabilizzazione del personale precario (che segna un incremento superiore al 120% rispetto al 2007), è stato definitivamente circoscritto l'ambito temporale al triennio 2007/2009, non essendo stata prevista alcuna applicazione ulteriore della disciplina di riferimento.

Diversamente, con riferimento al triennio 2010-2012, il legislatore ha individuato specifiche articolazioni del regime di reclutamento ordinario, volte ad agevolare o, quanto meno, a valorizzare, le figure stabilizzabili e non ancora stabilizzate e quelle non stabilizzabili ma, comunque, titolari di posizioni giuridiche qualificate.

Sono state dichiarate incostituzionali le norme che consentivano la stabilizzazione del personale dirigenziale assunto a tempo determinato e del personale dipendente da uffici di diretta collaborazione di organi politici regionali.

Al lordo degli arretrati, l'andamento della retribuzione complessiva del personale a tempo indeterminato mostra una contrazione sensibile nel 2007 (5,3%). Nel 2008, la retribuzione cresce del 10,3%, superando i 76,6 miliardi.

Gli incrementi riconosciuti dai contratti collettivi hanno generato effetti significativi sia sul trattamento fisso che su quello accessorio della retribuzione.

La parte fissa, complessivamente e al lordo degli arretrati, diminuisce nel 2007 del 5,4% e aumenta nel 2008 dell'11,2%.

Anche l'andamento della spesa lorda per retribuzione accessoria espone una complessiva riduzione nel 2007, pari al 4,9%, ed un'espansione di maggiore entità (6,1%) nel 2008.

A fronte di un incremento del 6,7% della retribuzione complessiva al netto degli arretrati nel triennio, la spesa annua pro capite è cresciuta in misura di poco inferiore.

7. Il personale in regime di diritto pubblico è un insieme eterogeneo che, dal punto di vista della natura del rapporto di lavoro, può essere suddiviso in tre categorie: nella prima, il rapporto è regolato interamente ed esclusivamente dalla legge (magistrati ed avvocati dello Stato e personale docente delle università); nella seconda, il rapporto (che riguarda prefetti, diplomatici, personale dirigente della carriera penitenziaria, personale dei Corpi di polizia e delle Forze armate) è oggetto di accordo tra la parte pubblica e le organizzazioni sindacali, il quale, tuttavia, a differenza di quanto previsto per il personale contrattualizzato, è recepito da un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, soggetto al controllo di legittimità della Corte dei conti; nella terza, che concerne solamente il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, il contratto collettivo è sottoposto sia alla certificazione della Corte,

analogamente agli accordi del personale contrattualizzato, sia al controllo di legittimità della stessa Corte sul provvedimento di recepimento (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri).

La dotazione organica del personale in esame non è ricavabile dal conto annuale. Inoltre, per il personale docente delle università non esiste un organico nazionale, dato che la legge attribuisce ai singoli atenei la competenza in materia. E' disponibile, invece, il dato complessivo del personale in servizio: nel 2008, la consistenza è stata di 628.925 unità, con una spesa complessiva di 24,6 miliardi, che ha segnato un incremento del 3,4% nel triennio 2006/2008.

Il personale di magistratura e dell'Avvocatura dello Stato continua a rivelare vuoti di organico per circa 1.300 unità, che riguardano in misura percentualmente maggiore la Corte dei conti.

I Corpi di polizia ed il Corpo nazionale dei vigili del fuoco sono stati destinatari, in particolare, negli anni 2008/2009, di diversi provvedimenti di autorizzazione alle assunzioni, in deroga all'indirizzo generale. Nel 2008, il personale in servizio dei Corpi di polizia è aumentato di 3.597 unità.

Per quanto riguarda la presenza femminile, limitatamente alle categorie per le quali è stato possibile effettuare la rilevazione, si osserva un aumento della stessa che, peraltro, riguarda ancora in misura limitata le posizioni di vertice.

8. L'ultimo capitolo della relazione aggiorna il quadro macroeconomico ricostruito l'anno scorso, proseguendo il raffronto tra la dinamica della spesa per redditi e le altre variabili relative all'andamento dell'economia reale del Paese.

Nel 2010 la spesa per redditi da lavoro dipendente, quale stimata, da ultimo, nella nota di aggiornamento al Documento di programmazione economico-finanziaria 2010-2012, evidenzia una significativa ripresa (+2,8%), a fronte di una crescita più modesta rilevata nell'anno precedente, a causa dello slittamento di un anno della sottoscrizione di parte dei contratti collettivi, che ha comportato a consuntivo una revisione al ribasso delle stime relative al 2009.

La diminuzione del rapporto percentuale fra tale variabile ed il prodotto interno lordo, stimato nel 2010 all'11,2%, appare in tale contesto imputabile esclusivamente ad una ipotizzata ripresa del prodotto in termini nominali, dopo la brusca frenata registrata nel 2009.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO PRIMO

LE POLITICHE DEL PERSONALE

1.1. Gli obiettivi e gli strumenti delle politiche del personale dalla prima privatizzazione al 2008 - 1.2. Il decreto-legge n. 112 del 2008 - 1.3. La legge finanziaria 2009 - 1.4. La “Riforma Brunetta” - 1.4.1. Considerazioni generali - 1.4.2. Il nuovo riparto di competenze tra legge e contratto collettivo - 1.4.3. Le relazioni sindacali e le modifiche al procedimento di contrattazione - 1.4.4. La valutazione della produttività ed i vincoli alla contrattazione integrativa

1.1. Gli obiettivi e gli strumenti delle politiche del personale dalla prima privatizzazione al 2008

Più volte, nel riferire sull’andamento del costo del lavoro pubblico, la Corte ha ricostruito il quadro dei principi ispiratori delle politiche per la gestione del personale a partire dal completamento del disegno normativo relativo alla privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche.

Fin dall’emanazione del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, la riforma del pubblico impiego è apparsa espressamente finalizzata ad accrescere l’efficienza delle amministrazioni, a razionalizzare la dinamica dei redditi, a contenere la spesa complessiva entro i vincoli di finanza pubblica, a utilizzare razionalmente le risorse umane¹.

Gli strumenti in concreto utilizzati per garantire il raggiungimento delle predette finalità sono stati, di volta in volta, individuati:

- nella estensione al pubblico impiego delle regole poste nell’accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi;
- nella programmazione delle assunzioni finalizzata ad una riduzione del numero dei dipendenti;
- nella revisione delle piante organiche, da effettuare all’interno del coevo processo di riorganizzazione degli apparati amministrativi e di ridefinizione delle competenze;
- nella correlazione tra i trattamenti accessori da erogare al personale ed un effettivo e misurabile miglioramento dell’efficienza dell’azione amministrativa e dell’impegno individuale dei dipendenti.

¹ Cfr. art. 1, comma 1, del citato d.lgs. n. 29 del 1993 trasfuso, senza sostanziali modifiche, nel corrispondente articolo del testo unico 30 marzo 2001, n. 165.

La verifica a consuntivo effettuata dalla Corte al 31 dicembre 2007², attraverso l'esame dei dati contenuti nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato - concernenti l'andamento della spesa di personale nei diversi comparti, disaggregata nelle sue componenti, della consistenza, dell'inquadramento e delle altre caratteristiche dei dipendenti - ha evidenziato i limiti intrinseci degli obiettivi e dei relativi strumenti ma, anche e soprattutto, l'adozione di modelli comportamentali difforni dai principi ispiratori della riforma che ha determinato il progressivo consolidamento di un assetto dell'impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, non in sintonia con le aspettative della riforma.

La contrattazione collettiva, sul cui andamento si riferisce nel successivo capitolo, ha determinato una dinamica salariale non coerente con i parametri di riferimento previsti nell'iniziale quadro di compatibilità economico-finanziaria.

Con riguardo ai limiti alle assunzioni, le sempre più drastiche affermazioni di principio 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 organizzativo alle missioni da svolgere ed alle nuove competenze da esercitare.

La normativa più recente in materia, precedente l'emanazione del d.l. n. 112 del 2008, evidenzia una parziale attenuazione dei vincoli alle nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato.

Il blocco del turnover, previsto in via generalizzata per tutte le amministrazioni pubbliche - sia pure, come detto, con la previsione di alcune significative deroghe ed esenzioni - dall'articolo 1, comma 95³, della legge finanziaria 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311), viene attenuato dall'articolo 1, comma 523, della legge finanziaria 2007⁴ che, a decorrere dal 2008, prevede la possibilità di nuove assunzioni nella misura corrispondente ad una spesa pari al 20% dei risparmi derivanti dalle cessazioni dal servizio verificatesi nell'esercizio precedente⁵.

Tale percentuale viene elevata al 60%, a decorrere dal 2010, dall'articolo 3, comma 102, della legge finanziaria per il successivo esercizio 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244).

La legge finanziaria 2007 ha, inoltre, avviato un vasto programma di stabilizzazione del personale precario (articolo 1, commi 519, 526, 558) da espletare nel triennio 2007-2009⁶, la cui applicabilità è stata estesa dalla legge finanziaria

² Relazione 2009 sul costo del lavoro pubblico approvata con delibera delle sezioni riunite n. 11/2009 del 4 maggio 2009.

³ L'art. 1, comma 93, della medesima legge finanziaria prevedeva altresì una riduzione degli organici pari al 5% del valore economico dei complessivi posti di funzione.

⁴ Legge 27 dicembre 2006, n. 296.

⁵ Il successivo comma 527 prevede inoltre la possibilità, per particolari e motivate esigenze di servizio, di ulteriori assunzioni nei limiti delle disponibilità stanziata in un apposito fondo e previo rilascio dell'autorizzazione prevista dall'art. 39, comma 3-ter della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

⁶ Come riferito nel paragrafo 6.7.1., tale riferimento temporale deve intendersi come preclusivo, con divieto di ogni applicazione ultronea della disciplina in questione, trattandosi di normativa