

**6.2.** Relativamente al personale della scuola, l'art. 9, comma 17, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, ha previsto l'immissione in ruolo di una rilevante quota di personale docente e amministrativo, nell'ambito di una programmazione triennale, al fine di razionalizzare l'organizzazione scolastica, riducendo la forbice creatasi tra organico di diritto (costituito dai docenti di ruolo in servizio presso i singoli istituti scolastici) ed organico di fatto (cioè personale con contratto a termine utilizzato annualmente per garantire la continuità delle attività didattiche).

L'invarianza finanziaria dell'operazione è stata demandata ad una specifica sessione negoziale volta a rimodulare il numero delle fasce retributive e i requisiti di anzianità per il conseguimento dei trattamenti superiori.

Anche in esito alle osservazioni formulate dalla Corte dei conti in sede di certificazione del predetto contratto, il decreto interministeriale del 3 agosto 2011, corredato da una dettagliata scheda tecnica volta ad evidenziare in modo analitico la compatibilità finanziaria dell'operazione, ha previsto, per l'anno scolastico 2011/2012, l'assunzione di 30.300 unità di personale docente ed educativo e 36.000 unità di personale amministrativo e ha programmato, per ciascuno dei due anni scolastici successivi, l'immissione in ruolo, rispettivamente, di ulteriori 22.000 e 7.000 unità.

**7.** Il blocco della contrattazione collettiva nazionale e le altre misure di contenimento della spesa non hanno impedito lo svolgimento della contrattazione di secondo livello, che è risultata, peraltro, condizionata, nel 2011, da una rilevante diminuzione delle disponibilità dei fondi unici di amministrazione.

Il d.lgs. n. 141 del 2011 aveva chiarito le modalità ed i limiti di applicazione delle norme contenute nella riforma Brunetta.

Applicabili immediatamente quelle relative all'assetto delle relazioni sindacali, compresa la possibilità per le amministrazioni di decidere unilateralmente sulla distribuzione delle risorse presenti nei fondi unici in caso di eccessivo protrarsi del confronto negoziale.

Per la riforma strutturale delle componenti accessorie del trattamento economico era, viceversa, indispensabile attendere il riavvio della contrattazione collettiva nazionale, unica fonte competente ad effettuare una generale revisione della struttura retributiva.

Il citato d.lgs. n. 141 del 2011 aveva, inoltre, recepito gli effetti di un accordo intervenuto tra il Governo e le organizzazioni sindacali in data 4 febbraio 2011, volto a limitare l'applicazione delle modalità di classificazione del personale in fasce di merito per l'erogazione differenziata dei trattamenti accessori, al solo utilizzo delle risorse derivanti dal conseguimento di economie sulle spese di personale.

Il quadro normativo della contrattazione integrativa va, peraltro, valutato alla luce del contenuto del protocollo di intesa citato al punto 1.1 che delinea l'avvio di un percorso di complessiva revisione del d.lgs. n. 150 del 2001.

Relativamente al 2010, la specifica rilevazione dei dati effettuata dalla Ragioneria generale dello Stato nell'ambito del conto annuale sconta, ancora, l'adozione di criteri non omogenei per la compilazione delle previste tabelle da parte dei singoli enti che rende difficile e poco significativa l'effettuazione di raffronti tra l'andamento della contrattazione integrativa nel tempo e nei diversi comparti.

Relativamente ai contratti integrativi delle amministrazioni appartenenti ai comparti statali, la Sezione centrale di controllo sulla gestione della Corte dei conti ha disposto, all'interno della programmazione delle attività per il 2012, una specifica indagine avente ad oggetto la gestione delle risorse afferenti al salario accessorio del personale non dirigenziale con riferimento alla verifica dell'adozione di criteri di meritocrazia e selettività nella distribuzione delle risorse, attraverso la ricostruzione delle modalità di effettiva attuazione degli istituti regolamentati.

Tale indagine potrà più compiutamente evidenziare gli effetti della contrattazione integrativa presso le amministrazioni centrali dello Stato.

Già da un primo, sommario, esame dei contatti integrativi relativi alle predette amministrazioni, si rilevano, comunque, una serie di criticità, a cominciare dal pressoché generalizzato inadempimento dell'obbligo di pubblicazione dei contratti stessi nei siti istituzionali delle amministrazioni interessate.

La maggior attenzione verso una distribuzione delle risorse per incentivare la produttività collettiva e il merito individuale dei dipendenti va valutata alla luce di un processo che ha visto, negli anni precedenti, un utilizzo delle disponibilità prevalentemente orientato verso l'effettuazione di progressioni orizzontali, con conseguente, notevole diminuzione delle disponibilità.

I criteri di valutazione del merito individuale dei dipendenti non si discostano, peraltro, da quelli in precedenza utilizzati, in quanto l'innovativa previsione contenuta nel d.lgs. n. 150 del 2009, consistente nella fissazione di un limite percentuale alla collocazione dei dipendenti nelle diverse fasce, è al momento rinviata.

In relazione al ritardo nella sottoscrizione dei contratti integrativi, in alcuni casi è prevista un'immediata anticipazione, in misura percentuale elevata, delle risorse destinate ad incentivare la produttività, prima della conclusione delle procedure di valutazione. Queste ultime si rivelano, inoltre, di difficile attivazione, in quanto i compensi si riferiscono a periodi pregressi, relativamente ai quali non erano stati individuati vincolanti parametri di riferimento.

## **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**

#### **1. L'evoluzione del quadro normativo**

Il 2011 è stato il primo anno di applicazione delle norme di contenimento della spesa di personale contenute nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

L'art. 9 del citato decreto prevede un complessivo quadro di misure volte ad incidere sulla dinamica di tutte le variabili che determinano il costo del lavoro pubblico.

Si tratta, in particolare, per citare solo le principali aree di intervento, della sospensione della contrattazione collettiva per l'intero triennio 2010-2012; del blocco, fino al 2014, della crescita dei trattamenti individuali ordinariamente spettanti ai dipendenti; della fissazione di un limite - esteso, per la prima volta a tutte le pubbliche amministrazioni - alla crescita delle risorse da destinare al finanziamento di trattamenti accessori; della riduzione percentuale dei redditi più elevati; dell'obbligo di ridurre i fondi unici in misura proporzionale ai dipendenti in servizio; della rigorosa conferma della percentuale di crescita prevista per la contrattazione collettiva 2008-2009 (non ancora all'epoca conclusa); della disapplicazione, per un triennio senza possibilità di recupero, dei meccanismi di adeguamento retributivo per le categorie di personale non contrattualizzato; dell'inasprimento e della generalizzata estensione a tutti i comparti di contrattazione dei limiti al *turnover* del personale. Il quadro è, infine, completato da ulteriori misure specifiche riguardanti singole fattispecie, quali, tra l'altro, l'abolizione della clausola di salvaguardia retributiva per i dirigenti in caso di conferimento di un nuovo incarico di minor rilevanza e la facoltà per le amministrazioni di non accogliere domande di trattenimento in servizio oltre i limiti ordinari di anzianità da considerare, in caso contrario, come nuove assunzioni da imputare alla quota autorizzata.

Dall'applicazione della normativa citata gli effetti attesi in termini di miglioramento, nel triennio di applicazione, sui saldi a legislazione vigente erano stimati in circa 1,5 miliardi a fronte di una manovra complessiva di 25 miliardi. Più rilevante la ricaduta sulle previsioni a politiche invariate in relazione al rinvio della contrattazione collettiva per l'intero triennio 2010-2012, il cui costo era stato stimato dalla Corte<sup>1</sup> - applicando le regole previste nell'intesa fra il Governo e le organizzazioni sindacali per la definizione degli assetti contrattuali nel settore pubblico del 30 aprile 2009 - in 5,3 miliardi al netto degli oneri riflessi.

Al di là della quantificazione dei risparmi di spesa, si tratta di misure complessivamente severe ed impegnative, volte ad evidenziare un segnale forte di recupero di capacità programmatica e di controllo di una voce di spesa che rappresenta, in media, oltre il 10% del prodotto interno lordo, il cui andamento fino a tutto il 2008 segnalava preoccupanti elementi di disordine e criticità.

Il descritto quadro normativo è stato ulteriormente rafforzato e completato dalle due manovre estive del 2011 (decreto-legge n. 98 del 2011 e decreto-legge n. 138 del 2011), dalla legge di stabilità per il 2012 e dal cosiddetto decreto salva Italia (decreto-legge n. 201 del 2011).

Si tratta, come rilevato dalla Corte nelle specifiche audizioni svoltesi presso le Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato, di interventi di manutenzione del complessivo impianto di riferimento, volti ad estendere alcune delle misure a comparti in precedenza esclusi, a precisare il significato e l'ambito di applicazione di norme preesistenti, ad intervenire su singoli specifici istituti retributivi, ad eliminare situazioni di privilegio in favore di categorie determinate di personale, a porre limiti alla crescita di voci di spesa ricomprese nell'aggregato costo del personale (missioni, formazione, rimborsi, indennità, compensi per incarichi aggiuntivi).

In particolare l'art. 16 del decreto-legge n. 98 del 2011 demanda al Governo, senza bisogno di un ulteriore intervento legislativo, la possibilità di prorogare per un ulteriore anno, cioè fino al 2014, l'efficacia di alcune delle principali misure contenute nel decreto-legge n. 78 del 2010 e di estenderne il contenuto a categorie di personale non ricomprese nella normativa originaria.

La Corte, nella citata audizione, ha sottolineato in proposito come l'eventuale ulteriore proroga dei limiti alle facoltà assunzionali potrebbe ripercuotersi negativamente sulla funzionalità delle amministrazioni, evidenziando, peraltro, come la norma in questione preveda margini di flessibilità organizzativa finalizzati, a parità di effetti finanziari, a garantire e valorizzare l'efficienza di determinati settori dell'attività amministrativa e a salvaguardare specifiche esigenze operative.

Il medesimo decreto-legge attenua le conseguenze più drastiche del blocco della contrattazione integrativa consentendo l'utilizzo per finalità meritocratiche e premiali, secondo le modalità previste dal d.lgs. n. 150 del 2009, di quota parte delle economie derivanti da processi di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di riordino e ristrutturazione amministrativa, di semplificazione e digitalizzazione, di riduzione dei costi della politica.

Si tratta, in ogni caso, di una previsione di difficile realizzabilità, in quanto le risorse da utilizzare sono correlate alla realizzazione di risparmi ulteriori rispetto a

---

<sup>1</sup> Cfr. Relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico.

quelli già considerati nella costruzione dei saldi tendenziali, al momento non evidenziati.

Il decreto-legge n. 138 del 2011 prevede un'ulteriore revisione in riduzione degli uffici dirigenziali di livello non generale e la rideterminazione delle dotazioni organiche del restante personale, in misura pari al 10 per cento della spesa in precedenza sostenuta. L'intervento in questione fa seguito, peraltro, a quelli di medesima natura e peso già disposti dall'art. 2, comma 8-*bis*, del decreto-legge n. 194 del 2009 e dall'art. 74 del decreto-legge n. 112 del 2008.

Al riguardo la Corte non può che ribadire che gli interventi di riduzione degli organici producono effetti positivi solo se correlati ad un disegno di riordino delle competenze e delle procedure. L'assetto organizzativo deve, peraltro, trovare a regime un dimensionamento stabile ed ottimale. Frequenti e reiterati interventi di revisione obbligano, viceversa, ad una defatigante opera di riordino degli uffici, di riagggregazione delle funzioni di trasferimento e riqualificazione del personale, con effetti negativi sulla funzionalità delle strutture e sulla qualità dei servizi erogati.

Tra le misure in materia di personale contenute nella legge di stabilità per il 2012 merita di essere segnalata l'estensione anche al personale dipendente dalle istituzioni di alta formazione artistica e musicale del blocco degli scatti di anzianità per un triennio, in analogia con quanto previsto per il personale della scuola; il divieto, per i predetti istituti, di conferire incarichi di supplenza, in conseguenza dell'esonero dall'attività didattica dei professori nominati direttori o presidi e la possibilità, infine, di utilizzare gli insegnanti tecnico-pratici in esubero per sopperire alle carenze in organico di altre figure professionali analoghe.

La Corte, in sede di audizione parlamentare, ha espresso perplessità sul contenuto dell'art. 4, comma 89, della legge di stabilità per il 2012 che demanda ad una specifica sessione negoziale per il personale della scuola l'individuazione delle risorse necessarie a garantire, per il 2012, la corresponsione degli scatti di anzianità, in relazione alla mancata evidenziazione per il predetto anno di economie rinvenienti dall'applicazione dell'articolo 64 del decreto-legge n. 112 del 2008. Il previsto vincolo di invarianza finanziaria induce a ipotizzare che, per le finalità sopraindicate - cioè per corrispondere incrementi fissi della retribuzione legati esclusivamente all'anzianità di servizio - vengano utilizzate le già scarse risorse disponibili nei fondi di istituto per incentivare il maggior impegno dei docenti e stimolare il miglioramento dell'attività didattica.

Riguarda la manutenzione del complessivo impianto delle misure introdotte con il decreto-legge n. 78 del 2010, la norma contenuta nell'art. 4, comma 109, volta ad includere anche gli enti locali tra le amministrazioni destinatarie delle norme in materia di contenimento della spesa relativa alla insaturazione di rapporti di lavoro flessibile. Il ricorso a tali tipologie di lavoro avrebbe, infatti, potuto rappresentare uno strumento per vanificare gli obiettivi complessivi di riduzione della spesa di personale con possibili effetti indotti di creazione di nuovo precariato.

Tra le norme volte a limitare alcuni specifici benefici in favore di determinate categorie di personale meritano, ancora, di essere segnalate:

- l'art. 4, comma 26, volto a chiarire il concreto funzionamento del meccanismo di allineamento retributivo dei segretari comunali e provinciali con il trattamento spettante ai dirigenti degli enti locali, finalizzato ad evitare possibili duplicazione di benefici, in linea con le raccomandazioni formulate dalla Corte dei

conti in sede di certificazione del contratto collettivo di lavoro per il biennio economico 2008-2009;

- il comma 46 del medesimo articolo che vieta qualunque forma di perequazione della retribuzione accessoria in favore del personale in posizione di comando o distacco presso le autorità amministrative indipendenti;

- l'art. 4, comma 55, che prevede una decurtazione del 10 per cento delle somme spettanti ai dipendenti dell'amministrazione economico-finanziaria correlate al positivo esito dell'attività di contrasto all'evasione fiscale, con utilizzo della minor spesa per la copertura di oneri indefettibili della medesima amministrazione.

Altre misure incidono, infine, su variabili diverse dalla retribuzione che, comunque, concorrono alla determinazione del costo del lavoro (limiti al numero dei congedi spettanti, alla possibilità di sostituire dipendenti in permesso, alla crescita di specifici compensi di tipo indennitario per missioni e trasferimenti, riduzione dei *fringe benefits*).

Da ultimo, il decreto-legge n. 201 del 2011 ha concentrato la propria attenzione sulla necessità, ad evidenti fini perequativi, di fissare un limite, da intendere come omnicomprensivo, all'ammontare dei compensi, a carico delle finanze pubbliche, percepiti per tutte le prestazioni di lavoro subordinato od autonomo, demandando ad un successivo d.P.C.m. la concreta determinazione del valore di riferimento che dovrà, comunque, essere parametrato al trattamento economico del primo Presidente della Corte di cassazione<sup>2</sup>.

Al riguardo, non possono non essere sottolineate le difficoltà incontrate nella concreta attuazione della analoga normativa contenuta nell'art. 1, comma 539, della legge finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296), dapprima interpretata in maniera restrittiva dalle norme secondarie di attuazione e, successivamente, abrogata dall'art. 1, comma 43, della legge finanziaria per il successivo esercizio (legge 24 dicembre 2007, n. 244) prima ancora di aver prodotto effetti significativi.

Con riferimento al personale appartenente al cosiddetto comparto sicurezza e soccorso civile (forze armate, corpi di polizia e Corpo nazionale dei vigili del fuoco), il decreto-legge 26 marzo 2011, n. 27, convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 2011, n. 74, prevede un incremento del Fondo finalizzato alla erogazione al personale di specifici emolumenti volti a compensare gli effetti del blocco degli automatismi stipendiali e delle progressioni di carriera disposti dall'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010 effetti che, relativamente al 2011, risultano in tal modo pressoché completamente neutralizzati.

A fronte di quanto sopra, vengono utilizzate per intero le risorse, ancora disponibili, stanziata dalla legge finanziaria per il 2004 (legge n. 350 del 2003, art. 3, comma 155) finalizzate ad un intervento, mai attuato, di riordino delle carriere e del trattamento economico degli appartenenti al comparto.

Il citato decreto-legge n. 27 del 2011, quindi, in controtendenza rispetto alle finalità della più recente disciplina in materia di pubblico impiego, conferma per il personale appartenente al comparto sicurezza-difesa, l'attuale assetto retributivo

---

<sup>2</sup> Il predetto tetto è stato fissato con decreto del presidente del Consiglio dei ministri del 23 marzo 2012 in 293.658,95 euro. Ai fini dell'applicazione della disciplina devono essere computati in modo cumulativo le somme comunque erogate ai singoli dipendenti a carico del medesimo o di più organismi anche nel caso di pluralità di incarichi conferiti nel corso dell'anno.

basato su automatismi legati pressoché esclusivamente all'anzianità, rinviando *sine die* la prevista riforma ordinamentale.

Al decreto-legge n. 78 del 2010 ha fatto, dunque, seguito una legislazione stellare e frammentata volta a regolamentare, di volta in volta, singoli istituti, ad estendere alcune delle misure sia sotto il profilo temporale che dell'ambito dei destinatari, ad agire in senso restrittivo su singole voci che incidono sul costo del personale.

L'evoluzione sopradescritta del quadro normativo sollecita le considerazioni di seguito dettagliate.

Una prima riflessione riguarda la natura e le finalità degli interventi normativi adottati a partire dal decreto-legge n. 78 del 2010.

Si tratta di misure inserite in un più ampio contesto di manovre volte al riequilibrio dei conti pubblici, necessarie a fronteggiare le tensioni sul mercato dei titoli sovrani, che prescindono dal raggiungimento di obiettivi specifici in materia di gestione del personale.

La finalizzazione ad una riduzione complessiva della spesa pubblica è, del resto, testimoniata dal fatto che, per la prima volta, l'efficacia delle norme più significative è riferita a tutte le amministrazioni pubbliche ricomprese nello specifico aggregato di contabilità nazionale, al fine di assicurare la necessaria coerenza con il contenuto dei documenti programmatici secondo le regole metodologiche del sistema europeo di contabilità (SEC 95).

Derivano da tale impostazione alcuni importanti corollari.

L'approccio alla materia del pubblico impiego in termini esclusivamente finanziari mette in ombra le specifiche finalità alle quali dovrebbero ispirarsi le politiche di personale. Si tratta di rendere funzionali la dinamica retributiva, la programmazione dei fabbisogni di professionalità specifiche e la definizione degli assetti organizzativi con le esigenze di garantire maggior efficacia ed efficienza e produttività alle amministrazioni e delineare un modello di riparto di competenze e di dimensionamento degli uffici, anche a livello territoriale, ottimale per il miglior svolgimento delle prestazioni.

Le norme commentate presentano, al contrario, forti elementi di rigidità e, di fatto, privano le singole amministrazioni della possibilità di utilizzare la leva salariale quale strumento di una politica di personale volta a garantire una dinamica retributiva coerente, da un lato, con i vincoli di finanza pubblica e in grado, dall'altro, di modularsi su accertati recuperi di produttività del settore pubblico e di miglioramento dei servizi erogati.

Sotto tale profilo la Corte non può fare a meno di ribadire come le misure di contenimento della spesa, necessitate dal difficile contesto economico, hanno di fatto rinviato la piena attuazione del d.lgs. n. 150 del 2009 e l'operatività del nuovo quadro di riferimento per la contrattazione collettiva nazionale quale delineato nella citata intesa di aprile 2009. Quest'ultimo prevedeva innovativi meccanismi volti ad evitare le principali distorsioni verificatesi nell'applicazione delle precedenti regole poste nell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi.

In particolare la Corte, nella relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico, aveva sottolineato positivamente la previsione di una crescita retributiva parametrata ad un indicatore sull'andamento dell'inflazione affidato ad un soggetto estraneo alle parti, la garanzia di una crescita predeterminata delle sole componenti stipendiali, l'introduzione di meccanismi acceleratori della conclusione delle

trattative finalizzati a garantire un ordinato svolgimento delle procedure contrattuali.

Non si può non osservare, inoltre, come, dopo un lungo periodo di crescita disordinata della spesa per redditi da lavoro dipendente, l'ultima stagione contrattuale - per effetto delle misure introdotte con il decreto-legge n. 112 del 2008 e del recupero di un atteggiamento più rigoroso in sede di trattativa con le organizzazioni sindacali - era stata caratterizzata da una particolare moderazione salariale.

Lo spostamento di attenzione verso il complesso delle pubbliche amministrazioni censite dall'ISTAT evoca, poi, la necessità di rendere omogenei i dati relativi alla consistenza del personale ed alla spesa per retribuzioni, allo scopo di migliorare l'attendibilità delle quantificazioni *ex ante* degli effetti finanziari delle diverse misure (che dovrebbero attenersi ai rigorosi criteri previsti dall'art. 17, comma 7, della legge n. 196 del 2009), sia per individuare univoci parametri di riferimento per l'efficacia degli interventi.

In tale contesto va valutata l'estensione, sia pur con modalità semplificate, delle rilevazioni affidate alla Ragioneria generale dello Stato ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. n. 165 del 2001 - le uniche in grado di fornire elementi dettagliati per singolo ente di tutte le variabili che incidono sul costo del lavoro pubblico - anche nei confronti delle amministrazioni non ricomprese nella previsione del citato articolo, nei confronti delle quali è prevista, comunque, l'applicazione delle misure di contenimento della spesa. Ciò potrebbe consentire alla stessa Corte dei conti di ampliare l'area della relazione sul costo del lavoro pubblico, riferendo al Parlamento sulla tenuta delle previsioni e sul raggiungimento degli obiettivi da parte dell'intera platea dei destinatari, evidenziando criticità applicative utili per una successiva messa a punto degli interventi.

Risulterebbe, altresì, utile la predisposizione di un apposito prospetto di riconciliazione tra le rilevazioni del conto annuale della Ragioneria generale dello Stato e quelle di contabilità nazionale dell'ISTAT che utilizzano metodologie e criteri contabili diversi per rilevare la spesa di personale, accentuando il necessario rapporto di reciproca integrazione tra i due documenti. Basti pensare, al riguardo, che, relativamente al 2010, il conto annuale evidenzia una diminuzione del costo del personale e del costo del lavoro rispetto al precedente esercizio, mentre l'ISTAT segnala ancora un sia pur lieve aumento della spesa per redditi da lavoro dipendente.

L'altro aspetto che merita una riflessione è l'estrema complessità del quadro normativo in materia di contenimento della spesa di personale, difficile da interpretare e applicare, solo in parte chiarito da complesse circolari esplicative della Ragioneria generale dello Stato e del Dipartimento per la funzione pubblica. Frequenti, infatti, sono le sovrapposizioni tra i diversi istituti, i vincoli generali che si sommano a quelli relativi a specifiche voci di spesa, la ridefinizione dei destinatari delle diverse disposizioni, le eccezioni e le esenzioni in favore di singole amministrazioni o di interi comparti. La normativa appare frammentata in un complesso di misure, ciascuna delle quali si riferisce a specifiche categorie di enti, con conseguenti margini di indeterminatezza del quadro complessivo.

Con riferimento alle amministrazioni non statali e, in particolare, agli enti locali, la recente normativa citata pone problematiche specifiche. Risulta, di fatto, superato il tradizionale approccio, volto a fissare vincoli generali alla crescita

complessiva della spesa di personale, in linea con la giurisprudenza della Corte costituzionale.

Sinora le specifiche misure di contenimento di singole componenti del costo del lavoro, nei confronti degli enti locali, erano intese come strumentali a rispetto del patto di stabilità interno e delle altre misure di coordinamento della finanza pubblica. Si trattava, in altre parole, di un ventaglio di possibilità che ciascun ente poteva decidere o meno di utilizzare in tutto o in parte. Gran parte delle nuove misure invece - quali il blocco dei trattamenti accessori, la riduzione percentuale dei redditi più elevati, i vincoli alla crescita di specifiche voci di spesa - sono obbligatorie anche per gli enti locali e impongono vincoli puntuali che limitano l'autonomia gestionale dei singoli enti.

Si tratta, in buona sostanza, di una sorta di anticipata garanzia dell'osservanza di comportamenti virtuosi finalizzata a rafforzare il conseguimento di obiettivi generali di contenimento della spesa e ad evitare comportamenti elusivi difficilmente sanzionabili a posteriori.

Risulta, quindi, adottato un approccio non in linea con le finalità della *spending review*, attraverso la quale ciascun ente dovrebbe essere responsabilizzato al conseguimento di obiettivi di sana gestione finanziaria, senza essere vincolato dalla necessità di effettuare tagli lineari a singole componenti della complessiva spesa di personale.

A fronte di quanto sopra, il decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, ha disposto un raddoppio dei margini per le assunzioni negli enti locali, alzando la percentuale al 40% della spesa corrispondente alle cessazioni intervenute nell'anno precedente.

In sede di audizione presso le Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato, la Corte ha sottolineato come la norma all'esame si pone in controtendenza rispetto al disegno, sinora perseguito, di correlare le misure di contenimento alla spesa di personale a un processo di gestione in forma associata delle funzioni proprie degli enti locali. Oltre che ad indebolire il rigore delle scelte finora adottate in materia di politiche del personale, la norma contenuta nel citato decreto-legge attenua la spinta per l'individuazione di assetti organizzativi dimensionalmente più efficienti, rispondendo a logiche individuali di una struttura territoriale considerata, a ragione, troppo frazionata.

Il delineato quadro normativo sembra destinato ad essere profondamente rivisto per effetto della recente sottoscrizione di un protocollo d'intesa fra il Governo, le Regioni, le Province e i Comuni e le organizzazioni sindacali volto a delineare un percorso di revisione delle norme contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009 in materia di assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego e dei rapporti fra legge e contrattazione collettiva, con particolare riferimento al sistema di valutazione per l'erogazione dei trattamenti accessori.

Con la sottoscrizione della citata intesa, il Governo si è, infatti, impegnato a promuovere la presentazione di un disegno di legge delega finalizzato, tra l'altro:

- a riconoscere la contrattazione collettiva come la fonte deputata non solo alla determinazione dell'assetto retributivo ma, anche, alla definizione delle modalità per la valorizzazione del merito individuale e dell'impegno dei dipendenti;
- a coinvolgere le organizzazioni sindacali nei processi di razionalizzazione della spesa, compresa la *spending review*, con possibilità di integrare le risorse destinate alla contrattazione integrativa con le economie realizzate;

- a ridefinire l'assetto delle relazioni sindacali, intervenendo sui diversi istituti partecipativi;
- a demandare alla contrattazione collettiva la definizione del numero e della composizione delle aree di contrattazione, superando i vincoli previsti dal d.lgs. n. 150 del 2009;
- a rafforzare i poteri di indirizzo in materia di contrattazione collettiva delle Regioni e degli Enti locali attraverso la previsione di più ampi margini di autonomia per la definizione delle risorse da destinare ai rinnovi contrattuali.

Con riferimento alla valutazione dei dipendenti viene, di fatto, superata la norma contenuta nell'art. 19 del d.lgs. n. 150 del 2009 che prevedeva la classificazione del personale in fasce di merito - con una vincolata percentuale di dipendenti da collocare in ciascuna di esse - all'interno di un nuovo disegno organizzativo volto a conferire, per la distribuzione delle risorse, maggior peso alla *performance* dell'Amministrazione rispetto alla valutazione comparativa dell'impegno dei dipendenti.

Un'apposita sezione dell'intesa è dedicata all'individuazione di momenti di raccordo fra le nuove regole in corso di elaborazione riguardanti il mercato del lavoro privato e l'ordinamento dei dipendenti pubblici. In tale contesto si ribadisce l'obbligatorietà del pubblico concorso per l'accesso agli Uffici pubblici, e la prevalenza del rapporto di lavoro a tempo indeterminato quale tipologia contrattuale da utilizzare per far fronte ai fabbisogni ordinari delle pubbliche amministrazioni. Viene, inoltre, previsto il riordino delle norme in materia di licenziamento per motivi disciplinari, ampliando la competenza della contrattazione collettiva in materia di individuazione ed applicazione delle sanzioni.

Particolare attenzione viene, poi, dedicata alla formazione del personale, prevedendo il riordino del complessivo sistema delle scuole e degli istituti sia a livello centrale che locale.

L'ultima tematica trattata riguarda la valorizzazione del ruolo dei dirigenti e l'individuazione di strumenti per garantire effettività al principio di separazione tra indirizzo politico e attività gestionale.

Alcuni degli aspetti trattati nell'intesa di maggio 2012 rispondono ad esigenze di completamento e manutenzione del sistema in vista del riavvio della contrattazione collettiva nazionale, finalizzati a superare criticità e rigidità più volte sottolineate dalla Corte. Si tratta, in particolare, delle nuove procedure per la definizione dei comparti di contrattazione, dell'esigenza di conferire margini di autonomia alle Regioni e agli Enti locali, a seguito dell'emanazione dei decreti legislativi in materia di federalismo, della particolare, doverosa attenzione alla formazione del personale, della garanzia di un'effettiva autonomia dei dirigenti rispetto agli organi di indirizzo politico.

Al di là di quanto sopra, il complessivo contenuto della citata intesa, che di fatto ripropone un assetto delle relazioni sindacali e un riparto di competenza tra legge e contrattazione collettiva analogo a quello antecedente il d.lgs. n. 150 del 2009, suscita, ad una prima lettura, non poche perplessità.

Il complesso e articolato sistema di valutazione della produttività dell'Amministrazione e del merito dei dipendenti viene rimesso in discussione per essere sostituito con un nuovo modello, al momento del tutto indeterminato, da definire in sede negoziale.

Al riguardo la Corte non può fare a meno di sottolineare che durante l'intero decennio 1998-2008, a fronte di reiterate affermazioni di principio - analoghe a quelle contenute nell'intesa all'esame - la contrattazione collettiva non è stata in grado di conferire effettività al principio di correlazione fra i trattamenti accessori e l'obiettivo misurazione di incrementi nell'efficienza delle amministrazioni, finendo per privilegiare una distribuzione in modo indifferenziato di risorse a tutti gli interessati sulla base esclusiva della presenza in servizio.

Il delineato quadro necessita, dunque, di essere completato attraverso l'introduzione di norme finalizzate a rafforzare la capacità contrattuale del datore di lavoro pubblico, prevedendo, quanto meno, la conferma della disposizione, già contenuta nel d.lgs. n. 150 del 2009, che consente alle amministrazioni di decidere unilateralmente in materia di distribuzione dei trattamenti accessori, in caso di eccessivo protrarsi delle trattative ovvero di mancata accettazione da parte sindacale dell'introduzione di effettivi criteri di selettività e premialità per l'attribuzione dei diversi benefici.

## **2. L'interpretazione delle norme in materia di personale pubblico nelle pronunce di nomofilachia delle Sezioni riunite della Corte dei conti**

Le difficoltà nell'interpretare ed applicare la complessa e stratificata normativa in materia di vincoli alla crescita delle spesa di personale e di limiti per le nuove assunzioni è testimoniata dal sempre più frequente ricorso, da parte delle Regioni e degli enti locali, all'attività consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Numerose questioni, aventi specifica rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica, hanno dato origine a deliberazioni delle Sezioni riunite in sede di controllo aventi carattere di orientamento vincolante per la successiva giurisprudenza delle sezioni regionali, sulla base di quanto disposto dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2009.

Un primo gruppo di questioni ha riguardato i presupposti ed i limiti per l'effettuazione di nuove assunzioni, con specifico riferimento alla normativa rispettivamente applicabile agli enti soggetti al patto di stabilità interno ed a quelli di minori dimensioni.

Con delibera n. 53 del 2010 le Sezioni riunite hanno interpretato in modo rigoroso il divieto di procedere a nuove assunzioni posto nei confronti degli enti inadempienti alle prescrizioni del patto di stabilità interno, *ex art.* 76, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008, ritenendo, in tal caso, precluso anche il ricorso ad operazioni di mobilità in entrata.

Al fine di garantire la necessaria neutralità finanziaria alle procedure di mobilità, la delibera n. 59 del 2010 ha chiarito che gli enti locali non sottoposti al patto di stabilità interno, nei confronti dei quali operano i vincoli in materia di assunzione previsti dall'articolo 1, comma 562 della legge n. 296 del 2006, possono considerare le operazioni di mobilità in uscita come equiparabili ad intervenute cessazioni dal servizio di propri dipendenti e procedere, quindi, a nuove assunzioni, solo nell'ipotesi in cui gli enti presso cui i dipendenti sono stati trasferiti imputino effettivamente la mobilità in entrata alla quota autorizzata di nuove assunzioni.

Il divieto di nuove assunzioni in caso di mancato rispetto di un predeterminato rapporto tra la spesa di personale e la spesa corrente degli enti locali rivisto, da ultimo, nell'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010, è stato ritenuto dalle

Sezioni riunite come principio avente portata generale e applicabile, quindi, anche agli enti di minori dimensioni, ferma restando, per questi ultimi, la necessità del rispetto della specifica normativa in materia di limiti assunzionali contenuta nell'art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006 (delibere n. 3 e 4 del 2011).

Relativamente agli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno, le Sezioni riunite hanno ritenuto che l'art. 14, comma 9, seconda parte, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui stabilisce un vincolo alle nuove assunzioni pari al 20 per cento della spesa sostenuta per le cessazioni intervenute nell'anno precedente, debba essere riferito anche alle assunzioni con contratto a termine, fatte salve le eccezioni espressamente stabilite per legge, e gli interventi caratterizzati da ipotesi di somma urgenza per lo svolgimento di servizi infungibili ed essenziali.

Su tale questione, peraltro, è successivamente intervenuto il legislatore con l'art. 4, commi 102 e 103, della legge di stabilità per il 2012, che nell'estendere anche agli enti locali gli specifici vincoli alla crescita della spesa relativa alle assunzioni a tempo determinato, già previsti per le amministrazioni statali dall'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010, hanno limitato l'applicabilità del citato articolo alle sole assunzioni a tempo indeterminato.

All'attenzione delle Sezioni riunite è stata posta inoltre la questione relativa ai presupposti ed ai limiti per il conferimento, da parte degli enti locali, di incarichi dirigenziali a soggetti non inseriti nei ruoli specifici di ciascun ente, con particolare riferimento al rapporto tra la previsione contenuta nel nuovo testo dell'art. 19, commi 6 e 6-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001 (modificato, da ultimo, dall'art. 40 del d.lgs. n. 150 del 2009) e l'art. 110 del testo unico enti locali.

Le Sezioni riunite, sulla base di quanto deciso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 324/2010 - in base alla quale le norme per il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti estranei all'amministrazione attengono alla materia dell'ordinamento civile di pertinenza esclusiva dello Stato - hanno considerato immediatamente applicabile anche agli enti locali la disciplina relativa ai requisiti di professionalità necessari per il conferimento, alla durata massima del rapporto (non superiore a cinque anni) e ad alcuni aspetti del regime economico e giuridico. Quanto alle concrete percentuali applicabili, le Sezioni riunite hanno ritenuto ragionevole prendere in considerazione il valore (8 per cento della dotazione organica) che l'art. 19 citato riferisce alla prima fascia della dirigenza statale (ritenuta equivalente, per mansioni svolte, all'unica categoria dirigenziale prevista nei contratti collettivi per gli enti del comparto Regioni ed enti locali). Conseguentemente, è stato ritenuto applicabile anche agli enti locali il meccanismo di computo dei limiti (art. 19, comma 6-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001), in base al quale il quoziente derivante dall'applicazione di tale percentuale deve essere arrotondato all'unità inferiore, se il primo decimale è inferiore a cinque, o all'unità superiore, se esso è uguale o superiore a cinque.

Il rigore della pronuncia della Corte è stato, peraltro, attenuato da un successivo intervento normativo. L'art. 1 del d.lgs. n. 141 del 2011 determina specificamente per gli enti locali la percentuale entro la quale è possibile avvalersi di dirigenti estranei all'amministrazione, nella misura del 18%, sommando, quindi, i valori previsti rispettivamente per la prima e la seconda fascia della dirigenza delle amministrazioni statali.

Un ulteriore gruppo di questioni ha riguardato le spese per incarichi di consulenza.

Con la medesima delibera le Sezioni riunite hanno, altresì, ritenuto di dovere escludere dall'applicazione della norma gli oneri coperti mediante finanziamenti aggiuntivi e specifici trasferimenti provenienti da altri soggetti pubblici o privati, fermo restando che tale esclusione non incide sul principio di onnicomprensività del trattamento economico dei dirigenti, per i quali, invece, la provenienza dei finanziamenti per attività comunque riconducibili all'interno delle funzioni istituzionali deve ritenersi indifferente.

La Corte ha successivamente sottolineato (delibera n. 50/2011) che nella categoria delle spese per incarichi di consulenza rientrano anche le prestazioni a carattere altamente specialistico in materie non rientranti tra le competenze dei dipendenti degli enti (si tratta, in realtà, dell'unica tipologia di consulenza consentita dalla normativa), comprese quelle necessarie all'effettuazione di campagne pubblicitarie istituzionali.

Con riferimento alla spesa per missioni, soggetta a particolari vincoli e limitazioni dall'art. 6 della legge n. 122 del 2010, le Sezioni riunite hanno ritenuto tuttora vigente l'art. 45, comma 2, del CCNL del 16 maggio 2001 per i segretari comunali e provinciali, concernente il rimborso spettante al segretario titolare di due uffici in comuni limitrofi, trattandosi non già di missione in senso proprio ma di spostamenti necessari a raggiungere l'ordinaria sede di svolgimento dell'incarico nel Comune diverso da quello della residenza.

Un'interpretazione restrittiva è stata data alla norma relativa al blocco dei trattamenti accessori, escludendo dall'applicazione dell'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010, solo i compensi destinati a remunerare l'attività di progettazione di opere pubbliche e i compensi specifici spettanti all'avvocatura interna degli enti connessi alla liquidazione delle spese legali in caso di giudizio favorevole all'amministrazione (delibera n. 51/2011). Nella specie, hanno osservato le Sezioni riunite, "si tratta di remunerare in modo adeguato prestazioni professionali tipiche - che altrimenti dovrebbero essere acquisite attraverso il ricorso al mercato con possibili costi aggiuntivi per i bilanci degli enti - utilizzando risorse aggiuntive rispetto a quelle dei bilanci degli enti, in favore di soggetti specifici e non della generalità dei dipendenti".

Non è stato ritenuto rientrante nel blocco della dinamica retributiva individuale (art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010) il particolare compenso previsto in favore dei segretari comunali e provinciali finanziato attraverso l'utilizzo di una quota parte della maggiorazioni dei diritti di segreteria previsti dall'art. 5 della legge regionale Marche n. 22/2009, trattandosi di un emolumento non avente carattere fisso e continuativo. Quanto sopra, peraltro, fermo restando che la relativa fonte di finanziamento concorre a determinare il valore dei fondi unici di amministrazione sottoposti a rigorosi vincoli di crescita per effetto del successivo comma 2-bis del medesimo art. 9 (delibera n. 56/2011).

Particolarmente severa la giurisprudenza delle sezioni di controllo in materia di stabilizzazione nell'organico degli enti locali di dipendenti di società partecipate in esito alla decisione di reinternalizzazione dei servizi.

La delibera n. 3 del 2012 ha escluso tale possibilità, in considerazione sia della natura cogente ed inderogabile della normativa in materia di contenimento

della spesa per il personale - finalizzata ad imprescindibili esigenze di riequilibrio della finanza pubblica - sia in quanto la stabilizzazione, in relazione alle modalità di assunzione delle società partecipate, verrebbe, di fatto, a rappresentare una violazione del principio costituzionale della necessità di un pubblico concorso per l'accesso ai pubblici uffici.

Particolarmente complessa la questione concernente il diverso ambito di applicazione della norma relativa ai tagli sui compensi corrisposti per incarichi particolari (art. 6, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 2010) rispetto a quella concernente la riduzione del trattamento economico ordinariamente spettante ai pubblici dipendenti, contenuta nell'art. 9, comma 2, del medesimo decreto-legge.

Con delibera n. 5/2012, le Sezioni riunite hanno ritenuto che l'indennità prevista per il segretario comunale che svolga anche le funzioni di direttore generale rientri nella seconda ipotesi trattandosi, nella specie, del corrispettivo previsto da un'espressa norma contrattuale, a fronte dello svolgimento di compiti aggiuntivi rientranti, peraltro, nella complessiva prestazione lavorativa presso l'ente di appartenenza.

### **3. La contrattazione collettiva nazionale e le problematiche connesse con la fruizione delle prerogative sindacali**

Nel corso del 2011 le Sezioni riunite hanno esaminato, in sede di certificazione, n. 4 ipotesi di accordi collettivi riguardanti rispettivamente:

- la disciplina giuridica ed economica del personale di DigitPA per il quadriennio normativo 2006-2009 e i due bienni economici;
- la rimodulazione della decorrenza delle classi stipendiali spettanti al personale della scuola finalizzata a garantire la copertura economica di un piano triennale per l'assunzione, a tempo indeterminato, di personale docente, educativo ed amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA), per gli anni 2011-2013, ai sensi dell'art. 9, comma 17, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 12 luglio 2011;
- l'estensione anche agli anni 2007, 2008 e 2009 della procedura di compensazione dei permessi sindacali per la partecipazione alle riunioni di organismi direttivi statuari, usufruiti in misura superiore al contingente spettante, mediante riduzione proporzionale di quelli di competenza dei tre anni successivi.

La Corte, nel rilasciare certificazione positiva (delibera n. 24 del 2011) dell'ipotesi di accordo relativa al personale di DigitPA - ente inserito per la prima volta nei comparti di contrattazione pubblica ai sensi del d.lgs. 1 dicembre 2009, n. 177 - che ha mutato in DigitPA la precedente denominazione del CNIPA, chiarendo la natura di ente pubblico non economico della predetta struttura - osservava, peraltro, come il particolare assetto retributivo derivante dall'ipotesi di accordo esaminata comportava, in prosieguo, il rischio di rendere difficoltoso l'inserimento dell'ente in uno dei nuovi comparti di contrattazione previsti dall'art. 54, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2009.

Il riallineamento ai trattamenti economici previsti per il personale dei comparti pubblici risultava, infatti, limitato al solo stipendio tabellare, atteso che la nuova indennità di qualificazione professionale, pur nella considerazione degli elementi di specificità che caratterizzano l'ente, raggiungeva un valore significativamente superiore a quello relativo agli analoghi istituti previsti per il personale pubblico.

L'istituzione, per la prima volta, del fondo unico di amministrazione, avvenuta con l'ipotesi esaminata dalla Corte, ha di fatto reso inapplicabili - per la difficoltà ad effettuare significativi raffronti con il precedente assetto retributivo - le norme volte a limitare l'ammontare delle fonti di finanziamento dei trattamenti accessori.

La Corte ha, infine, escluso la possibilità di una riassegnazione al predetto fondo unico degli importi relativi alle indennità di qualificazione professionale al momento della cessazione dal servizio dei beneficiari, in quanto tali emolumenti non erano stati all'origine finanziati con risorse proprie del fondo medesimo, all'epoca, come detto, non presente nella contabilità del CNIPA.

L'ipotesi di accordo relativa al comparto scuola, siglata in attuazione dell'art. 9, comma 17, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (convertito in legge 12 luglio 2011, n. 106) ha presentato carattere peculiare ed atipico: per la prima volta, nell'assetto delle relazioni sindacali del settore pubblico, è stata prevista una fattispecie per taluni aspetti assimilabile ai cosiddetti contratti di solidarietà praticati in periodi di crisi aziendale per il settore privato.

Si trattava, nella specie, di reperire risorse per l'attuazione di un piano straordinario triennale di immissione in ruolo di personale docente, educativo ed amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA), per gli anni 2011-2013, attraverso un percorso negoziale di revisione della tempistica necessaria alla maturazione degli incrementi stipendiali connessi con l'anzianità di servizio.

In sede di certificazione la Corte (delibera n. 43 del 2011) osservava che la stima delle economie, derivanti dal contratto, pur attendibile e prudentiale, scontava un elevato grado di approssimazione, per la mancanza di informazioni complete ed attendibili sulle caratteristiche del personale da inquadrare nelle nuove fasce retributive.

La stima, ad avviso della Corte era, dunque, da considerare di larga massima, in quanto eccessivamente influenzata da presunzioni sulla distribuzione del personale per anzianità e per qualifica, informazioni, queste ultime, fondamentali anche per una puntuale verifica dei futuri oneri derivanti dalle progressioni stipendiali da attribuire al personale da stabilizzare (circa 30.000 unità).

Per un approfondimento della vicenda sopradescritta, si rinvia alle considerazioni svolte nel capitolo sesto della presente relazione.

L'ultimo contratto esaminato dalle Sezioni riunite ha avuto ad oggetto la materia delle prerogative sindacali ed in particolare le modalità per il recupero dei permessi retribuiti per la partecipazione agli organi direttivi statutarie delle organizzazioni sindacali fruiti, negli anni antecedenti il 2011, in eccedenza rispetto alle previsioni contrattuali.

Il fenomeno della sovra fruizione di prerogative sindacali è risultato, in effetti, a consuntivo, particolarmente rilevante fino a tutto il 2010, in relazione alle modalità di rilevazione dei dati che non consentivano una immediata conoscenza del monte ore ancora disponibile. Gli stessi prospetti riepilogativi su base annuale venivano trasmessi in ritardo alle organizzazioni sindacali che, spesso, ne contestavano l'attendibilità, avviando un frequente contenzioso con le singole amministrazioni.

Quanto sopra ha reso difficile la compensazione delle ore fruiti in eccedenza nell'esercizio immediatamente successivo a quello di riferimento. Solo a partire dal mese di aprile 2010 il sistema informativo è stato implementato, con particolare

riferimento alla possibilità, per le organizzazioni sindacali, di fruire di una consultazione immediata *on line* dei dati relativi al numero di permessi fruiti. Ciò dovrebbe assicurare il monitoraggio in tempo reale, già al momento delle singole richieste, del livello di fruizione dei singoli istituti sindacali e la conseguente diminuzione delle eccedenze.

Come risulta dalla Relazione sugli esiti del monitoraggio sulla fruizione dei distacchi e permessi sindacali, presentata al Parlamento nel mese di giugno 2011 dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, le eccedenze nella fruizione delle prerogative sindacali, relativamente all'anno 2010, riguardano un totale generale di alcune migliaia di ore a fronte di circa 700 mila ore relative al triennio precedente. Qualora il *trend* dovesse essere confermato anche per il 2011, si tratterebbe, dunque, di un fenomeno in via di normalizzazione.

Il contratto esaminato e certificato dalla Corte prevede la rateizzazione, nei tre anni successivi al 2011, delle ore fruiti in eccedenza nel quinquennio antecedente, con la salvaguardia di un dimensionamento minimo dell'entità delle prerogative finalizzato all'espletamento dei compiti essenziali per la funzionalità delle singole organizzazioni sindacali.

Al di là del contenuto dello specifico contratto, volto a risolvere una delicata problematica auspicabilmente transitoria, la Corte ritiene utile, sulla base della prima dettagliata relazione trasmessa dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione ai sensi dell'art. 12 della legge 4 marzo 2009, n. 15, l'effettuazione di un riepilogo dei dati relativi all'entità delle prerogative sindacali fruiti nel corso del 2010 e del relativo costo a carico dell'erario.

Gli enti che hanno adempiuto allo specifico obbligo di trasmettere i dati sono 8.875 su un totale di 12.776. Tali enti raggruppano 2,3 milioni di dipendenti a fronte di un totale di 3,1 milioni (75,6 per cento).

Con riferimento dunque ai soli enti che hanno trasmesso i dati:

- il numero totale di giornate di distacco sindacale è stato pari, nel 2010, a 821.439, corrispondenti all'assenza dal servizio per un intero anno di 2.251 dipendenti;

- le giornate fruiti per permessi cumulati sono state 142.619, corrispondenti all'assenza dal servizio per un intero anno di 391 dipendenti;

- i giorni di assenza dal servizio relativi a permessi retribuiti per lo svolgimento di incarichi presso le R.S.U. sono stati 177.048, corrispondenti all'assenza dal servizio per un anno lavorativo di 805 dipendenti;

- 45.870 sono stati, infine, i giorni non lavorati a causa della partecipazione a riunioni di organismi direttivi statutari, corrispondenti all'assenza dal servizio per un anno lavorativo di 208 dipendenti.

In totale, dunque, la fruizione delle prerogative sindacali ha determinato, nel 2010, un costo equivalente all'assenza dal servizio per un anno di 3.655 unità (pari ad un dipendente ogni 550 in servizio). Applicando a tale dato il costo medio di un dipendente pubblico, pari a 31.000 euro, l'onere a carico dell'erario può essere stimato in 113,2 milioni.

Ipotizzando il medesimo livello di fruizione di prerogative presso il restante 25 per cento degli enti inadempienti, il costo totale si approssima alla cifra di 151 milioni al netto degli oneri riflessi.

Il quadro va completato con i dati relativi alle aspettative ed ai permessi non retribuiti.