

congruità della successiva riassegnazione, a distanza di tempo, delle disponibilità ai fondi unici al momento della cessazione dal servizio o del trasferimento presso altre amministrazioni dei beneficiari dell'attribuzione di uno o più livelli economici superiori.

Da un esame delle risultanze delle indagini svolte dai Servizi ispettivi di finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato in materia di spese di personale, è emerso in numerosi casi, con riferimento agli enti locali, un trasferimento di risorse dal fondo unico al bilancio non congruo, accompagnato, spesso, da un reintegro delle disponibilità dei fondi negli esercizi successivi non sufficientemente motivato.

La crescita delle disponibilità dei fondi unici al di fuori degli ordinari meccanismi di programmazione è stata favorita da una applicazione non sempre rigorosa delle norme contenute in tutti i contratti collettivi per il quadriennio normativo 1998-2001 che consentono un'integrazione delle risorse nel caso di attivazione di nuovi servizi che comportino la necessità di un incremento degli organici ovvero un maggior impegno del personale in servizio rispetto allo svolgimento dei compiti ordinari.

Le verifiche effettuate dal predetto nucleo ispettivo e dagli organi di revisione interna degli enti hanno evidenziato una tendenza ad utilizzare la citata previsione a fronte di motivazioni generiche, riferite alla complessità dei compiti ordinari da svolgere, una quantificazione dei finanziamenti aggiuntivi non correlata ad una attendibile quantificazione del maggior impegno del personale, l'attribuzione del carattere fisso e continuativo degli incrementi in contrasto con l'obbligo di rivalutare anno per anno il permanere delle sottostanti necessità, il riferimento alla necessità di ampliare gli organici in un contesto caratterizzato da stringenti limiti al *turnover* del personale.

Altre problematiche sembrano avviate a soluzione, quale quella relativa all'obbligo di dimensionare il valore dei fondi al numero dei dipendenti in servizio. L'applicazione di tale nuova regola potrebbe essere accompagnata dall'abbandono, nella prossima contrattazione nazionale, di clausole che commisurano la crescita dei fondi unici alla massa salariale riferita ad un determinato esercizio finanziario, da sostituire con l'indicazione di un valore assoluto da rapportare, anno per anno, al personale presente.

3. L'andamento della contrattazione integrativa alla luce delle rilevazioni effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato.

Relativamente al 2010 la specifica rilevazione 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 nei diversi comparti.

Con riferimento alle fonti di finanziamento, il valore delle cosiddette risorse storiche - cioè di quelle cristallizzate nel loro ammontare, al momento del primo avvio della contrattazione integrativa (che teoricamente non dovrebbe risultare variato nel corso del tempo) presenta, invece, valori non coerenti con le rilevazioni relative ai precedenti esercizi. Non tutti gli enti hanno, inoltre, adottato criteri omogenei per quanto attiene al computo o meno nel valore del fondo degli oneri riflessi (cioè delle somme necessarie al pagamento dei contributi a carico del datore

di lavoro). Numerose e non univoche le poste compensative necessarie ad evidenziare i passaggi di risorse dal fondo agli ordinari capitoli di bilancio (e viceversa, in caso di cessazione dal servizio degli interessati) in relazione all'andamento delle progressioni economiche orizzontali dei dipendenti.

Con le osservazioni sopraevidenziate e con l'auspicio che, per il futuro, anche in relazione alla prevista predisposizione di modelli uniformi per l'esposizione delle risultanze contabili dei fondi, le criticità descritte nel precedente paragrafo possano essere superate, le *tabelle* di seguito riportate aggregano, per i principali comparti di contrattazione, in termini percentuali rispetto al totale delle risorse, l'incidenza delle diverse fonti di finanziamento della contrattazione integrativa e quella dei principali impieghi delle disponibilità.

Tabella 1

*Andamento percentuale delle fonti di finanziamento
dei fondi unici di amministrazione (FUA)
per i comparti di contrattazione non dirigenziale - anno 2010*

(valori percentuali)

Finanziamento FUA	Servizio sanitario nazionale	Enti pubblici non economici	Enti di ricerca	Regioni e Auton. locali	Ministeri	Presidenza Cons. ministri	Università
Risorse fisse							
- Risorse storiche	90,4	61,8	69,1	49,5	34,1	27,6	62,6
- Incrementi contrattuali	0,7	1,7	6,1	9,8	8,7	6,8	8,0
- Riassegnazione al fondo emolumenti personale cessato dal servizio	-	1,9	-	-	5,2	0,9	13,1
- Riassegnazione al fondo cessati dal servizio (RIA)	0,7	2,4	4,1	3,7	7,4	1,6	9,2
- Riduzione ex decreto legge n. 112/08	-	- 7,0	- 3,2	-	- 0,7	- 1,1	- 5,9
Risorse variabili							
- Risorse aggiuntive per attivazione nuovi servizi o incremento dotazioni organiche	0,9	1,5	0,2	13,6	-	-	9,4
- Risparmi spesa personale	0,2	0,5	3,0	-	3,7	0,3	-
- Risorse provenienti da leggi speciali	0,3	19,5	-	2,7	6,8	12,4	0,5
- Sponsorizzazioni e proventi conto terzi	-	-	0,3	0,4	0,6	7,0	1,5
- Diminuzione straordinario	-	-	-	0,6	0,5	-	1,3
- Economie da part time	-	0,1	-	-	-	-	-
- Altre risorse	2,5	1,8	16,9	5,8	11,4	3,3	3,8
- Voci che finanziano il fondo per specifici istituti di comparto	1,9	-	0,5	7,5	-	17,9	1,6
Somme provenienti dall'anno precedente							
- Somme provenienti dall'anno precedente	0,4	0,1	2,0	4,0	3,2	-	4,5
Poste correttive e riduzioni fondo							
- Riduzione fondo per perequazione indennità di amministrazione	-	-	-	-	3,9	8,9	-
- Riduzione fondo per progressioni economiche (PEO) effettuate nell'anno	1,1	0,0	-	-	4,4	6,2	33,2
- Valore storico PEO 2004	-	0,0	-	-	2,6	2,2	12,0
- Saldo flussi finanziari tra bilancio e FUA per PEO 2004-2010	-	0,0	-	-	0,1	5,8	8,3
- Riduzione fondo	1,0	15,7	1,0	2,5	8,1	-	3,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

Tabella 2

*Andamento percentuale dell'utilizzo delle risorse
presenti nei fondi unici di amministrazione
per i comparti di contrattazione non dirigenziale - anno 2010*

(in percentuale)

Utilizzo FUA	Servizio sanitario nazionale	Enti pubblici non economici	Enti di ricerca	Regioni e Auton. locali	Ministeri	Presidenza Cons. ministri	Università
- Produttività collettiva	12,0	14,1	6,7	10,6	23,8	-	6,8
- Produttività individuale	1,1	3,9	-	9,9	5,2	-	8,0
- Progressioni economiche	36,5	13,1	1,8	30,6	33,7	16,1	31,1
- Posizioni organizzative e indennità di responsabilità	7,8	3,9	7,6	17,6	15,4	-	14,8
- Indennità fisse	-	11,4	69,1	8,6	-	41,3	26,0
- Indennità variabili e straordinario	28,3	11,6	10,0	13,9	9,3	1,9	5,2
- Altre destinazioni	12,0	41,9	3,1	5,4	2,9	40,7	5,3
- Importi ancora da contrattare	2,4	0,1	1,7	3,4	9,7	-	2,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

La Ragioneria generale dello Stato, sulla base dei dati trasmessi dalle amministrazioni, ha effettuato, d'intesa con la Corte dei conti, una specifica elaborazione volta ad evidenziare, per alcuni comparti di personale non statale, le variazioni del valore dei fondi unici (inteso come ammontare delle somme disponibili per la contrattazione nel 2010) rispetto a quello del precedente esercizio.

Con riferimento ai dirigenti delle Regioni e autonomie locali i risultati sono esposti nella seguente *tabella*, nella quale gli enti sono stati suddivisi in relazione al numero dei dirigenti in servizio. I dati riguardano 610 istituzioni in quanto sono stati esclusi i Comuni con meno di 2 dirigenti e gli enti inadempienti alla trasmissione dei dati per almeno uno dei due esercizi di riferimento.

Tabella 3

Variazioni % del FUA 2010 rispetto al 2009 per classi dimensionali.
Area II della dirigenza (Regioni e Autonomie locali)

Amministrazioni con oltre 100 dirigenti	n.	% su totale
- Variazione superiore al 20%	1	7,7
- Variazione tra il 10 e il 20%	1	7,7
- Variazione tra il 5 e il 10%	5	38,5
- Variazione positiva non superiore al 5%	2	15,4
- Variazione nulla o negativa	4	30,8
Totale	13	100,0
Amministrazioni tra 50 e 100 dirigenti	n.	% su totale
- Variazione tra il 10 e il 20%	1	7,7
- Variazione tra il 5 e il 10%	4	30,8
- Variazione positiva non superiore al 5%	3	23,1
- Variazione negativa	5	38,5
Totale	13	100,0
Amministrazioni tra 10 e 50 dirigenti	n.	% su totale
- Variazione superiore al 50%	2	1,5
- Variazione superiore al 20%	10	7,4
- Variazione tra il 10 e il 20%	14	10,4
- Variazione tra il 5 e il 10%	36	26,7
- Variazione positiva non superiore al 5%	25	18,5
- Variazione negativa	48	35,6
Totale	135	100,0
Amministrazioni tra 5 e 10 dirigenti	n.	% su totale
- Variazione superiore al 50%	10	5,3
- Variazione superiore al 20%	20	10,6
- Variazione tra il 10 e il 20%	21	11,1
- Variazione tra il 5 e il 10%	39	20,6
- Variazione positiva non superiore al 5%	34	18,0
- Variazione negativa	65	34,4
Totale	189	100,0
Amministrazioni tra 2 e 5 dirigenti	n.	% su totale
- Variazione superiore al 50%	5	1,9
- Variazione superiore al 20%	30	11,5
- Variazione tra il 10 e il 20%	28	10,8
- Variazione tra il 5 e il 10%	39	15,0
- Variazione positiva non superiore al 5%	70	26,9
- Variazione negativa	88	33,8
Totale	260	100,0
Totale Amministrazioni EE.LL.	n.⁽¹⁾	% su totale
- Variazione superiore al 50%	17	2,8
- Variazione superiore al 20%	61	10,0
- Variazione tra il 10 e il 20%	65	10,7
- Variazione tra il 5 e il 10%	123	20,2
- Variazione positiva non superiore al 5%	134	22,0
- Variazione negativa	210	34,4
Totale	610	100,0

Fonte: dati ed elaborazione RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Su un totale di 8.517 enti adempienti all'invio dei dati, sono stati esclusi i Comuni con un numero di dirigenti inferiori a due e quegli enti che, per almeno uno degli anni considerati, non hanno compilato in tutto od in parte la tabella 15 del conto annuale-IGOP.

Emerge un andamento complessivamente disomogeneo. Colpisce l'elevato numero di enti che evidenziano variazioni positive superiori al 10%, percentuale che in 17 casi raggiunge il 50%.

Da un esame incrociato dei dati, la rilevazione dell'IGOP ha evidenziato che l'incremento del fondo va imputato, nella maggior parte dei casi, all'attivazione, nel 2010, della norma contenuta nell'art 25, comma 3, del CCNL per il quadriennio 1998-2001, che prevede un'integrazione delle risorse nell'ipotesi di attivazione di nuovi servizi,) in relazione al maggior impegno dei dipendenti, a conferma delle considerazioni in precedenza esposte sul carattere critico che tale disposizione ha finora rappresentato.

Analoghe considerazioni valgono per il personale non dirigente del medesimo comparto. La rilevazione, in questo caso, ha interessato 6.310 enti su un totale di 8.517.

A fronte di un elevato numero di istituzioni (pari al 56%) che evidenziano variazioni negative, elevato è, comunque, il numero di quelle che presentano percentuali, anche elevate, di aumento delle disponibilità.

Anche in tal caso, la dinamica incrementale dei fondi è da imputare all'applicazione della norma contrattuale analoga a quella citata per i dirigenti (art. 15, comma 5, del CCNL per il quadriennio 1998-2001).

Tabella 4

Variazioni % del FUA 2010 rispetto al 2009 per classi dimensionali.

Personale non dirigente del comparto Regioni ed Autonomie locali

Amministrazioni con oltre 1.000 dipendenti	n.	% su totale
- Variazione tra il 10 e il 20%	3	6,1
- Variazione tra il 5 e il 10%	6	12,2
- Variazione positiva non superiore al 5%	14	28,6
- Variazione nulla o negativa	26	53,1
Totale	49	100,0
Amministrazioni tra 100 e 1.000 dipendenti	n.	% su totale
- Variazione superiore al 50%	10	1,5
- Variazione superiore al 20%	30	4,4
- Variazione tra il 10 e il 20%	52	7,7
- Variazione tra il 5 e il 10%	55	8,1
- Variazione positiva non superiore al 5%	140	20,7
- Variazione negativa	388	57,5
Totale	675	100,0
Amministrazioni tra 50 e 100 dipendenti	n.	% su totale
- Variazione superiore al 50%	16	2,2
- Variazione superiore al 20%	37	5,1
- Variazione tra il 10 e il 20%	68	9,5
- Variazione tra il 5 e il 10%	53	7,4
- Variazione positiva non superiore al 5%	143	19,9
- Variazione negativa	402	55,9
Totale	719	100,0
Amministrazioni tra 5 e 50 dipendenti	n.	% su totale
- Variazione superiore al 50%	181	3,7
- Variazione superiore al 20%	379	7,8
- Variazione tra il 10 e il 20%	441	9,1
- Variazione tra il 5 e il 10%	418	8,6
- Variazione positiva non superiore al 5%	725	14,9
- Variazione negativa	2.723	55,9
Totale	4.867	100,0
Totale Amministrazioni EE.LL.	n.⁽¹⁾	% su totale
- Variazione superiore al 50%	207	3,3
- Variazione superiore al 20%	446	7,1
- Variazione tra il 10 e il 20%	564	8,9
- Variazione tra il 5 e il 10%	532	8,4
- Variazione positiva non superiore al 5%	1.022	16,2
- Variazione negativa	3.539	56,1
Totale	6.310	100,0

Fonte: dati ed elaborazione RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Su un totale di 8.517 enti adempienti all'invio dei dati, 6.310 amministrazioni, per il biennio considerato, hanno compilato correttamente la tabella 15 del conto annuale.

Per la sanità (283 enti su un totale di 309), l'elaborazione che, a fini pratici, prende in considerazione il valore aggregato dei tre distinti fondi, evidenzia un consistente numero di casi di diminuzione delle risorse, concentrati nelle Regioni interessate dai piani di rientro ma, anche, un elevato numero di enti che presentano valori in aumento, per lo più inferiori al 5 per cento.

Tabella 5

*Variazioni % del FUA 2010 rispetto al 2009.
Personale non dirigente del servizio sanitario nazionale*

Variazione	n. amministra- zioni ⁽¹⁾	% su totale
- Variazione superiore al 50%	3	1,1
- Variazione tra 20 e 50%	7	2,5
- Variazione tra 10 e 20%	9	3,2
- Variazione tra 5 e 10%	22	7,8
- Variazione positiva non superiore al 5%	150	53,0
- Nessuna crescita	15	5,3
- Variazione negativa fino al 10%	65	23,0
- Variazione negativa oltre il 10%	12	4,2
Totale	283	100,0

Fonte: dati ed elaborazione RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Su un totale di 309 enti adempienti all'invio dei dati, per il biennio considerato, 283 amministrazioni hanno compilato correttamente la tabella 15 del conto annuale.

I dati sopraesposti sollecitano, per il futuro, l'attenzione mirata degli organi di revisione e delle stesse Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti per l'effettuazione di eventuali indagini specifiche nell'ambito della programmazione dei controlli successivi sulla gestione.

Non si può fare a meno di sottolineare che un incremento di risorse da destinare alla contrattazione integrativa, al di fuori dei rigorosi limiti previsti dalle norme di legge e dai contratti collettivi, rappresenta un'ipotesi di danno all'erario.

4. La contrattazione integrativa per le amministrazioni centrali dello Stato: considerazioni generali e rinvio

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 2012¹, 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.

Si rinvia, dunque, all'esito di tale indagine per una compiuta verifica degli effetti della contrattazione integrativa presso le amministrazioni centrali dello Stato.

¹ Cfr. deliberazione n. 16/2011/G del 16 dicembre 2011.

Da un primo, sommario, esame dei contatti integrativi relativi alla distribuzione delle risorse presenti nei fondi unici per il 2010 e per il 2011, si rileva, innanzitutto, il pressoché generalizzato inadempimento dell'obbligo di pubblicazione dei contratti stessi nei siti istituzionali delle amministrazioni interessate. Si tratta di un adempimento importante, finalizzato alla trasparenza dell'azione amministrativa ed all'attivazione di un controllo diffuso, da parte degli utenti dei servizi, sull'uso delle pubbliche risorse. In caso di perdurante, mancato rispetto di tale obbligo dovranno, pertanto, esserle attivate le procedure per l'applicazione delle previste sanzioni.

Anche in relazione all'attività di indirizzo svolta dal Dipartimento per la funzione pubblica ed alle osservazioni formulate in sede di certificazione, i contratti integrativi più recenti mostrano, in effetti, maggiore attenzione ad una distribuzione delle risorse per incentivare la produttività collettiva e il merito individuale dei dipendenti.

Si tratta, peraltro, di una tendenza che, in molti casi, si colloca a valle di un processo di utilizzo delle risorse, avvenuto negli anni precedenti, prevalentemente orientato verso l'effettuazione di progressioni orizzontali, che ha ridotto notevolmente l'ammontare complessivo delle disponibilità.

In tale contesto numerose amministrazioni hanno previsto la classificazione del personale in fasce di merito alle quali corrisponde una diversa percentuale di erogazione degli incentivi. Il metodo adottato, peraltro, non si discosta da quello in precedenza utilizzato in quanto, come detto, l'innovativa previsione di un numero chiuso di dipendenti da collocare in ciascuna fascia di merito è, al momento, rinviato.

Solo a consuntivo sarà, dunque, possibile verificare l'effettiva selettività dei criteri di valutazione che, sinora, hanno avuto quale esito l'attribuzione pressoché generalizzata del punteggio più elevato.

Si registra, inoltre, una tendenza volta a considerare la collocazione nei livelli meno elevati come una sorta di sanzione disciplinare subordinata, pertanto, all'attivazione di complesse procedure di garanzia, con possibile attivazione di un generalizzato contenzioso. Quanto sopra rende ulteriormente difficile il recupero di un maggior rigore nell'attività valutativa.

I contratti integrativi relativi alla distribuzione delle risorse presenti nei fondi unici continuano a fare rinvio, per la parte relativa alle procedure di valutazione, al disposto di precedenti contratti integrativi di livello generale non più efficaci ai sensi di quanto disposto dall'art. 65 del d.lgs. n. 150 del 2009.

Frequente è, inoltre, il rinvio alla contrattazione decentrata sul luogo di lavoro dei criteri per l'utilizzo specifico di una quota delle risorse presenti nei fondi unici senza indicare priorità e criteri direttivi, in contrasto con le norme che regolano il riparto di competenza tra i diversi livelli negoziali.

In relazione al ritardo nella sottoscrizione dei contratti integrativi, in alcuni casi è prevista una immediata anticipazione, in misura percentuale elevata, delle risorse destinate ad incentivare la produttività, prima, dunque, 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.

Hanno collaborato,
per l'attività istruttoria e l'elaborazione dei dati, i seguenti funzionari del Nucleo tecnico *Costo del lavoro pubblico*:
Patrizio Michetti, Rosanna Vasselli, Roberto Spagnuolo, Renato Manzoni, Nicoletta Rizzi, Anna Rita Crosti e
Francesca Mondini;
per le attività di segreteria: Laura Esposito.

La *figura* in prima pagina (commentata a pag. 38 e ss.) rappresenta, nel periodo 2000-2014, l'andamento delle retribuzioni lorde pro capite dei pubblici dipendenti (linea rossa) in raffronto alle variazioni del PIL (linea verde).

Tutte le delibere delle Sezioni riunite della Corte dei conti in materia di costo del lavoro pubblico citate nella presente relazione sono consultabili sul sito istituzionale della Corte dei conti: <http://www.corteconti.it/>.