

trattamenti accessori condizionata al rispetto di parametri di virtuosità economico-finanziaria non sempre adeguatamente stringenti. Quanto sopra, con il duplice obiettivo di garantire, da un lato, margini di flessibilità nella gestione del personale coerenti con l'autonomia riconosciuta agli enti non statali e di consentire, dall'altro, il riequilibrio retributivo, nell'ottica di favorire processi di mobilità tra i diversi comparti.

Il secondo fattore distorsivo, più volte sottolineato dalla Corte, va rapportato ai ritardi nell'avvio delle trattative, in relazione alla mancata accettazione da parte sindacale della quantificazione delle risorse da destinare ai rinnovi contrattuali, basata sul tasso di inflazione programmata, parametro quest'ultimo largamente disatteso a consuntivo a criteri ritenuti eccessivamente ottimistici.

Le risorse necessarie alla contrattazione sono state, pertanto, costantemente integrate nelle leggi finanziarie successive a quella relativa al primo anno di vigenza dei contratti collettivi, sulla base di accordi diretti stipulati tra il Governo e le organizzazioni sindacali. Tale concordata rideterminazione delle disponibilità ha depotenziato il ruolo dell'ARAN e tolto significato e valore alla stessa contrattazione nazionale, con la quale gran parte delle risorse sono state utilizzate per incrementare le componenti fisse della retribuzione, demandando la dinamica del salario accessorio all'andamento delle ulteriori fonti di alimentazioni dei fondi unici e, per gli enti diversi dallo Stato, all'utilizzo di risorse aggiuntive a carico dei bilanci degli enti.

Per gli enti non statali, inoltre, fino alla legge finanziaria per il 2006, la quantificazione della base di riferimento alla quale applicare la prevista percentuale di incremento è stata individuata dai competenti comitati di settore, non già nella retribuzione contrattualmente spettante nel periodo antecedente la vigenza dei nuovi accordi da stipulare, ma in quella di fatto in godimento al momento della sottoscrizione degli stessi, includendo, in tal modo, nella base di calcolo, anche il differenziale retributivo derivante dall'andamento della contrattazione integrativa.

Emblematica di quanto sopra la vicenda relativa al biennio economico 2006-2007.

La quantificazione delle risorse è stata, infatti, rivista ed aggiornata con la legge finanziaria per il 2008, in un momento cioè successivo alla stessa scadenza dei contratti da sottoscrivere.

La concreta determinazione delle disponibilità è stata, inoltre, svincolata, anche formalmente, da ogni riferimento all'andamento dell'inflazione e individuata all'esito di una procedura di concertazione tra il Governo ed i sindacati, nella cifra di 101 euro lordi medi mensili per il comparto ministeri e in incrementi proporzionali per le altre categorie di personale.

Solo relativamente al biennio 2008-2009 il parametro del tasso di inflazione programmata è stato rispettato, con incrementi coerenti con il quadro programmatico che ipotizzava, in modo peraltro maggiormente realistico, un andamento dell'inflazione nel biennio pari complessivamente al 3,2%.

Relativamente a tale biennio, inoltre, gli incrementi sono stati previsti a decorrere dal secondo anno di vigenza degli accordi, confermando, per il 2008, la sola già avvenuta corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale, azzerando l'impatto di cassa sul predetto esercizio derivante dalla corresponsione di emolumenti arretrati.

Per tale biennio la trattativa con le organizzazioni sindacali si è incentrata sull'entità e sulle modalità per il recupero dei tagli apportati al salario accessorio dal decreto-legge n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 133 del medesimo anno, i cui effetti sono stati ampiamente commentati dalla Corte nella relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico.

A fronte di quanto sopra, come meglio dettagliato nel successivo capitolo, la spesa per redditi da lavoro dipendente rilevata dall'ISTAT mostra, a consuntivo, significativi scostamenti dal quadro programmatico ed un andamento non omogeneo, condizionato dai tempi di sottoscrizione dei contratti collettivi (che inglobano un valore di cassa comprensivo di una forte componente di arretrati), ma anche da un andamento difficilmente prevedibile delle retribuzioni di fatto, determinate da un andamento della contrattazione integrativa, particolarmente accentuata per i settori non statali, in relazione alle difficoltà di un effettivo controllo delle fonti di alimentazione dei fondi unici di amministrazione, e da una maggiore difficoltà delle amministrazioni, anche sotto il profilo tecnico, nella trattativa con le organizzazioni sindacali.

Quanto sopra, in un contesto che ha visto la limitata efficacia a livello complessivo delle norme in materia di riduzione del numero dei dipendenti, caratterizzate da un dispositivo estremamente parcellizzato e difficile da gestire in presenza di numerose deroghe ed eccezioni.

Per un'analisi più dettagliata delle citate misure limitative del *turnover* dei pubblici dipendenti, avviate fin dalla legge finanziaria per il 2001, si rinvia alle considerazioni svolte nella prima parte della Relazione.

3. Competenza e cassa nei rinnovi degli ultimi quattro bienni

Come detto, il ritardo nella sottoscrizione dei contratti ha determinato una concentrazione della spesa di personale su un unico esercizio finanziario sul quale grava, non solo il costo a regime dei contratti, ma anche il peso di una rilevante componente di arretrati.

Il divario fra competenza contrattuale e cassa è alla base delle differenze, esaminate nel successivo capitolo sesto, fra programmazione finanziaria e le rilevazioni a consuntivo relative all'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente.

La mancata coerenza fra competenza e cassa, relativamente al periodo preso in considerazione, è particolarmente evidente con riferimento alla contrattazione collettiva relativa alle aree dirigenziali, avviata e conclusa con un ritardo spesso superiore a quattro anni rispetto al periodo di teorica vigenza dei contratti.

Le *figure* di seguito riportate mostrano, per ciascun biennio di riferimento, la distribuzione e la concentrazione negli anni considerati della spesa per rinnovi contrattuali in termini di competenza e di cassa, con separata evidenza del differente andamento rilevato per i comparti ed aree¹⁰.

¹⁰ Per i contratti sottoscritti in prossimità di chiusura dell'esercizio, la cassa è stata imputata all'esercizio successivo.

Figura 1

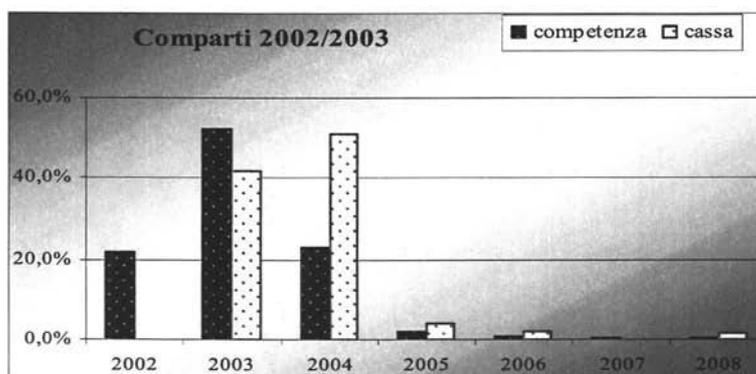


Figura 2

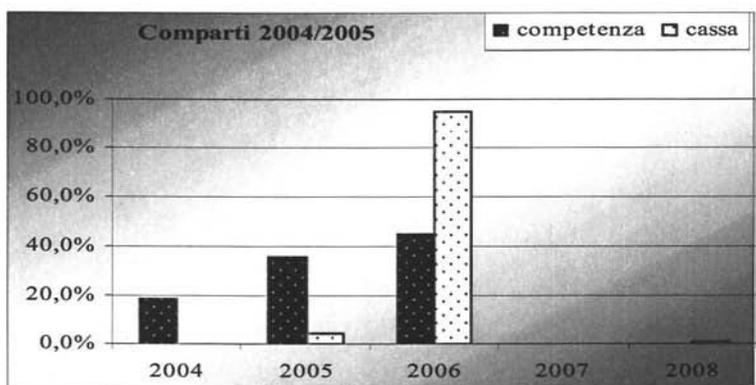


Figura 3

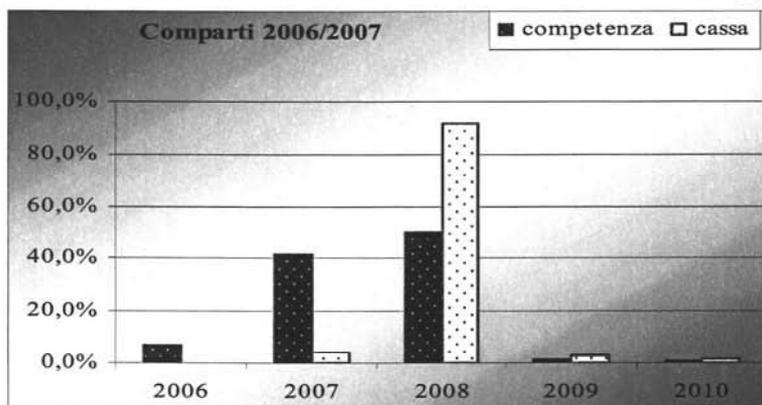


Figura 4

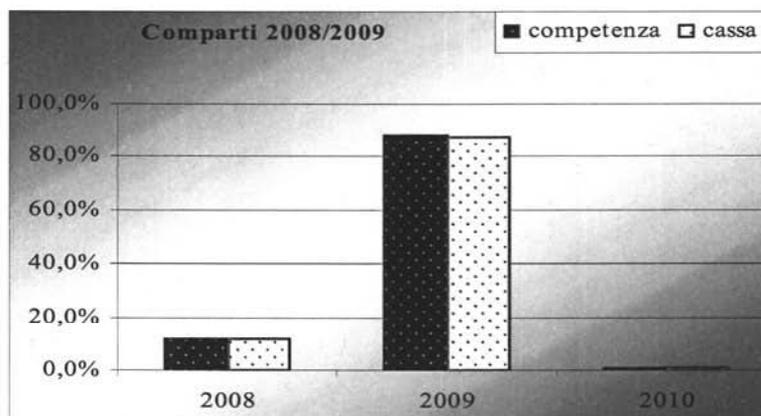


Figura 5

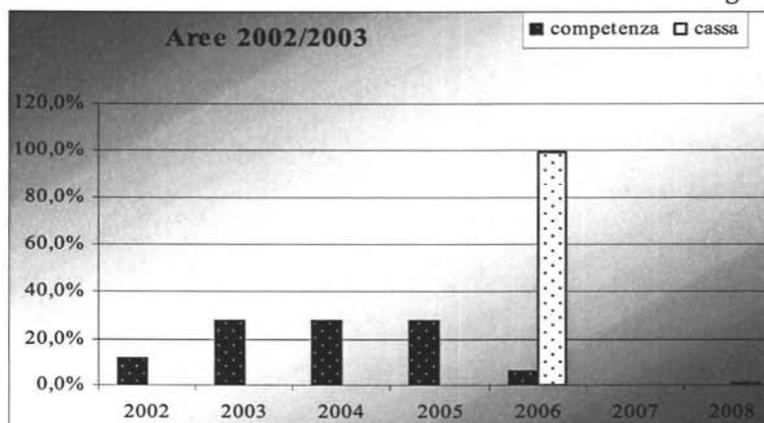


Figura 6

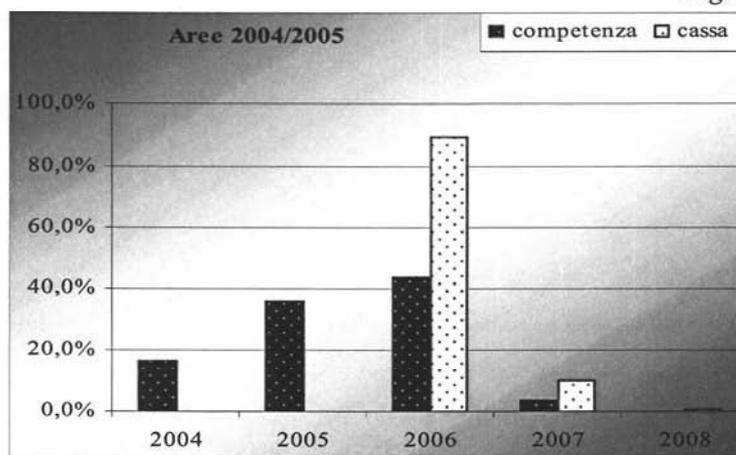


Figura 7

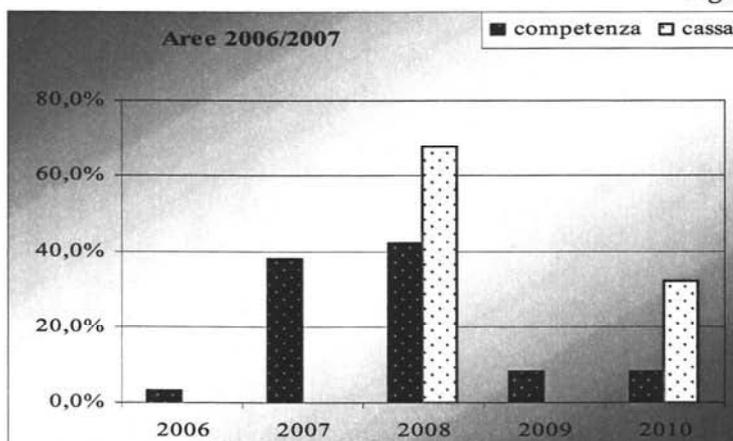
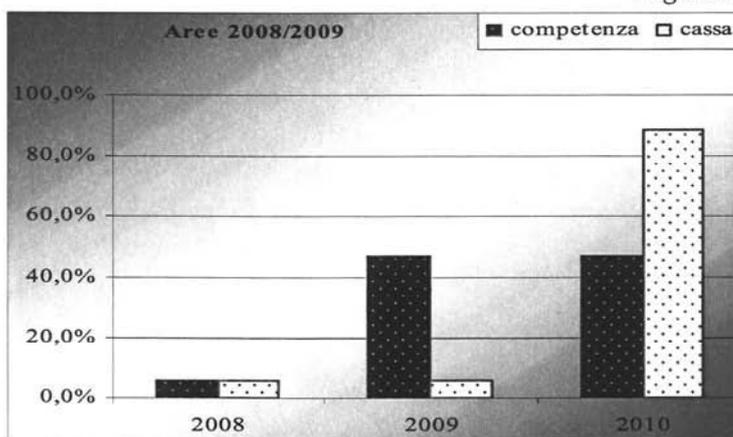


Figura 8



Con riferimento ai contratti relativi al personale non dirigente, le *figure* 1, 2, 3 e 4 evidenziano, per il biennio 2002-2003, una distribuzione degli effetti di cassa dei rinnovi contrattuali concentrata sugli esercizi finanziari 2003 e 2004, con marginali effetti sulla cassa negli esercizi successivi sino al 2008, anno in cui, per taluni enti, risultano sottoscritti contratti ancora riferibili al predetto biennio. Per il biennio 2004-2005, in esito alle vicende in precedenza commentate, la contrattazione collettiva è avvenuta a partire dagli ultimi mesi del 2005. La cassa risulta pertanto concentrata nell'esercizio 2006, successivo al periodo di teorica vigenza degli accordi.

Ancor più marcato tale andamento per il successivo biennio 2006-2007, relativamente al quale la contrattazione è stata di fatto avviata solo in relazione alla integrazione della risorse, effettuata con la legge finanziaria per il 2008.

Differente l'andamento per l'ultimo biennio. Pressoché tutti i contratti relativi del personale non dirigente sono stati sottoscritti nel 2009, con un limitato anticipo di alcuni accordi al precedente esercizio. Relativamente al biennio 2008-2009 cassa e competenza vengono di fatto a coincidere, considerato che gli incrementi contrattuali decorrono a regime dal secondo anno, mentre per il 2008 viene confermata la sola corresponsione della vacanza contrattuale.

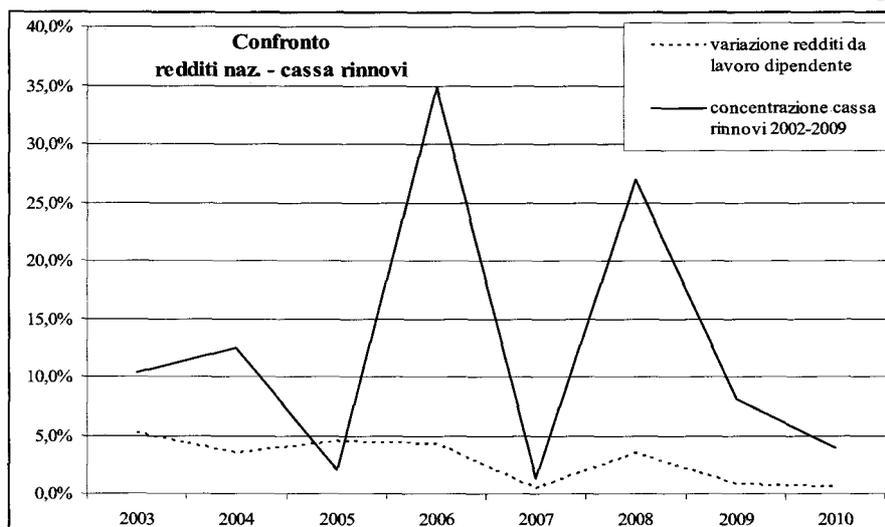
Per le aree dirigenziali (*figure 5, 6, 7 e 8*), relativamente ai bienni 2002-2003 e 2004-2005, la contrattazione si è svolta contestualmente, risultando di fatto conclusa con oltre quattro anni di ritardo. Tale fenomeno, seppure in misura minore, riguarda anche la successiva tornata quadriennale 2006-2009, relativamente alla quale, come evidenziato nei precedenti paragrafi, nell'anno 2010 sono stati sottoscritti numerosi contratti riferiti alla parte normativa e a entrambi i bienni economici.

Per la contrattazione del personale non dirigente, gli accordi risultano sottoscritti entro un ragionevole scarto temporale dal momento della definitiva quantificazione delle risorse ad opera delle leggi finanziarie, mentre per la dirigenza si rileva un ulteriore e notevole dilazione dovuta ad una maggiore difficoltà nell'avvio delle trattative. Più problematica si è rivelata l'attività di mediazione fra le divergenti posizioni delle parti, con riferimento, non solo agli aspetti economici, ma anche normativi.

Tale non ordinato andamento della contrattazione collettiva evidenzia una complessità strutturale delle relazioni sindacali ed un livello di conflittualità, che avrebbe dovuto, in parte, essere attenuato dalle nuove regole per l'assetto delle relazioni sindacali applicabili a partire dal 2010-2012.

La concentrazione, in termini di cassa, della spesa derivante dalla contrattazione collettiva su alcuni esercizi finanziari si riflette sull'andamento della spesa di personale nel periodo considerato. La *figura 9* indica la coerenza fra i picchi di crescita della spesa di personale e gli anni maggiormente interessati dalla sottoscrizione dei contratti, con una accentuata moderazione della dinamica negli anni successivi, che scontano il venir meno della corresponsione di emolumenti arretrati, conferendo al grafico il caratteristico andamento oscillatorio

Figura 9



4. Le prospettive di medio-lungo periodo: gli effetti della manovra relativa al 2011 sull'attuazione della riforma Brunetta

Come riferito nella relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico, la contrattazione collettiva per il triennio 2010-2012 avrebbe dovuto svolgersi all'interno di un quadro ordinamentale significativamente mutato.

Il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, ridefinisce il riparto di competenza tra legge e contrattazione collettiva, il ruolo, le competenze e la responsabilità della dirigenza pubblica e prevede una sistematica valutazione della *performance* delle amministrazioni e del merito individuale dei singoli dipendenti, finalizzata alla determinazione delle risorse utilizzabili in sede di contrattazione integrativa e alla loro distribuzione.

La contrattazione integrativa viene sottoposta ad un più rigoroso sistema di controlli che prevede la disapplicazione delle clausole non conformi al nuovo meccanismo di riparto delle risorse e l'eterointegrazione dei contratti con la nuova disciplina normativa in caso di ritardo nel processo di adeguamento.

L'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi è stato sostituito da un accordo quadro sull'assetto delle relazioni sindacali, sottoscritto in data 22 gennaio 2009, al quale ha fatto seguito una specifica intesa per il personale delle pubbliche amministrazioni, siglata il 30 aprile del medesimo anno.

Il nuovo accordo prevede la durata triennale dei contratti collettivi, sia per la parte normativa che per quella economica, e la determinazione delle disponibilità economiche per ciascun rinnovo sulla base di una valutazione in merito al presumibile andamento dell'indice IPCA¹¹, al netto dei prodotti energetici importati, stima affidata ad un soggetto estraneo alle parti contrattuali¹².

Per il personale pubblico, sulla base del predetto parametro e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, la concreta definizione delle risorse risulta affidata ad un meccanismo di concertazione diretta tra il Governo e le organizzazioni sindacali. Gli incrementi retributivi avrebbero dovuto avere ad oggetto le sole componenti stipendiali della retribuzione. Il recupero del differenziale tra l'inflazione programmata e quella effettiva viene previsto solo in caso di significativi scostamenti tra i due valori e previa valutazione in merito all'andamento delle retribuzioni di fatto nel periodo di vigenza degli accordi. Completa il quadro, al fine di accelerare la conclusione dei contratti, la facoltà per le amministrazioni di procedere ad una unilaterale attribuzione agli interessati di incrementi retributivi pari a quelli individuati nelle leggi finanziarie per gli anni di riferimento.

Per un più dettagliato esame dei contenuti della riforma Brunetta e del nuovo accordo sulle procedure di contrattazione si rinvia alla citata relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico.

Applicando le nuove regole per il calcolo degli incrementi salariali, la Corte ipotizzava un costo dei contratti collettivi per il triennio 2010-2012 pari a circa 4,5

¹¹ Indice dei prezzi al consumo armonizzato per i paesi dell'UE.

¹² La determinazione del valore dell'inflazione da prendere a riferimento per la tornata contrattuale 2010-2012 è stata affidata all'ISAE (Istituto di studi e analisi economica) - ente successivamente soppresso dall'articolo 7, comma 18, del decreto-legge n. 78 del 2010. Il predetto istituto ha indicato i valori previsionali dell'IPCA nettizzato nelle percentuali, rispettivamente, dell'1,8 per il 2010, del 2,2 per il 2011 (in relazione ad un ipotizzato anomalo andamento in diminuzione del prezzo dei prodotti energetici importati) e nell'1,9 per il 2012, a fronte di un tasso di inflazione programmata indicato nel DPEF, per il periodo di riferimento, dell'1,5, costante per i tre anni.

miliardi al netto degli oneri riflessi. Il nuovo meccanismo, per l'anno 2010, risultava più vantaggioso per l'erario rispetto a quello ipotizzato nell'accordo di luglio, basato sul tasso di inflazione programmata da applicare all'intera retribuzione, più favorevole per i dipendenti per il 2011 e sostanzialmente equivalente per l'ultimo anno di applicazione degli accordi.

Il nuovo ipotizzato meccanismo, osservava la Corte, avrebbe dovuto garantire il superamento delle distonie evidenziate nell'applicazione dell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi, preconstituendo le condizioni per un effettivo rispetto della sincronia dei rinnovi contrattuali.

In linea con le indicazioni più volte formulate dalla Corte risultavano, del resto: i meccanismi volti a garantire la preliminare condivisione dei parametri di crescita, la previsione di correlare gli incrementi alle sole componenti stipendiali della retribuzione, la sterilizzazione degli effetti della contrattazione integrativa.

L'avvio del nuovo sistema di relazioni sindacali all'interno del descritto quadro normativo e procedimentale risulta fortemente condizionato dagli interventi in materia di spesa di personale contenuti nel decreto-legge n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del medesimo anno.

Il citato decreto, con il quale vengono anticipati all'estate gli effetti della manovra per l'esercizio finanziario 2011, contiene, nell'ambito di un più generale intervento correttivo dei conti pubblici, finalizzato a fronteggiare la crisi economica, misure severe in materia di contenimento della spesa per il pubblico impiego.

Un primo gruppo di interventi riguarda il blocco degli incrementi retributivi, attraverso la conferma delle percentuali di crescita previste nel quadro programmatico relativo alla contrattazione collettiva per il biennio economico 2008-2009 (3,2%), all'epoca avviata con esclusivo riferimento ai comparti del personale non dirigente, il rinvio della contrattazione per l'intero triennio 2010-2012 e la conseguente sospensione degli automatismi stipendiali per il personale in regime di diritto pubblico.

Come evidenziato nel precedente paragrafo, dall'attività di certificazione svolta dalle Sezioni riunite della Corte dei conti sulle ipotesi di accordo sottoscritte successivamente alla entrata in vigore del citato decreto-legge n. 78 del 2010, emerge il sostanziale rispetto della predetta percentuale di crescita.

Incrementi retributivi superiori al 3,2% erano, peraltro, previsti nei contratti collettivi per i dipendenti del comparto Regioni e autonomie locali e per i dipendenti, compresi i dirigenti, del servizio sanitario nazionale, sottoscritti in data 31 luglio 2009 e 6 maggio 2010.

Le ipotesi di accordo prevedevano, infatti, la possibilità per i singoli enti di incrementare ulteriormente i fondi unici di amministrazione, fino ad una complessiva percentuale massima dell'1,5% della massa salariale per il comparto Regioni e autonomie locali (214,6 milioni), dello 0,52% per il servizio sanitario nazionale (118,7 milioni) e dello 0,46% per i dirigenti del medesimo comparto (65,5 milioni).

In relazione alla deroga al quadro programmatico di riferimento, il cui rispetto non era, all'epoca, obbligatorio per legge, la Corte, nel rapporto di certificazione relativo al personale del comparto Regioni ed autonomie locali, osservava come la possibilità di utilizzare la leva del salario accessorio per incentivare la produttività del personale rappresenta, se contenuta entro vincoli rigorosi di compatibilità

economico-finanziaria, uno dei momenti in cui si esplica l'autonomia organizzativa degli enti territoriali¹³.

Per il personale del settore statale (ministeri ed enti pubblici non economici) dovrebbero, viceversa, essere confermate le norme che, in aggiunta alla citata percentuale del 3,2%, prevedono la riassegnazione ai fondi unici di amministrazione di parte dei tagli apportati dal decreto-legge n. 112 alle disponibilità per la contrattazione integrativa, attraverso i particolari meccanismi previsti dalla successiva legge finanziaria per il 2009 (legge 22 dicembre 2008, n. 203, articolo 2, commi 32-34): Si tratta nella specie di una restituzione di precedenti decurtazioni condizionata ad un diverso utilizzo delle risorse a fini incentivanti la produttività, garantita da meccanismi finanziariamente neutrali in quanto correlati al conseguimento di maggiori economie o di un miglioramento nell'andamento delle entrate proprie di alcune amministrazioni.

Ad ulteriore rafforzamento delle misure concernenti il complessivo blocco della dinamica retributiva, l'articolo 9, comma 1, prevede che il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, compreso il trattamento accessorio, non possa superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio¹⁴. Tale norma va intesa come ulteriormente rafforzativa, con un esplicito riferimento alla crescita delle retribuzioni individuali del limite posto all'articolo 2-bis alla crescita dei fondi unici di amministrazione, cristallizzati nel loro valore accertato al termine dell'esercizio 2010.

I predetti fondi, inoltre, come più volte sottolineato dalla Corte, dovranno essere progressivamente ridotti in misura proporzionale alle intervenute diminuzioni nella consistenza dei destinatari.

Un'ulteriore misura straordinaria posta dall'art. 9, comma 2, ad evidenti fini perequativi, concerne la riduzione dei trattamenti retributivi particolarmente elevati, con la previsione di due differenziate aliquote pari, rispettivamente, al 5 ed al 10 per cento per gli scaglioni retributivi eccedenti i 90 e i 150 mila euro lordi annui¹⁵.

¹³ Con riferimento ai predetti contratti la Ragioneria generale dello Stato ha chiarito che la sospensione di eventuali trattamenti, finanziati attraverso risorse aggiuntive previste dalla contrattazione collettiva nazionale, a decorrere dalla mensilità successiva alla data di entrata in vigore del citato decreto-legge n. 78 del 2010, va applicata anche con riferimento a somme già stanziata ma non ancora corrisposte agli interessati.

¹⁴ L'originario testo del decreto-legge prevedeva che per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, non potesse superare, in ogni caso, il trattamento in godimento nell'anno 2010. Su tale formulazione la Corte aveva espresso ampie perplessità in sede di audizione parlamentare sugli effetti della manovra per il 2010, svoltasi il 10 giugno 2010, evidenziando, tra l'altro, come la norma avrebbe cristallizzato il trattamento spettante anche in ipotesi di eventi eccezionali quali l'assenza dal servizio per malattia o maternità o la scelta di effettuare una prestazione *part-time*.

¹⁵ In merito all'applicabilità della predetta disposizione anche al personale dipendente dal comparto Regioni ed autonomie locali, trattandosi di norma che incide su una specifica categoria di dipendenti, la Corte, nella citata audizione, riteneva opportuno richiamare la giurisprudenza della Corte costituzionale che esclude, dall'ambito del coordinamento della finanza pubblica, misure puntuali che riguardano una particolare tipologia di spesa di personale.

In linea con le indicazioni formulate dalla Corte, espressamente richiamate nella relazione illustrativa alla manovra, anche l'abolizione della cosiddetta clausola di salvaguardia (articolo 9, comma 32), inserita nei contratti collettivi a partire dalla tornata contrattuale 2006-2009, in base alla quale i dirigenti, in caso di conferimento per motivi organizzativi di un incarico dirigenziale di minore importanza, mantenevano comunque, a titolo personale, il precedente trattamento accessorio legato allo svolgimento di compiti più importanti e gravosi.

Misure particolarmente severe riguardano il trattamento retributivo del personale della scuola, che rappresenta circa il 30% della complessiva spesa per redditi da lavoro dipendente.

Il blocco della contrattazione nazionale per il triennio 2010-2012 determina, infatti, la disapplicazione del meccanismo previsto nell'articolo 64, comma 9, del decreto legislativo n. 112 del 2008 che, a fronte del riassetto dell'organizzazione scolastica con conseguenti importanti riduzioni nell'organico di fatto e di diritto, prevedeva, proprio a partire dalla citata tornata contrattuale, la riassegnazione alla contrattazione integrativa di parte dei risparmi conseguiti per la valorizzazione e lo sviluppo professionale delle rispettive carriere. Tali disponibilità (art. 8, comma 14) sono ora destinate al ripianamento dei debiti pregressi delle istituzioni scolastiche ed al finanziamento delle spese relative alle supplenze brevi al fine di consentire un più ordinato svolgimento delle attività didattiche.

Per il predetto personale, inoltre, l'articolo 9, comma 23, dispone la sospensione, per il triennio 2010-2012, degli automatismi retributivi legati all'anzianità di servizio, con una economia stimata in 320 milioni di euro in ragione annua.

In merito alla struttura retributiva del personale della scuola la Corte ha più volte sottolineato come il problema da affrontare non riguarda l'entità complessiva degli emolumenti quanto, piuttosto, la mancanza di una correlazione tra i compensi percepiti e una effettiva valutazione del merito individuale e dei risultati conseguiti nello svolgimento dell'attività didattica.

Il citato decreto prevede, inoltre (art. 9, commi da 5 a 12), un inasprimento dei limiti al *turnover* del personale. Il tasso di ricambio viene fissato nel limite del 20% per il triennio 2011-2013, al 50% per il 2014, spostando al 2015 la previsione di un numero di assunzioni pari alle cessazioni¹⁶ intervenute nell'anno precedente.

Il successivo comma 31 precisa che i trattenimenti in servizio oltre i limiti di età vanno computati nel calcolo delle percentuali del tasso di ricambio. Tale norma appare volta a favorire una politica delle assunzioni orientata allo svecchiamento della forza lavoro e a limitare il trattenimento in servizio a casi motivati da specifiche esigenze legate al possesso di particolari requisiti professionali del personale interessato.

Un'ulteriore riduzione viene prevista dal comma 28 per l'utilizzo di forme contrattuali flessibili di assunzione, con un taglio del 50% della spesa sostenuta nel 2009¹⁷.

¹⁶ Nella citata audizione la Corte osservava che la manovra riproponeva un taglio indifferenziato e lineare al ricambio del personale per tutte le amministrazioni che non teneva conto delle diverse necessità operative.

¹⁷ Per effetto della riformulazione dell'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001 la spesa sostenuta nel 2008, pari a circa 640 milioni di euro, risulta ridotta già nel 2009 a 200 milioni.

Relativamente al personale della scuola, il comma 15 rafforza il contenuto dell'art. 64, comma 6, del decreto-legge n. 112 del 2008, prevedendo un contingente di docenti di sostegno, per l'anno scolastico 2010-2011, pari all'organico di fatto relativo all'anno scolastico precedente.

Nel corso della prevista audizione sugli effetti economico-finanziari della manovra, la Corte ricostruiva l'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente negli ultimi dieci anni, sottolineando come le nuove regole per la determinazione delle risorse da destinare ai rinnovi contrattuali, contenute nell'accordo di aprile 2009 sull'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego, e le più rigorose misure di controllo sulla contrattazione integrativa previste nel decreto-legge n. 112 del 2008, apparivano in grado, se applicate con coerenza, di conferire carattere strutturale alla ritrovata moderazione della crescita della spesa per redditi, con positive ripercussioni sull'andamento dell'economia reale del Paese.

In tale quadro, le misure per il contenimento della spesa di personale, contenute nel decreto-legge n. 78 del 2010, destinate a sommarsi agli interventi già previsti nel decreto-legge n. 112 del 2008, prima ancora di una compiuta verifica relativa agli effetti ed all'impatto di questi ultimi sullo svolgimento dei servizi e sugli assetti organizzativi, si rivelavano complessivamente severe e impegnative¹⁸.

5. Il quadro degli interventi sul pubblico impiego in Europa

La crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008 ha spinto pressoché tutti i paesi europei ad adottare, nell'ambito di interventi volti a ridurre la spesa pubblica, specifiche misure restrittive concernenti tagli alla consistenza dei dipendenti pubblici e alle retribuzioni. In molti casi le misure adottate sono analoghe a quelle varate dall'Italia con il decreto-legge n. 78 del 2010.

Grecia

Nell'ambito di una complessiva manovra pari a 30 miliardi, la Grecia - paese in cui le retribuzioni dei dipendenti pubblici nel periodo 2001-2009 hanno evidenziato la più alta percentuale di incremento (109,2%) - ha adottato, per far fronte ad una crisi economico-finanziaria che l'ha portato sulla soglia del *default*, particolari misure restrittive in materia di pubblico impiego: le indennità dei dipendenti statali sono state tagliate fino al 10%; tredicesima e quattordicesima mensilità sono state ridotte per quanto attiene agli importi e alla platea dei beneficiari. È inoltre previsto un congelamento per tre anni delle retribuzioni e delle pensioni. Il *turnover* del personale viene limitato al 20% (percentuale analoga a quella attualmente vigente in Italia).

Portogallo

Il pacchetto di misure varate dal Portogallo, anch'esso più di recente colpito da un'acuta crisi finanziaria, riguarda il congelamento degli aumenti reali di tutte le retribuzioni del settore pubblico; gli stipendi di funzionari e manager dovrebbero

¹⁸ Le previsioni in merito all'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente contenute nel recente documento di economia e finanza mostrano per la prima volta una diminuzione in termini nominali per il 2011 ed evidenziano una complessiva perdita del potere di acquisto dei salari nell'ultimo anno di blocco della contrattazione pari al 7,4% rispetto al 2009 (confronta capitolo sesto, paragrafo 3).

subire un taglio del 5%. A fronte di quanto sopra è prevista, inoltre, un'ampia riorganizzazione dei servizi pubblici comunali, che dovrebbe comportare l'esternalizzazione di una serie di attività, con una conseguente considerevole riduzione del personale dipendente dalle amministrazioni interessate.

Gran Bretagna

Il piano d'urgenza, contenuto nello *Spending Review Framework*¹⁹, ripreso nella manovra finanziaria (*Budget 2010*), nell'ambito di una complessiva riduzione della spesa pubblica pari a 32 miliardi di sterline, si sostanzia, per quanto attiene agli interventi in materia di pubblico impiego, in un blocco biennale della dinamica retributiva dalla quale sono esclusi i redditi più bassi. La manovra prevede, inoltre, un importante ridimensionamento del numero dei dipendenti pubblici che, dagli attuali 5,53 milioni, dovrebbe attestarsi a 4,92 milioni entro il 2016.

Germania

La complessiva manovra per fronteggiare la crisi, avviata nel 2009, volta a realizzare un risparmio nel quadriennio 2011-2014²⁰ di circa 80 miliardi di euro, prevede, fra l'altro, la diminuzione di almeno 10.000 dipendenti pubblici²¹ da attuare attraverso il blocco del *turnover*. Per gli stipendi è prevista una riduzione di almeno il 2,5% e un dimezzamento della tredicesima mensilità. Tra le amministrazioni più colpite dalle predette misure il Ministero delle finanze e le agenzie fiscali e le forze armate, per le quali il piano di ridimensionamento prevede una riduzione di 40.000 dipendenti rispetto ai 250.000 attuali.

Francia

Le misure adottate dalla Francia per fronteggiare la crisi economica e per il risanamento della finanza pubblica sono contenute nel «*Plan d'action*»²² e nella successiva «*Loi de programmation*»²³ per il triennio 2011-2014.

La manovra triennale prevede una riduzione del numero dei dipendenti, con un *turnover* pari al 50% e una riduzione delle spese di funzionamento dei ministeri del 10%.

Limiti sono stati introdotti anche alla spesa per consulenze e collaborazioni nonché a quella relativa alle missioni all'estero.

Tra i settori più colpiti quello dell'istruzione scolastica, per il quale è prevista la soppressione di 16.000 posti di lavoro²⁴.

¹⁹ Documento presentato l'8 giugno 2010 al Parlamento.

²⁰ Presentato dal Governo Merkel il 7 giugno 2010.

²¹ Il riferimento è alla categoria dei «*beamte*», funzionari di carriera con rapporto di lavoro non di tipo privatistico e con retribuzioni fissate per legge.

²² Presentato a maggio 2010, il «*Plan d'action*» ha, inoltre, previsto l'emanazione entro il 2010 del «*Plan de relance de l'économie*» per contrastare la crisi economico-finanziaria la cui realizzazione ha determinato, come negli altri paesi, un aumento del *deficit* motivato dalla necessità di sostenere l'economia reale in difficoltà. *Camera dei deputati – XVI Legislatura, Appunto 33/2010*, 15 novembre 2010.

²³ Presentata dal Governo il 29 settembre 2010.

²⁴ Tale obiettivo rientra nel Programma d'investimenti dello Stato per 35 miliardi di euro, presentato a marzo 2010 dal Governo francese con legge n. 2010-237 del 9 marzo 2010, di modifica alla «*Loi de finance*» per il 2010, con l'indicazione di quattro priorità strategiche: istruzione superiore, formazione e ricerca (19 miliardi di euro); industria e le piccole e medie imprese (6,5 miliardi di euro); sviluppo sostenibile (5 miliardi di euro); economia digitale (4, 5 miliardi di euro), *Camera dei*

Il limite alla crescita dei dipendenti pubblici coinvolge anche le forze dell'ordine, nonostante l'aumento dei compiti di sorveglianza a seguito dei numerosi provvedimenti recenti in materia di sicurezza²⁵.

Spagna

Per la riduzione del *deficit* pubblico il Governo spagnolo ha adottato una serie di provvedimenti straordinari tra cui il *Real Decreto-ley 8/2010*, che prevede, fra l'altro, la riduzione media del 5% delle retribuzioni di tutti i pubblici dipendenti a partire dal 1° giugno 2010 e il congelamento delle stesse per il 2011²⁶.

Tale misura è stata confermata dal Progetto di legge di bilancio generale per il 2011 presentato dal Governo²⁷ alle *Cortes* generali che estende tali misure anche ai componenti del Governo e agli organi consultivi.

Irlanda

Fin dall'inizio della crisi economica e finanziaria sono state adottate misure che interessano i dipendenti pubblici, con tagli consistenti alle retribuzioni. Sono state, inoltre, riviste in aumento le misure straordinarie di prelievo fiscale sui redditi da lavoro dipendente, già introdotte alla fine del 2008, che si attestano su percentuali comprese tra il 2 e il 6%. Misure specifiche riguardano gli incentivi al pensionamento per i dipendenti di età superiore a 50 anni.

Dal 2008 è stato introdotto un blocco del *turnover* nella sanità.

La legge finanziaria per il 2010 ha previsto tagli alla gran parte degli stipendi pubblici tra il 5 e l'8%; riduzioni ancora più consistenti per gli alti dirigenti e i politici (10-12%). Tali tagli riguardano quasi 250 mila pubblici dipendenti.

Per assicurare il mantenimento del livello dei servizi nonostante la riduzione degli organici, il governo irlandese ha previsto una redistribuzione del personale in servizio e, nella sanità, una riorganizzazione dei turni di lavoro. All'inizio dell'estate scorsa i sindacati hanno sottoscritto una specifica intesa²⁸ che impegna il Governo a non effettuare altri tagli agli stipendi fino al 2014. In tale accordo è, altresì, previsto il recupero dei tagli effettuati, previa verifica del conseguimento dei risparmi gestionali.

6. L'attuale assetto delle relazioni sindacali

Nella citata audizione sui contenuti della manovra per il 2011, la Corte sottolineava il rischio che i limiti posti alla crescita delle retribuzioni individuali rendessero, di fatto, impraticabile l'utilizzo della leva del salario accessorio per

deputati – XVI Legislatura, Appunto 33/2010, 15 novembre 2010.

²⁵ Nel progetto di legge per il finanziamento della sicurezza sociale per il 2011 (PLFSS), il governo ipotizza un'evoluzione della massa salariale del 2,9% con l'obiettivo di ridurre il *deficit* pubblico da 28,4 a 21,4 miliardi di euro nel 2011, «grazie allo stanziamento (...) del 70% dei circa 10 miliardi di euro recuperati attraverso la politica di riduzione e soppressione delle nicchie fiscali e sociali e la previsione di alcune nuove risorse», *Camera dei deputati – XVI Legislatura, Appunto 33/2010, 15 novembre 2010, pag. 9.*

²⁶ La disposizione va intesa in termini progressivi, nel senso che varia tra lo 0,56% e il 7% con riguardo al gruppo professionale che, di volta in volta, è interessato e si applica all'intera retribuzione. Con tale manovra il risparmio per l'amministrazione generale dello Stato è quantificato in 535 milioni di euro per il 2010 e di 1.035 milioni di euro per il 2011.

²⁷ *Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011.*

²⁸ Si tratta del cosiddetto "Patto di Croke Park".

migliorare l'efficienza e la produttività delle amministrazioni, rinviando l'applicazione degli aspetti maggiormente innovativi del nuovo sistema di valutazione della *performance* delle amministrazioni e del merito individuale previsto dalla riforma Brunetta.

Tale paventata ipotesi, pur considerando le modifiche apportate in sede di conversione, che hanno reso meno rigoroso il blocco dei trattamenti accessori individuali, si è in parte già realizzata.

In epoca antecedente all'emanazione del decreto-legge n. 78 del 2010, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, con circolare n. 7 del 15 maggio 2009, aveva delineato un percorso per la graduata attuazione, nei diversi comparti di contrattazione, delle nuove regole per la distribuzione delle risorse destinate al finanziamento dei trattamenti accessori.

La predetta circolare, sulla base dell'articolo 65 del decreto-legge n. 150, individuava distintamente gli istituti direttamente ed immediatamente applicabili, quelli per i quali era previsto un adeguamento entro termini predefiniti, quelli infine che presupponevano, per la loro concreta attuazione, la sottoscrizione di nuovi contratti collettivi nazionali.

Sono immediatamente applicabili le previsioni relative all'obbligo di pubblicità e trasparenza dei contratti integrativi, alla redazione di specifiche ed omogenee relazioni tecniche, al sistema dei controlli e delle sanzioni volte a garantire il rispetto del riparto di competenze e dei vincoli finanziari.

Con riferimento all'adeguamento dei contratti integrativi al nuovo sistema di valutazione dei dipendenti, la circolare ribadiva la tempistica indicata nel decreto-legge n. 78 del 2010 (1 gennaio 2011 per i comparti statali, 31 gennaio 2011 e 31 gennaio 2012, rispettivamente, per il comparto Regioni ed enti locali e per i dipendenti del servizio sanitario nazionale).

Decorsi i predetti termini, le clausole difformi contenute nei contratti vigenti avrebbero dovuto essere automaticamente sostituite dalle vincolanti previsioni normative.

Quanto sopra fermo restando che la tempistica necessaria per la piena operatività del nuovo modello di valutazione non avrebbe dovuto rappresentare un limite all'avvio, comunque, di un processo di revisione dei contratti esistenti e all'immediato adeguamento di questi ultimi ai principi generali della riforma (selettività nelle procedure per le progressioni economiche del personale e differenziazioni concrete sulla base del merito per i compensi legati alla produttività).

Avrebbero infine dovuto necessariamente essere rinviate all'esito della prossima tornata contrattuale le norme del d.lgs. n. 150 del 2009 che impongono di destinare alla produttività una quota prevalente delle risorse presenti nei fondi unici di amministrazione (tale operazione presuppone infatti una radicale modifica della complessiva struttura retributiva) e quelle in materia di graduazione delle amministrazioni sulla base del livello di *performance* (applicabili solo subordinatamente all'individuazione di ulteriori risorse nel quadro programmatico di riferimento per i rinnovi contrattuali).

L'entrata in vigore del decreto-legge n. 78 del 2010 ha comportato una revisione del descritto quadro che già delineava un percorso difficile e graduato per l'attuazione delle nuove misure.

Con intesa sottoscritta in data 4 febbraio 2011 tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e le organizzazioni sindacali è stata limitata l'applicazione della norma simbolo della riforma Brunetta (art. 19 del d.lgs. n. 150 del 2009) che prevedeva, al fine della attribuzione delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale, l'inserimento del personale in tre fasce, l'ultima delle quali sarebbe stata esclusa dai benefici.

L'ambito di applicazione della norma viene, infatti, riferito al solo utilizzo delle risorse aggiuntive che dovrebbero confluire nei fondi unici, quali recupero dei tagli apportati con il decreto-legge n. 112 del 2008, secondo il meccanismo indicato dall'articolo 61, comma 17, del citato decreto e, successivamente, previsto nella legge finanziaria per il 2009. Si tratta di somme per le quali, al momento, non è certa la disponibilità e la relativa quantificazione.

Tale intesa è stata richiamata nella lettera circolare n. 1/2011 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione che, comunque, ribadisce l'obbligo per la contrattazione integrativa di rispettare i principi di merito, selettività e premialità nella erogazione dei trattamenti accessori e il divieto di una erogazione indifferenziata delle risorse.

In relazione al rinvio della contrattazione nazionale, al disposto blocco alla crescita dei trattamenti individuali e ai contenuti dell'intesa sopra citata, la contrattazione integrativa risulta, di fatto, soggetta all'obbligo di rispettare esclusivamente principi e criteri generali di meritocrazia, già contenuti in norme precedenti alla riforma Brunetta, richiamate nei contratti collettivi nazionali, di fatto non sempre rispettati.

La concreta applicazione dei predetti principi dovrebbe essere garantita da un rinnovato e più penetrante sistema di controllo sull'andamento della contrattazione integrativa che, come evidenziato nel prossimo paragrafo, coinvolge direttamente anche le funzioni di controllo della Corte dei conti.

La modesta entità delle risorse disponibili in relazione alla rigidità dei fondi unici di amministrazione, le cui risorse risultano, per la maggior parte, da tempo impegnate per la corresponsione di trattamenti fissi e continuativi, conferma peraltro il rilievo assolutamente marginale degli istituti finalizzati ad incentivare la produttività.

Nonostante le modifiche apportate in sede di conversione, l'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010, nella parte in cui prevede il congelamento dei trattamenti accessori, rende ulteriormente difficoltosa l'adozione di una politica del personale improntata a criteri di premialità, anche nell'ipotesi di disponibilità di ulteriori risorse da utilizzare in contrattazione integrativa.

Sotto altro profilo, la Corte auspicava che il blocco della contrattazione nazionale consentisse alle parti di avviare un condiviso percorso volto alla conclusione di tutti i necessari adempimenti preliminari per l'avvio del nuovo modello di relazioni sindacali, con particolare riferimento alla sottoscrizione dell'accordo quadro per la definizione dei comparti di contrattazione ed alla nuova definizione delle regole per il calcolo della rappresentatività sindacale.

Su tali aspetti non risultano ancora avviate le trattative e restano tutt'ora irrisolti i momenti di criticità evidenziati nella relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico.

7. L'andamento della contrattazione integrativa nel 2009

Il recente rapporto dell'ARAN sull'andamento delle retribuzioni di fatto nel secondo semestre del 2010 evidenzia, in una apposita sezione, il modesto contributo delle voci retributive legate ad una valutazione della produttività e del risultato alla complessiva dinamica salariale dei pubblici dipendenti nel periodo 2000-2009.

L'incidenza del salario accessorio destinato alla produttività sulla crescita complessiva del reddito dei dipendenti pubblici nel periodo considerato risulta pari nel comparto Regioni ed autonomie locali a circa il 2%; al 5,8% negli enti pubblici non economici, con una valenza pressoché nulla nei comparti università ed enti di ricerca.

Quanto sopra evidenzia una linea di tendenza dell'andamento della contrattazione integrativa che ha privilegiato l'utilizzo delle risorse presenti nei fondi unici per corrispondere indennità fisse e continuative agli interessati, ovvero per finanziare progressioni economiche che, pur inizialmente legate ad una valutazione, più o meno selettiva e comparativa del personale, si sostanziano, in definitiva, in incrementi fissi e continuativi delle componenti stipendiali, determinando un ulteriore irrigidimento delle risorse disponibili nei successivi esercizi.

Con riferimento all'anno 2009 la Ragioneria generale dello Stato-IGOP ha avviato, anche in esito alle indicazioni emerse nell'ambito delle previste intese con la Corte dei conti²⁹, una nuova metodologia per la rilevazione, l'aggregazione e l'elaborazione dei dati, contenuti in una specifica tabella del conto annuale, relativi alla contrattazione di secondo livello. L'intento è quello di privilegiare il criterio della competenza contrattuale anziché quello della cassa, in modo tale da dare risalto al contenuto degli accordi sottoscritti in ciascun anno ed alle decisioni assunte in merito alla destinazione delle risorse disponibili nei fondi unici di amministrazione tra i diversi possibili impieghi.

L'elevato numero di enti che non hanno sottoscritto accordi integrativi nel 2009 e di quelli totalmente o parzialmente inadempienti all'obbligo di trasmissione dei dati, unitamente alle disomogeneità dei dati trasmessi derivante dalle difficoltà ad assimilare la nuova metodologia, limita, peraltro, la significatività dell'analisi dei dati, e rende possibile esclusivamente l'effettuazione di considerazioni di carattere generale volte ad evidenziare comuni e complessive linee di tendenza.

Va preliminarmente ribadito che la contrattazione integrativa continua ad essere frammentata in una serie di atti variamente denominati (verbali, intese, accordi) con i quali, con modalità procedurali spesso semplificate, viene di volta in volta decisa la quantificazione economica delle risorse da destinare a specifici istituti retributivi.

²⁹ L'articolo 67, comma 9, del decreto-legge n. 112 del 2008, prevede che il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato deve integrare, d'intesa con la Corte dei conti, le informazioni annualmente richieste agli enti per la predisposizione del conto annuale con le ulteriori informazioni di interesse della Corte dei conti volte, tra l'altro, ad accertare, oltre che il rispetto dei vincoli finanziari previsti dalla vigente normativa in ordine alla consistenza delle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa ed all'evoluzione della consistenza dei fondi e della spesa derivante dai contratti integrativi applicati, anche la concreta definizione ed applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della prestazione individuale, con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa, nonché a parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche.