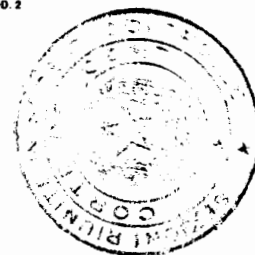


MODULARIO  
C. C. - 2

La

# Corte dei Conti

MOD. 2



N. 13/CONTR/CL/12

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Luigi GIAMPAOLINO  
e composte dai magistrati

## Presidenti di sezione

Giuseppe S. LAROSA, Mario G.C. SANCETTA, Maurizio MELONI, Luigi MAZZILLO, Rita ARRIGONI, Mario FALCUCCI, Giuseppe COGLIANDRO, Anna Maria CARBONE;

## Consiglieri

Carlo CHIAPPINELLI, Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI, Antonio FRITTELLA, Giovanni COPPOLA, Mario NISPI LANDI, Massimo ROMANO, Vincenzo PALOMBA, Cinzia BARISANO, Luigi PACIFICO, Natale A.M. D'AMICO, Andrea BALDANZA, Francesco TARGIA;

## Primo Referendario

Alessandra SANGUIGNI.

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, 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 che attribuisce alla Corte dei conti il compito di riferire annualmente al Parlamento sulla gestione delle risorse destinate al personale del settore pubblico;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni e integrazioni, e in particolare, l'art. 6, comma 1, lett. d) che attribuisce

alle Sezioni riunite in sede di controllo il compito di riferire al Parlamento in tema di costo del lavoro;

Vista la deliberazione n. 61 del 2 dicembre 2011 sulla programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2012;

Vista l'ordinanza n. 6 del 30 marzo 2011 e successive proroghe che hanno determinato la composizione delle Sezioni riunite in sede di controllo;

Uditi, nell'adunanza dell'11 maggio 2012, i relatori, Pres. Luigi Mazzillo, Cons. Mario Nispi Landi e Cons. Vincenzo Palomba.

#### DELIBERA

di approvare la relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico.

#### ORDINA

che copia della 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 finanze e al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

#### I RELATORI

f.to Presidente di Sezione Luigi Mazzillo

f.to Mario Nispi Landi

f.to Vincenzo Palomba

#### IL PRESIDENTE

f.to Luigi Giampaolino

Depositato in segreteria il 14 maggio 2012.

#### IL DIRIGENTE

f.to Patrizio Michetti

PER COPIA CONFORME ALL' ORIGINALE  
DALLA SEGRETERIA DELLE SEZIONI  
RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO  
ROMA, 14 MAG. 2012



IL DIRIGENTE  
Dott. Patrizio MICHETTI  
*Angelo Maria Juliano*

**RELAZIONE 2012 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO****I N D I C E****PREMESSA****SINTESI DELLE OSSERVAZIONI CONTENUTE NELLA RELAZIONE****PARTE PRIMA*****LE POLITICHE DI PERSONALE NEL QUADRO TENDENZIALE  
DEGLI ANDAMENTI DI FINANZA PUBBLICA*****CAPITOLO PRIMO****LE MISURE DI CONTENIMENTO DELLA SPESA E  
L'ASSETTO DELLE RELAZIONI SINDACALI**

1. L'evoluzione del quadro normativo
2. L'interpretazione delle norme in materia di personale pubblico nelle pronunce di nomofilachia delle Sezioni riunite della Corte dei conti
3. La contrattazione collettiva nazionale e le problematiche connesse con la fruizione delle prerogative sindacali

**CAPITOLO SECONDO****LA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE NEL  
QUADRO TENDENZIALE 2011-2014: ANALISI E CONFRONTI**

1. Programmazione e consuntivo
2. Spesa per redditi e crescita economica
3. Andamento delle retribuzioni nel pubblico impiego
4. Pubblico impiego in Italia e in Europa: un'analisi comparativa
5. La produttività del personale pubblico

**PARTE SECONDA*****CONSISTENZA, COMPOSIZIONE E COSTO DEL PERSONALE PUBBLICO NEL 2010*****CAPITOLO TERZO****CONSIDERAZIONI GENERALI E PREMessa METODOLOGICA**

1. Il conto annuale della Ragioneria generale dello Stato: la strada percorsa e le prospettive future
2. Consistenza, composizione e costo del personale personale pubblico: analisi aggregata

## CAPITOLO QUARTO

CONSISTENZA, COMPOSIZIONE E RETRIBUZIONI  
DEL PERSONALE CONTRATTUALIZZATO

1. Le misure di contenimento della spesa di personale contenute nel decreto-legge n. 112 del 2008
2. Analisi dei dati relativi ai dipendenti pubblici per singoli comparti di contrattazione
  - 2.1. *Ministeri*
  - 2.2. *Agenzie fiscali*
  - 2.3. *Presidenza del Consiglio dei ministri*
  - 2.4. *Scuola*
  - 2.5. *Enti pubblici non economici*
  - 2.6. *Università*
  - 2.7. *Istituzioni ed enti di ricerca*
  - 2.8. *Regioni e autonomie locali*
  - 2.9. *Regioni a statuto speciale e Province autonome*
  - 2.10. *Servizio sanitario nazionale*

## CAPITOLO QUINTO

CONSISTENZA, COMPOSIZIONE E RETRIBUZIONI  
DEL PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO

1. Premessa
2. Il personale di magistratura e di Avvocatura dello Stato
3. Il personale docente delle università statali
4. Il personale della carriera prefettizia
5. Il personale della carriera diplomatica
6. Il personale dirigente della carriera penitenziaria
7. Il personale dei Corpi di polizia
8. Il personale delle Forze armate
9. Il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco

## CAPITOLO SESTO

## PROBLEMATICHE CONCERNENTI LA STABILIZZAZIONE DEL PERSONALE PRECARIO

1. La stabilizzazione dei precari nei comparti di contrattazione relativi alle autonomie locali e al servizio sanitario nazionale
2. L'immissione in ruolo di personale a tempo determinato del comparto scuola

## CAPITOLO SETTIMO

## LA CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA

1. L'evoluzione del quadro normativo: il difficile percorso di attuazione del d.lgs. n. 150 del 2009
2. Le principali criticità della contrattazione integrativa
3. L'andamento della contrattazione integrativa alla luce delle rilevazioni effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato
4. La contrattazione integrativa per le amministrazioni centrali dello Stato: considerazioni generali e *rinvio*

## P R E M E S S A

*Le misure in materia di contenimento della spesa di personale recate dal decreto-legge n. 78 del 2010, già di per sé severe e impegnative, sono state completate e rafforzate dalle due manovre estive del 2011, dalla legge di stabilità per il 2012 e dal cosiddetto decreto “salva Italia”.*

*La necessità di procedere, in tempi certi e rapidi, al riequilibrio dei conti pubblici per fronteggiare le tensioni sul mercato dei titoli sovrani, ha portato a privilegiare l’approccio di tipo finanziario alla materia del pubblico impiego. La spesa per redditi da lavoro dipendente rappresenta, del resto, una variabile critica per gli equilibri di finanza pubblica, con valori che si attestano su livelli pari a circa il 10 per cento del prodotto interno lordo e un andamento, nell’arco dell’ultimo decennio, a lungo disordinato e fuori controllo.*

*Le misure adottate dall’Italia per il contenimento del costo del lavoro pubblico sono, per molti aspetti, analoghe a quelle avviate, nel medesimo arco temporale, dai paesi dell’Unione europea maggiormente esposti agli effetti della crisi economica.*

*In tale contesto, la relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico, prevista dall’articolo 60 del d.lgs. n. 165 del 2001, che la Corte dei conti, rispettando la cadenza annuale, sottopone al Parlamento, rappresenta uno dei momenti più rilevanti dell’attività di referto sugli andamenti della finanza pubblica.*

*La relazione 2012 viene a saldarsi ed a fare sistema con il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, con le relazioni quadrimestrali sulle modalità di copertura delle leggi di spesa, con le numerose audizioni sui documenti programmatici, sulla legge di stabilità e sulle manovre economiche.*

*Si è, in tal modo, venuto progressivamente a consolidare un ruolo della Corte dei conti - più volte sottolineato dalla Corte costituzionale - di organo al servizio dello Stato comunità, garante imparziale degli equilibri di finanza pubblica e del funzionamento degli strumenti di coordinamento attraverso i quali i diversi livelli di governo assicurano il loro contributo al rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall’appartenenza all’Unione europea ed all’area della moneta unica.*

*In tale processo, proprio la relazione “sulla gestione delle risorse destinate al personale pubblico” - come recita la rubrica del citato articolo 60 - rappresenta, sotto il profilo temporale, il primo esempio di referto della Corte dei conti avente ad oggetto la valutazione di una voce di spesa riferita a tutte le amministrazioni pubbliche e non solo a quelle statali.*

*Lo stretto rapporto venutosi a creare tra politiche di personale ed esigenze di contenimento della spesa pubblica - testimoniato dall’estensione di alcuni degli interventi contenuti nella normativa più recente a tutti gli enti inseriti nell’aggregato pubbliche amministrazioni rilevante per la contabilità nazionale - sollecita una ripresa di attenzione sulla necessità di rendere omogenee le rilevazioni dei dati relativi alla consistenza ed alla classificazione dei dipendenti*

*pubblici ed all'andamento delle singole voci di spesa che concorrono a determinare il costo del lavoro.*

*Nella consapevolezza dell'importanza di disporre di dati analitici, attendibili e attuali, la Corte, nell'ambito di un consolidato rapporto di collaborazione istituzionale con la Ragioneria generale dello Stato, ha ritenuto opportuno avviare una riflessione sulle potenzialità e sulle prospettive evolutive del conto annuale che, fin dalle prime edizioni della relazione sul costo del lavoro pubblico, ha rappresentato, per specifico disposto normativo, la fonte privilegiata dalla quale attingere le informazioni a supporto della propria attività refertuale.*

*Ne emerge un quadro caratterizzato da costanti, significativi miglioramenti sotto il profilo della qualità, della completezza e della attendibilità dei dati, della riduzione del numero di enti inadempienti, dell'ampliamento delle aree tematiche in cui le informazioni sono raggruppate, del monitoraggio di specifiche variabili critiche, della facilità di accesso ai dati, della loro disponibilità per successive elaborazioni. Permangono, tuttavia, profili di criticità dovuti alle difficoltà di dialogo con i sistemi fornitori, non omogenei nei diversi comparti e nei singoli enti, e alle differenti tecniche di rappresentazione contabile dei fenomeni, che rendono tuttora complesse le procedure di acquisizione.*

*L'auspicio è quello che, in relazione ad un ulteriore possibile recupero di tempestività nel completamento delle attività della Ragioneria generale - tuttora condizionate dalla necessità di attendere la formale presentazione dei bilanci dei numerosi enti interessati - la Corte possa riferire al Parlamento entro l'anno successivo a quello cui si riferiscono i dati.*

*Sotto altro profilo va valutata la fattibilità di un'estensione delle rilevazioni del conto annuale a tutte le pubbliche amministrazioni ricomprese nell'aggregato di contabilità nazionale ormai destinatarie, come detto, delle principali misure per il contenimento della spesa per redditi da lavoro dipendente.*

*Per gli enti non ricompresi tra i destinatari delle norme del d.lgs. n. 165 del 2001 manca, al momento, una adeguata analitica base informativa per quantificare ex ante gli effetti finanziari attesi dagli interventi normativi in materia di personale e verificare, a consuntivo, l'efficacia delle misure adottate. Per le medesime finalità va sottolineata, altresì, la necessità della predisposizione di un prospetto di raccordo e riconciliazione tra le rilevazioni della Ragioneria generale e quelle di contabilità nazionale, basate su metodologie diverse di acquisizione e aggregazione dei dati e sull'adozione di differenti criteri contabili, allo scopo di sfruttare le sinergie derivanti da un diverso approccio alla materia del costo del lavoro ed elaborare univoci parametri per la programmazione della spesa.*

*Il diverso arco temporale dei dati a disposizione si riflette sulla struttura della relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico che si articola, come per gli anni precedenti, in due distinte partizioni.*

*La prima contiene un'analisi degli effetti delle più recenti misure in materia di contenimento della spesa di personale, alla luce dei dati di consuntivo 2011, messi a disposizione dall'ISTAT nel mese di marzo, e del quadro tendenziale degli andamenti di finanza pubblica contenuto nel recente Documento di economia e finanza.*

*In tale ambito, la Corte ha ritenuto di proseguire ed aggiornare l'analisi relativa all'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente nei principali paesi dell'Unione europea. La predetta voce di spesa è stata posta a raffronto con l'andamento di alcune variabili demografiche e macroeconomiche (popolazione residente, prodotto interno lordo, spesa corrente delle pubbliche amministrazioni).*

*La seconda parte della Relazione, sulla base dei dati contenuti nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, fermi, purtroppo, al 31 dicembre 2010, approfondisce in modo analitico e disaggregato l'andamento - a livello generale e nei diversi comparti di contrattazione - di tutte le variabili che determinano il costo del lavoro: cioè la consistenza, la distribuzione e la classificazione dei dipendenti nei vari livelli economici, gli effetti della sottoscrizione dei contratti collettivi per i dirigenti relativi al quadriennio 2006-2009, stipulati con notevole ritardo nel 2010, e la dinamica delle singole componenti retributive, con specifica attenzione ai trattamenti accessori.*

*In un contesto caratterizzato dal blocco della contrattazione collettiva per il triennio 2010-2012, la chiave di lettura delle analisi effettuate dalla Corte consiste in una verifica della coerenza tra la diminuzione del numero dei dipendenti nei diversi comparti e l'andamento della spesa per competenze fisse (al netto degli arretrati), e nell'evidenziazione dei fattori che hanno inciso sulla dinamica dei trattamenti accessori.*

*Uno specifico approfondimento ha riguardato le problematiche connesse con la stabilizzazione del personale precario, fenomeno da sempre rilevante nel comparto scuola, oggetto di un recente intervento normativo finalizzato all'immissione in ruolo, sulla base di un piano triennale, di un rilevante numero di docenti e personale amministrativo con contratto a tempo determinato.*

*L'ultimo capitolo, dedicato all'andamento della contrattazione integrativa, contiene una generale ricostruzione delle criticità sinora evidenziate, finalizzata a fornire utili elementi di riflessione, per l'avvio - superata la fase di emergenza finanziaria - di una riforma strutturale delle componenti accessorie della retribuzione, completando il quadro normativo delineato dal d.lgs. n. 150 del 2009 e dall'Intesa sull'assetto delle relazioni sindacali e sulle procedure di contrattazione nel settore pubblico.*

PAGINA BIANCA



## SINTESI DELLE OSSERVAZIONI CONTENUTE NELLA RELAZIONE

**1.1.** A partire dal decreto-legge n. 78 del 2010, le manovre volte a fronteggiare gli effetti della crisi economica, attraverso il necessario riequilibrio dei conti pubblici, hanno inciso in maniera significativa sulla spesa per redditi da lavoro dipendente del settore pubblico, oggetto di reiterate misure di contenimento consistenti, tra l'altro, nel blocco della contrattazione collettiva nazionale per l'intero triennio 2010-2012 e degli automatismi stipendiali, nella cristallizzazione, fino al 2014, del trattamento ordinariamente spettante, nella riduzione percentuale dei redditi più elevati, nell'inasprimento e nell'estensione dei vincoli alle facoltà assunzionali. L'approccio necessariamente in termini finanziari alla materia del pubblico impiego ha, peraltro, messo in ombra e rinviato l'attuazione di politiche di personale mirate a correlare, da un lato, la programmazione del fabbisogno dei dipendenti con il dimensionamento ottimale degli assetti organizzativi e, dall'altro, la dinamica salariale con il necessario auspicato recupero di efficienza dell'azione amministrativa, attraverso percorsi premiali e selettivi per l'attribuzione di trattamenti accessori.

La normativa più recente in materia di contenimento della spesa per redditi da lavoro dipendente si è rivelata complessa, di difficile attuazione ed interpretazione: ai limiti generali alla crescita complessiva si sono sovrapposte specifiche misure riferite all'andamento di singole voci di spesa; norme simili tra loro riguardano differenti platee di destinatari; numerose sono poi le eccezioni, le esenzioni, le misure riferite a singole aggregazioni di enti. Frequenti sono, inoltre, le norme di interpretazione autentica di precedenti istituti aventi, come noto, efficacia retroattiva.

Si tratta di misure che, nel loro complesso, delineano un quadro che restringe, anche per le Regioni e gli enti locali, i margini di flessibilità organizzativa. E', infatti, previsto l'obbligatorio rispetto di vincoli puntuali alla crescita di singole voci di spesa, quale necessaria garanzia per il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno. Ciò priva, tuttavia, inevitabilmente, le amministrazioni del potere di selezionare gli strumenti da attivare.

Il sopradescritto quadro normativo sembra destinato ad essere profondamente rivisto per effetto di una intesa, sottoscritta nel mese di maggio 2012, fra il Governo, le Regioni, le Province, i Comuni e le organizzazioni sindacali, volta a ridefinire l'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego ed i rapporti fra legge e contrattazione collettiva.

Al di là della necessità, più volte sottolineata dalla Corte, di completare il quadro ordinamentale per il riavvio della contrattazione collettiva, il complessivo contenuto della citata intesa suscita perplessità nella parte in cui rimette in discussione il percorso già avviato per la costruzione di un sistema di valutazione della *performance* delle amministrazioni e del merito individuale dei dipendenti.

Il rischio, paventato dalla Corte, è quello di una possibile permanenza delle criticità che hanno caratterizzato sinora la contrattazione collettiva nazionale e integrativa,

non in grado di rendere effettiva la correlazione fra componenti accessorie della retribuzione e incrementi di produttività del settore pubblico.

**1.2.** La complessità della normativa è testimoniata dall'emanazione di reiterate circolari interpretative e dal frequente ricorso, da parte delle Regioni e degli enti locali, all'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Numerose questioni, rilevanti per il coordinamento della finanza pubblica, hanno dato luogo ad interventi di nomofilachia da parte delle Sezioni riunite, il cui contenuto specifico è dettagliatamente ed in modo sistematico evidenziato in un apposito paragrafo della relazione.

**1.3.** Nel corso del 2011, primo anno di applicazione del blocco dei trattamenti individuali, la Corte ha esaminato in sede di certificazione quattro ipotesi di accordo. Merita, in particolare, di essere segnalato l'accordo collettivo per il personale della scuola volto a rimodulare la decorrenza delle classi stipendiali per garantire la copertura economica di un piano triennale per l'assunzione, a tempo indeterminato, di personale docente e amministrativo.

La Corte ha ritenuto di effettuare uno specifico approfondimento relativo al costo delle prerogative sindacali. L'elaborazione dei dati contenuti nello specifico rapporto del Dipartimento per la funzione pubblica evidenzia che la fruizione dei diversi istituti (aspettative retribuite, permessi, permessi cumulabili, distacchi) relativamente al 2010 può essere stimata come equivalente all'assenza dal servizio per un intero anno lavorativo di 4.569 unità di personale, pari ad un dipendente ogni 550 in servizio. Applicando a tale dato il costo medio di un dipendente pubblico, il costo a carico dell'erario è stato di 151 milioni al netto degli oneri riflessi.

Merita, infine, di essere segnalata, sempre per quanto attiene alla contrattazione collettiva, la delibera n. 235 del 2012 con la quale la Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia ha ritenuto applicabile anche alla predetta Regione a statuto speciale il disposto dell'art. 9, comma 17, del decreto-legge n. 78 del 2010, che sospende la contrattazione collettiva nei confronti di tutti i comparti di contrattazione del settore pubblico per il triennio 2010-2012.

**2.1.** Le misure di contenimento della spesa di personale contenute nel citato decreto-legge n. 78 del 2010, ulteriormente rinforzate dalle successive manovre estive, hanno prodotto già nel 2011 - primo anno di applicazione della normativa - effetti finanziari superiori a quelli programmati.

I dati diffusi dall'ISTAT nel mese di aprile evidenziano, infatti, per la prima volta dall'avvio della privatizzazione del pubblico impiego, una diminuzione della spesa per redditi da lavoro dipendente pari all'1,2% rispetto all'anno precedente, valore doppio di quello stimato dal Governo, da ultimo, nella relazione di dicembre 2011.

Il quadro tendenziale riportato nel recente Documento di economia e finanza vede la predetta variabile in costante, seppur lieve, ulteriore diminuzione fino al 2014. Una ripresa di 0,5 punti percentuali è prevista, a partire dal 2015, per effetto della cessazione della vigenza temporale delle misure restrittive. Relativamente a tale anno, il quadro a politiche invariate ipotizza un'ulteriore crescita pari all'1,1% per effetto della ripresa dell'attività negoziale.

L'analisi, riferita ad un più ampio arco temporale, evidenzia come il calo della spesa per redditi registrata nel 2011 faccia seguito ad un precedente biennio di modesta crescita delle retribuzioni, inferiore al tasso di inflazione programmata,

derivante dall'applicazione delle misure contenute nel decreto-legge n. 112 del 2008 e da una ritrovata moderazione salariale nella contrattazione collettiva relativa al biennio 2008-2009.

**2.2.** A fronte del sopradescritto andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente, il quadro macroeconomico vede un andamento sostenuto dell'inflazione (2,8% nel 2011, con una stima in diminuzione per i successivi esercizi fino all'1,9% nel 2014) ed un andamento del prodotto interno lordo, in termini reali, in diminuzione nel 2012 (-1,2%), con una progressiva ripresa negli anni successivi.

**2.3.** Il rapporto tra il PIL e la spesa per redditi è, dunque, stimato in diminuzione sino a raggiungere, nel 2014, un valore pari al 10%, dato che rappresenta il valore minimo decennale del predetto indicatore.

Nel periodo 2005-2011 il divario tra le retribuzioni contrattuali del settore pubblico e quelle dei comparti privati subisce un drastico ridimensionamento, passando da un valore dell'8% al 2,6%, forbice destinata ad ulteriormente restringersi per effetto del blocco della contrattazione collettiva per i soli dipendenti pubblici fino a tutto il 2014.

**2.4.** Anche per effetto delle misure sopradescritte, l'andamento della spesa per redditi, posta a raffronto con altre variabili demografiche e macroeconomiche, evidenzia per l'Italia valori in linea con i principali paesi dell'Unione europea.

In particolare, si rileva nel 2010 per l'Italia una crescita molto contenuta, pari allo 0,6%, a fronte di più significativi incrementi nel Regno Unito, in Francia ed in Germania. Il rapporto tra la spesa per redditi ed il PIL (11,1% nel 2011) appare superiore esclusivamente al parametro relativo alla Germania. Nella media europea si colloca il rapporto tra spesa per redditi e spesa corrente delle pubbliche amministrazioni. Il raffronto tra il numero dei dipendenti pubblici e il totale degli occupati, in forte discesa per l'Italia nell'ultimo decennio (dal 16,4% al 14,4%), evidenzia un peso della burocrazia sul mercato del lavoro pari a circa la metà della Francia e di gran lunga inferiore anche al Regno Unito.

Va, in ogni caso, considerata la diversa composizione dei dipendenti pubblici nei paesi dell'Unione europea e l'entità del ricorso all'esternalizzazione di servizi pubblici attraverso la costituzione di società partecipate, non tutte ricomprese nell'aggregato pubbliche amministrazioni.

**2.5.** In un contesto caratterizzato dalla perdita di competitività del sistema Italia, preoccupanti segnali riguardano la produttività del settore pubblico.

Il blocco della crescita delle retribuzioni complessive e della contrattazione collettiva nazionale hanno comportato il rinvio, da un lato, delle norme più significative in materia di valutazione del merito individuale e dell'impegno dei dipendenti contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009 e, dall'altro, impedito l'avvio del nuovo modello di relazioni sindacali delineato nell'intesa del 30 aprile 2009, maggiormente orientato ad una effettiva correlazione tra l'erogazione di trattamenti accessori e il recupero di efficienza delle amministrazioni.

I reiterati tagli lineari agli organici obbligano, inoltre, le amministrazioni ad una continua attività di revisione degli assetti organizzativi che impedisce il consolidamento di procedure, competenze e professionalità, con inevitabili, negativi riflessi sulla quantità e qualità dei servizi erogati.

Le misure di riduzione di personale necessitano, inoltre, di essere accompagnate dall'attuazione di un'effettiva mobilità del personale tra i diversi comparti e tra i diversi enti, tale da rimodulare la consistenza dei dipendenti sulla base del reale fabbisogno di attività amministrativa.

3. L'esame dei dati contenuti nel conto annuale della Ragioneria generale dello stato, aggiornati al 31 dicembre 2010, conferma un ritrovato controllo della spesa di personale per effetto delle norme contenute nel decreto-legge n. 112 del 2008, prima ancora, dunque, dell'entrata in vigore delle più stringenti misure di contenimento recate dal decreto-legge n. 78 del 2010, i cui effetti, in termini disaggregati ed analitici per singolo comparto di contrattazione, saranno esaminati nella Relazione del prossimo anno.

Al termine del 2010 i dipendenti in servizio presso tutte le pubbliche amministrazioni destinatarie delle norme contenute nel d.lgs. n. 165 del 2001 sono circa 3.459.000, di cui 3.315.000 con rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Rispetto al precedente esercizio si registra una flessione percentualmente rilevante (-1,9%), che fa seguito a quella di analogo valore evidenziata al termine del 2009. Il *trend* relativo all'ultimo biennio deriva, in gran parte, dalla politica di razionalizzazione dell'organizzazione scolastica, avviata con il citato decreto-legge n. 112 del 2008, in esito alla revisione del rapporto alunni-docenti e alla ridefinizione delle regole per il dimensionamento ottimale degli istituti scolastici.

La diminuzione del numero dei dipendenti è, comunque, evidente in tutti i comparti di contrattazione, più marcata per quelli statali (-2,4%, a fronte di una riduzione pari all'1,4% per il restante personale pubblico).

La serie storica decennale relativa alla consistenza dei dipendenti evidenzia in modo netto ed univoco la maggior efficacia delle politiche di contenimento avviate a partire dalla seconda metà del 2008. Nel periodo 2001-2008, infatti, sia pur con andamenti non omogenei nei singoli anni e nei diversi comparti, il numero dei dipendenti era rimasto sostanzialmente stabile.

La diminuzione di personale avvenuta nel 2010 ha esplicito appieno i previsti effetti di riduzione della spesa, in un contesto caratterizzato dal rinvio della contrattazione collettiva per l'intero triennio 2010-2012.

Per la prima volta dalla privatizzazione del pubblico impiego, il conto annuale rileva una significativa diminuzione del costo del personale, che si attesta su un valore di 152,2 miliardi (1,5% in meno rispetto al 2009).

La evidenziata, rilevante, diminuzione dei dipendenti ha più che compensato gli effetti derivanti dalla sottoscrizione nel 2010 dei contratti collettivi nazionali per tutte le aree dirigenziali relativi al quadriennio 2006-2009 (comprensivi di una rilevante componente di arretrati) e di quelli connessi con l'andamento della contrattazione integrativa, svoltasi, peraltro, in un quadro caratterizzato da una riduzione delle risorse disponibili e dalla introduzione di più rigorosi controlli.

Con riferimento alla Presidenza del Consiglio dei ministri, i dati di conto annuale evidenziano, nel 2010, un incremento del numero dei dipendenti e della spesa di personale. L'aumento del numero dei dipendenti di qualifica non dirigenziale (+9%) va ricondotto alla stabilizzazione, nel 2010, di 142 unità di personale precario.

L'incremento della spesa per retribuzioni, al netto degli arretrati (+14% per il personale dirigente e +16% per il restante personale), deriva, oltre che dalla dinamica quantitativa citata, dall'andamento della contrattazione collettiva. In

particolare, nel 2010 si sono concretizzati gli effetti di trascinamento del contratto collettivo per il personale non dirigente relativo al quadriennio normativo 2006-2009 che ha modificato profondamente l'assetto retributivo e il cui contenuto è stato esteso, ai sensi della legge n. 183 del 2010, a partire dal 2010, anche agli addetti alla segreteria tecnica del CIPE e alle unità in servizio presso il Dipartimento per il turismo e lo sport. Le rilevazioni di conto annuale relative al 2010 considerano, inoltre, per la prima volta, anche le retribuzioni corrisposte al personale esterno all'amministrazione di diretta collaborazione con gli organi politici, in precedenza rilevate in una apposita sezione.

Va, peraltro, segnalato il processo in atto di riduzione delle strutture amministrative e di generale razionalizzazione degli apparati e di riduzione della spesa avviato dal 2011.

4. La diminuzione dei dipendenti registrata nel 2010 è evidente e rilevante in tutti i comparti di contrattazione, con percentuali significative per il settore della ricerca (-5%), ministeri (-2,8%) e agenzie fiscali (-3,1%).

Meno evidente l'effetto delle misure restrittive contenute nel decreto-legge n. 112 del 2008 con riferimento al servizio sanitario nazionale, relativamente al quale, peraltro, la diminuzione registrata nel biennio 2008-2010 (complessivamente -0,5%) fa seguito ad una crescita del 2,5% nel periodo 2001-2008. Per il comparto Regioni ed autonomie locali si conferma, per il 2010, un andamento della consistenza del personale da tempo in riduzione.

Merita, come detto, una specifica sottolineatura la dinamica quantitativa del personale della scuola.

La riorganizzazione della rete scolastica, cui nuovo impulso è stato impresso dalle manovre finanziarie del 2011, dovrebbe, in prosieguo, incidere ulteriormente sulla consistenza dei dirigenti, già in calo del 10% rispetto al 2009, in relazione alla soppressione delle istituzioni scolastiche che non raggiungono i parametri sufficienti a conservare la personalità giuridica.

Analogo andamento si rileva anche nell'ambito del personale amministrativo (-6% rispetto al 2009) e del personale docente (-2%). Cresce, peraltro, il numero degli insegnanti di sostegno, sia a tempo indeterminato che a tempo determinato, anche a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2010 che ha, tra l'altro, dichiarato non legittima la disposizione relativa al graduale raggiungimento del rapporto di un docente ogni due alunni disabili.

Con riferimento agli altri comparti di contrattazione, i dirigenti registrano una generalizzata riduzione numerica (con la sola eccezione del limitato aumento dei dirigenti di seconda fascia nell'ambito degli enti pubblici economici) che, come detto, si riflette sull'andamento della spesa per competenze fisse che risente della sottoscrizione, nel 2010, dei contratti collettivi per l'intero quadriennio 2006-2009, dai quali sono derivati incrementi dello stipendio pari al 7,9%.

Andamenti non omogenei presenta, per i dirigenti, la spesa per la retribuzione accessoria, al netto degli arretrati: in notevole riduzione il dato relativo ad agenzie fiscali e ricerca. Meno marcata la flessione nei comparti enti pubblici non economici e università. Aumenta, viceversa, in maniera rilevante, il dato relativo ai comparti Presidenza del Consiglio dei ministri e ministeri. Più contenuta la crescita della spesa per entrambe le categorie dirigenziali del servizio sanitario nazionale e per il comparto Regioni e autonomie locali. Un'analisi dettagliata dei fattori che

hanno determinato tali andamenti (rinnovi contrattuali, *turnover*, disponibilità di risorse nei fondi per la contrattazione integrativa) è contenuta nel capitolo quarto.

Per il personale non dirigente, l'andamento della spesa per le componenti fisse della retribuzione nel 2010 risulta, in tutti i comparti, coerente con la diminuzione del numero degli addetti, che compensa ampiamente l'effetto derivante dalle progressioni economiche. Poco significative risultano le conseguenze della conclusione delle procedure per la mobilità verticale, come testimonia la sostanziale stabilità dell'indice di addensamento dei dipendenti nelle aree di inquadramento.

Più complesso e di non univoca lettura il dato relativo alle voci accessorie della retribuzione, che evidenzia, comunque, al netto degli arretrati, una generale tendenza in diminuzione, seppure non omogenea nei diversi comparti. In particolare flessione, nel 2010, l'ammontare dei compensi destinati ad incentivare la produttività, in relazione ad una accelerazione delle procedure di mobilità orizzontale nei diversi livelli economici, in vista del blocco della crescita dei trattamenti individuali, a decorrere dal 2011.

**5.** Il personale in regime di diritto pubblico (Forze armate e Corpi di polizia, vigili del fuoco, prefetti, diplomatici, magistrati e professori universitari) rappresenta nel 2010 circa il 18% del totale complessivo dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, con una spesa pari a 25,5 miliardi.

In netta flessione, rispetto al 2009, il numero degli appartenenti alle diverse categorie, con particolare riferimento ai professori universitari (-5,6%) ed al personale di magistratura (-2,8%). Si rileva, conseguentemente, una forte scopertura dell'organico di diritto.

La sostanziale stabilità della spesa complessiva per il predetto personale deriva dalla compensazione fra gli incrementi riferiti alle forze armate (+3%) e alla magistratura (+3,3%) e la diminuzione della spesa per i corpi di polizia (-1%), i professori universitari (-1,6%) e i diplomatici (-2,6%).

**6.1.** Numerose amministrazioni hanno comunicato nuove assunzioni provenienti da stabilizzazioni di personale precario anche nell'esercizio 2010, per un ammontare complessivo pari a oltre 10.000 unità.

Il fenomeno si è concentrato in modo predominante nel settore della sanità (4.842 unità provenienti da personale a tempo determinato) e negli enti locali (3.907 unità, più della metà dei quali provenienti da lavoratori socialmente utili). Segue, per consistenza, il personale stabilizzato degli enti di ricerca (417 dipendenti) e dell'università (329 unità).

Per quanto riguarda i comparti Regioni e autonomie locali e servizio sanitario nazionale, tale fenomeno si è svolto, peraltro, in un contesto caratterizzato dalla presenza di leggi regionali non sempre rispettose del principio della obbligatorietà di procedure selettive aperte a tutti gli interessati per l'accesso ai pubblici uffici.

La Corte costituzionale ha ritenuto non conformi all'articolo 97 della Costituzione le norme che consentivano la stabilizzazione di dirigenti del comparto sanità originariamente assunti con contratto a tempo determinato e quelle concernenti i lavoratori socialmente utili che prevedevano una valutazione non selettiva, in quanto riferita esclusivamente all'accertamento delle capacità professionali degli interessati.