

REVISIONE DEGLI ASSETTI ORGANIZZATIVI

Non sono tuttavia da trascurare alcuni casi di *best practices*, come quella del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che ha predisposto un sistema di indicatori e *target* con un consistente numero di indicatori di *outcome*; del Ministero dello sviluppo economico che ha prodotto, nel dettaglio, le informazioni riguardanti i procedimenti amministrativi; del Ministero dell'interno che ha predisposto il monitoraggio trimestrale sul rispetto degli standard.

Nella tavola 5 sono riportati i valori generali attinenti al grado di conformità nel rispetto al d.lgs. n. 150/2009 e delle delibere CIVIT e alla qualità delle informazioni contenute nei report e nei documenti prodotti e trasmessi alla Commissione:

Tavola 5

	2012		Variaz. % 2012/2011	
	Conformità	Qualità	Conformità	Qualità
Ministeri	87%	44%	10	4
Ente previdenziale	65%	40%	-7	0
Ente parco nazionale	68%	32%	13	3
Ente di ricerca	66%	40%	1	2
Altri enti	58%	35%	7	1
Ente di ricerca	58%	35%	7	1
Totale amministrazioni	69%	37%	7	2

Fonte: CIVIT. Rapporto generale sull'avvio del ciclo di valutazione della *performance* 2012

Per i Ministeri si nota un miglioramento rispetto al 2011 sia in termini di conformità ai provvedimenti (10 per cento), sia in termini di contenuto (4 per cento), anche se analizzando il complesso dei Ministeri la qualità, come già ricordato, appare ancora non adeguata alle aspettative (44 per cento).

In generale si rileva, in tutti i comparti, una scarsa qualità delle informazioni contenute nei piani riconducibile sia alla novità degli strumenti sia alla scarsa propensione a lavorare in termini di risultati e non solo di attività contingenti.

Si rileva, inoltre, una sostanziale difficoltà delle Amministrazioni nel formulare obiettivi strategici (medio e lungo periodo) e articolare nell'ambito di questi obiettivi di breve termine. Come già evidenziato il processo di pianificazione e controllo dovrebbe attenere alle modalità di erogazione dei servizi offerti ed avere a riguardo i beneficiari finali, diretti e indiretti, di tali servizi (*stakeholders*). A tal riguardo è la marcata autoreferenzialità delle amministrazioni l'ostacolo da superare per la piena realizzazione della riforma delle politiche pubbliche.

4. Le misure di semplificazione, di innovazione tecnologica e di contrasto alla corruzione

Il 2012 è stato caratterizzato da numerose norme tese a promuovere l'integrità nell'uso delle risorse pubbliche mediante una forte interrelazione dei principi di trasparenza, semplificazione e legalità. Il quadro di contrasto alla corruzione appare per la prima volta in linea con i sistemi dei Paesi più avanzati e coerente con le raccomandazioni degli organismi internazionali e dell'OCSE.

ORGANIZZAZIONE, GESTIONE DEL PERSONALE E ATTIVITÀ CONTRATTUALE

Con DL n. 174/2012¹⁵ è stato previsto l'obbligo di rendere trasparente lo stato patrimoniale delle cariche elettive e di governo degli enti territoriali, con DL 18 ottobre 2012, n. 179¹⁶ si è inteso promuovere la diffusione di infrastrutture e servizi digitali, ponendo a carico delle amministrazioni obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali, la cui osservanza comporta responsabilità dirigenziale e incide sulla valutazione delle *performance* individuale dei dirigenti. Infine il DL 22 giugno 2012 n. 83, convertito con modificazioni in legge 7 agosto 2012, n. 134 ha previsto norme volte a favorire la crescita, lo sviluppo e la competitività del sistema produttivo del paese, mediante l'obbligo delle amministrazioni di assicurare la pubblicità sulla rete Internet, dei provvedimenti attributivi di vantaggi economici di qualunque genere (art. 18)¹⁷.

In tema di prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica Amministrazione, il legislatore è intervenuto con la legge 6 novembre 2012, n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", che prevede una disciplina organica in materia e che ha anche riformato alcuni articoli del codice penale e del codice civile¹⁸. Il provvedimento, che risponde agli obblighi internazionali derivanti dalla convenzione ONU contro la corruzione, del 31 ottobre 2003 e della convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa 27 gennaio 1999, ha individuato nella CIVIT, l'autorità nazionale anticorruzione (ruolo precedentemente svolto dal Dipartimento della funzione pubblica). La Commissione è tenuta entro il 12 dicembre di ogni anno a riferire al Parlamento sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia (art. 1, lettera g)).

La legge n. 190/2012 conteneva una serie di deleghe da attuarsi entro il 28 maggio 2013 e in particolare: l'art. 1, comma 35 prevedeva il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle PA, a cui è stata data attuazione con il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33; all'art. 1, comma 49 sulla disciplina dell'incompatibilità degli incarichi è stata data attuazione con il d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39; all'art. 1, comma 63 in materia di incandidabilità alle cariche pubbliche elettive, ha dato attuazione il d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235. Le deleghe previste all'art. 1 commi n. 48 (disciplina organica degli illeciti), n. 67 (incarichi che comportano posizione in fuori ruolo dei magistrati e avvocati dello Stato) e n. 74 (disposizioni integrative o correttive al decreto stesso da attuarsi entro un anno) non sono state ancora attuate.

Tra i nuovi strumenti previsti per prevenire o sanzionare fatti, situazioni e comportamenti sintomatici di fenomeni corruttivi, è stata prevista a livello di ciascuna Amministrazione, l'adozione di un piano triennale di prevenzione alla corruzione, da inviare al Dipartimento della funzione pubblica, con il fine, tra l'altro, di individuare le

¹⁵ "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213.

¹⁶ DL 18 ottobre 2012, n. 179 "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", convertito con modificazioni in legge 17 dicembre 2012, n. 221.

¹⁷ In questa ottica si pongono anche le disposizioni del DL n. 1/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27/2012, che riguarda il tema delle liberalizzazioni, per tanti aspetti, interconnesse a quelle contenute nel DL n. 5/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 4 aprile 2012, n. 35, intese alla semplificazione ed allo sviluppo.

¹⁸ Al codice penale sono apportate modificazioni ai seguenti articoli: articolo 32-quater, articolo 32-*quinqies*, articolo 314, articolo 318, articolo 319, è stato inserito l'articolo 319-*quater*, articolo 320, articolo 322, articolo 322-*ter*, articolo 323, articolo 323-*bis*, dopo l'articolo 346 è inserito il seguente: "Art. 346-*bis*. Al codice civile sono state apportate modificazioni all'articolo 2635".

REVISIONE DEGLI ASSETTI ORGANIZZATIVI

attività con il più alto rischio di corruzione, coordinare i meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni per prevenire il rischio di corruzione.

Il piano dovrà prevedere una adeguata rotazione dei dirigenti e dei dipendenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione nonché le misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni.

Ogni amministrazione, inoltre, è chiamata a predisporre un Piano annuale di prevenzione alla corruzione in cui individuare le strategie prioritarie per la prevenzione e il contrasto della corruzione, nonché a individuare idonee procedure per la formazione del personale dedicato a tali attività.

Un altro elemento di novità, nella cultura della programmazione delle amministrazioni, è costituito dall'introduzione del concetto di mappa del rischio intesa come quadro di quei processi e attività nell'ambito dei quali si incentra la maggior esposizione al rischio di elementi di corruzione. Tale strumento, già presente nelle tecniche di *fraud audit*, è stato introdotto quale ausilio per la redazione dei Piani annuali e suscita particolare interesse perché si inserisce in quel percorso, più volte richiamato, di attenzione verso i processi organizzativi che travalicano le rigidità delle strutture amministrative. Tra i processi particolarmente esposti al rischio di corruzione si menzionano, ad esempio, quello di approvvigionamento, il processo di gestione e assegnazione delle gare di appalto¹⁹ e le relative attività afferenti: autorizzazione o concessione, scelta del contraente nell'affidamento di lavori, forniture e servizi, concessione di erogazione delle sovvenzioni, concorsi e prove selettive.

Le disposizioni tuttavia si limitano a prevedere un monitoraggio dei settori più esposti al rischio corruttivo, nonché un rafforzamento dell'attività di controllo e monitoraggio con specifico riferimento ai meccanismi di formazione delle decisioni in tali settori. Si condivide il rilievo dato alla opportunità, nella fase di prima applicazione della legge in esame, di mettere a punto soluzioni che consentano di selezionare, per singole amministrazioni, le misure realmente necessarie, sostenibili ed efficaci, così da concentrare gli sforzi su un numero limitato di interventi, abbattendo i costi e massimizzando le possibilità di successo.

Di particolare interesse risulta anche l'introduzione delle norme in materia di incandidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali e di divieto di ricoprire le cariche di presidente e di componente del consiglio di amministrazione dei consorzi, di presidente e di componente dei consigli e delle giunte delle unioni di comuni, di consigliere di amministrazione e di presidente delle aziende speciali e delle istituzioni menzionate all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, di presidente e di componente degli organi esecutivi delle comunità montane. A tal riguardo si segnala che il citato d.lgs. 8 aprile 2013 n. 39 "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190", ha meglio specificato il contenuto delle previsioni contenute nella legge n. 190/2012 individuando i casi di incompatibilità e inconferibilità ai diversi livelli di governo.

In particolare il decreto legislativo qualifica alcune tipologie di inconferibilità tra cui: a) inconferibilità di incarichi in caso di condanna per reati contro la pubblica

¹⁹ Si veda anche la normativa in riforma del codice degli appalti, DL n. 1 e DL n. 5 del 2012.

ORGANIZZAZIONE, GESTIONE DEL PERSONALE E ATTIVITÀ CONTRATTUALE

Amministrazione; b) inconfiribilità relativa a soggetti provenienti da enti privati regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni; c) inconfiribilità relativa agli incarichi a componenti di organi di indirizzo politico nazionale, regionale, locale e di incarichi di direzione delle ASL.

Sono definiti inoltre i criteri per stabilire l'esistenza di eventuali incompatibilità tra incarichi. Quest'ultima viene definita come l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione o lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico.

Nelle iniziative di intervento collegate col disegno del legislatore di riordinare l'area formativa del pubblico impiego assume rilievo, in particolare, la diffusione di una cultura della legalità e la promozione di moduli comportamentali eticamente adeguati. In questo contesto appare essenziale fare riferimento anche a proposte maturate in ambito scientifico e operare in stretto collegamento con le istituzioni internazionali (ONU, OCSE, Consiglio d'Europa in seno al quale opera il Gruppo di Stati contro la corruzione).

Si richiama infine il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”, che al capo II reca obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.

Per quanto concerne il Codice dell'Amministrazione Digitale (DL n. 82/2005) emanato in attuazione della delega contenuta nell'articolo 10 della legge 29 luglio 2003, n. 229, si segnalano gli aggiornamenti intervenuti ad opera del DL n. 5/2012 (“Salva Italia”), delle leggi del 7 agosto 2012, n. 134 e n. 135/2012, nonché dal DL 18 ottobre 2012, n. 179, che assegnano funzioni e ruoli nuovi a tutta la Pubblica Amministrazione, con la previsione di diritti per cittadini e imprese in materia di uso delle tecnologie nelle comunicazioni con le Amministrazioni.

La notevole produzione legislativa intende dare nuovo vigore e maggiore concretezza a strumenti non ancora pienamente diffusi come i certificati *online*, i servizi telematici a cittadini/imprese e i pagamenti *online*.

Tra le principali novità in tema di amministrazione digitale si segnalano:

- La promozione della diffusione di architetture di *cloud computing*²⁰ (DL n. 18 ottobre 2012, n. 179);
- l'obbligatorietà per la PA, dal 1° gennaio 2014, di utilizzare “esclusivamente i canali e i servizi telematici ovvero della posta elettronica certificata” (DL n. 5/2012);
- la gestione dei servizi ICT in forma associativa per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (art. 19, legge n. 135/2012);
- i pagamenti telematici (DL n. 5/2012).

Dal punto di vista delle procedure di applicazione la novità sta nel fatto che per la prima volta sia stata individuata, dallo stesso legislatore, una data di scadenza per la messa in opera delle previsioni normative. A partire dal 1° gennaio 2014, infatti, le

²⁰ Per *cloud computing* si intende l'insieme delle tecnologie che permettono, in genere mediante un servizio offerto da un *provider*, di memorizzare o elaborare dati grazie all'utilizzo di risorse messe a disposizione in rete mediante un'architettura *client-server*.

REVISIONE DEGLI ASSETTI ORGANIZZATIVI

amministrazioni indicate al comma 3-*bis* del codice, sono tenute ad utilizzare esclusivamente servizi telematici o la posta certificata anche per gli atti, le comunicazioni o i servizi dagli stessi resi.

Si auspica che tale data non rappresenti, come spesso è accaduto, un adempimento meramente formale, ma che piuttosto sia considerato un termine entro il quale completare un percorso di formazione e qualificazione professionale del personale coinvolto che sia in grado di valorizzare i benefici di una simile impostazione.

È bene precisare come non sia sufficiente apporre un termine di adempimento per l'adeguamento delle amministrazioni, ma occorre che si preveda un percorso puntuale e uniforme per superare il *digital divide* che ancora è diffuso nel Paese e mettere così in grado i cittadini di poter usufruire delle nuove possibilità di interazione con le amministrazioni. Invero rispetto a quest'ultimo tema i riferimenti normativi appaiono forse troppo poco puntuali ed incisivi.

In generale le nuove previsioni in tema di amministrazione digitale si allineano al percorso di semplificazione, trasparenza e innovazione a cui si è fatto cenno nel presente capitolo e che ha avuto inizio già a partire dagli anni '90, quando il legislatore disegnava, con la legge n. 241 del 1990, una pubblica amministrazione che parlasse al cittadino in maniera aperta e trasparente e invitava le amministrazioni a dialogare fra di loro per evitare inefficienze, duplicazione delle informazioni e dispersione dei dati. Si auspica pertanto che queste nuove previsioni consentano non solo di tracciare una strada verso la quale orientare il percorso di modernizzazione delle amministrazioni, ma anche di gettare un fondamento per consentire ai soggetti individuati, di assicurare la concreta applicazione di quanto previsto.

Come più volte auspicato dalla Corte, infatti, il processo di riorganizzazione strutturale e gestionale delle amministrazioni pubbliche può attuarsi solo grazie all'utilizzo delle tecnologie, dell'informazione e della comunicazione, nell'ambito dei procedimenti amministrativi, delle attività gestionali, dei documenti, della modulistica e delle modalità di accesso e di presentazione di istanze da parte dei cittadini e delle imprese.

Si auspica, infine, una rapida adozione dei provvedimenti attuativi del Codice dell'amministrazione digitale e, in particolare, di quelli relativi alla formazione e alla conservazione dei documenti informatici, aspetto divenuto ancor più rilevante per effetto sia del recente obbligo di stipulare con strumenti informativi gli accordi tra Pubbliche amministrazioni e i contratti pubblici, sia dell'utilizzo del domicilio digitale per tutte le comunicazioni tra Pubbliche amministrazioni e cittadini. Senza tralasciare la concreta realizzazione dell'anagrafe nazionale della popolazione residente e del documento unico di identità che unifica carta di identità elettronica e tessera sanitaria.

PAGINA BIANCA

IL PERSONALE

IL PERSONALE

- 1. Raccordo fra i dati di contabilità nazionale e il rendiconto generale dello Stato**
- 2. La spesa per redditi da lavoro dipendente del personale statale nel rendiconto generale dello Stato per il 2012**

1. Raccordo fra i dati di contabilità nazionale e il Rendiconto generale dello Stato

Nella Relazione 2013 sul costo del lavoro pubblico deliberata dalle Sezioni riunite il 13 giugno, la Corte ha ampiamente commentato l'andamento nel 2012 della spesa per redditi dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, sulla base delle rilevazioni contenute nel consuntivo ISTAT diffuso nel mese di marzo 2013 e delle prime anticipazioni delle risultanze del Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato relative al 2012, effettuate sulla base dei cedolini pagati attraverso il sistema automatizzato SPT.

La mancata predisposizione da parte dell'ISTAT di un prospetto di riconciliazione tra i dati di contabilità nazionale e le risultanze del bilancio dello Stato non ha consentito, per l'esercizio all'esame, di procedere, come effettuato nella Relazione sul rendiconto 2011, ad un'analisi incrociata dei dati relativi al personale pubblico, aventi ad oggetto un diverso raggruppamento di interessati ed elaborati con differente metodologia.

Tale analisi aveva evidenziato, relativamente al 2011, una sottostima da parte dell'ISTAT dell'andamento (in diminuzione) della spesa per redditi del personale dello Stato, in quanto le elaborazioni di contabilità nazionale avevano alla base dati derivanti dal preconsuntivo, successivamente corretti nel rendiconto presentato alla Corte dei conti agli inizi del mese di giugno.

La Corte rilevava, inoltre, che la discordanza tra i dati di contabilità nazionale e quelli del rendiconto era, in parte, da ricondurre ad un andamento anomalo (in aumento) dei trasferimenti compensativi, effettuati dallo Stato agli enti di previdenza, al fine di ripianare a consuntivo la maggior spesa sostenuta, classificati nel rendiconto dello Stato all'interno della categoria I - spesa per redditi da lavoro dipendente e considerati in contabilità nazionale nella voce trasferimenti.

Sempre sul piano metodologico, anche le elaborazioni effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato, all'interno del Conto annuale, non sempre coincidono con i dati di bilancio e con quelli riguardanti il numero e la variazione dei dipendenti delle singole amministrazioni, esposti nelle note preliminari a ciascuno stato di previsione ed al rendiconto.

In relazione a quanto sopra, la Corte ribadisce ora, da un lato, l'importanza della predisposizione da parte dell'ISTAT di un elaborato che dia atto dei passaggi metodologici e delle fonti utilizzate per determinare la spesa per redditi del personale

ORGANIZZAZIONE, GESTIONE DEL PERSONALE E ATTIVITÀ CONTRATTUALE

statale e, dall'altro, la necessità che i singoli ministeri utilizzino, nella predisposizione degli atti programmatici, i medesimi dati comunicati alla Ragioneria generale per la compilazione del conto annuale.

Premesso quanto sopra, le prime anticipazioni del Conto annuale per il 2012 effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato sulla dinamica occupazionale del personale statale¹, aggiornate al 31 dicembre 2012, evidenziano una sostanziale stabilità nel numero dei dipendenti (con una diminuzione di circa mezzo punto percentuale rispetto al 2011). La riduzione più significativa riguarda, come si evince dalla seguente tavola, la carriera diplomatica (-6,2 per cento), la carriera penitenziaria (-6,5 per cento), il comparto ministeri (-2,7 per cento) ed il Corpo nazionale dei vigili del fuoco (-2,7 per cento).

TAVOLA 1

ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE DEL PERSONALE STATALE

Comparti di contrattazione statale	Unità in servizio ⁽¹⁾			Variazioni %		Variazioni assolute	
	2010	2011	2012	2011/2010	2012/2011	2011/2010	2012/2011
Ministeri	166.486	159.913	155.561	-3,9%	-2,7%	-6.574	-4.352
Agenzie fiscali	51.460	51.156	50.108	-0,6%	-2,0%	-303	-1.048
Presidenza del Consiglio dei Ministri ⁽²⁾	2.601	2.420	2.381	-6,9%	-1,6%	-181	-40
Scuola	1.028.670	998.213	996.708	-3,0%	-0,2%	-30.457	-1.505
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	8.808	8.300	8.691	-5,8%	4,7%	-509	391
Corpo nazionale dei vigili del fuoco	31.672	32.628	31.755	3,0%	-2,7%	955	-873
Corpi di polizia ⁽³⁾⁽⁴⁾	156.101	153.875	153.707	-1,4%	-0,1%	-2.226	-168
Forze armate ⁽⁴⁾	139.382	139.122	137.460	-0,2%	-1,2%	-260	-1.662
Magistratura	10.228	10.055	10.190	-1,7%	1,3%	-173	135
Carriera diplomatica	867	936	878	8,0%	-6,2%	69	-58
Carriera prefettizia	1.377	1.330	1.291	-3,4%	-2,9%	-47	-39
Carriera penitenziaria	432	401	375	-7,2%	-6,5%	-31	-26
Totale	1.598.085	1.558.349	1.549.105	-2,5%	-0,6%	-39.736	-9.244

Fonte: elaborazioni su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ I dati sono desunti dal numero dei cedolini pagati tramite il sistema SPT nel mese di dicembre, per ciascuno degli anni considerati.

⁽²⁾ Escluso il personale comandato.

⁽³⁾ I dati non comprendono il personale della Guardia di finanza relativamente al quale sono tuttora in corso le procedure di validazione dei dati trasmessi.

⁽⁴⁾ Escluso il personale appartenente all'aggregazione "Altro personale" di Conto annuale.

In relazione al peso in termini quantitativi del comparto e al conseguente contributo all'andamento generale, meritano un particolare approfondimento le variazioni intervenute nella consistenza del personale della scuola.

¹ I dati sono stati resi disponibili tempestivamente dall'IGOP ai fini della presente Relazione.

IL PERSONALE

TAVOLA 2

DINAMICA OCCUPAZIONALE DEL PERSONALE DELLA SCUOLA

Categoria di personale		Unità in servizio ⁽¹⁾			Variazioni %			Variazioni assolute		
		2010	2011	2012	2011/2010		2012/2011	2011/2010		2012/2011
Dirigenti scolastici		9.045	8.183	7.196	-9,5%		-12,1%	-862		-987
Insegnanti	di ruolo	670.304	663.557	662.989	-1,0%	-	-0,1%	-6.747	-15.998	-568
	non di ruolo	135.010	125.759	125.968	-6,9%	2,0%	0,2%	-9.251		209
Personale ATA	di ruolo	161.632	185.767	181.332	14,9%	-	-2,4%	24.135	-13.597	-4.435
	non di ruolo	52.679	14.947	19.223	71,6%	6,3%	28,6%	-37.732		4.276
Totale		1.028.670	998.213	996.708	-3,0%		-0,2%	-30.457		-1.505

Fonte: elaborazioni su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ I dati sono desunti dal numero dei cedolini pagati nel mese di dicembre tramite il sistema SPT, per ciascuno degli anni considerati.

Nel 2012 la complessiva stabilità nel numero degli addetti² deriva dalla conferma del mantenimento dei livelli occupazionali del personale docente di ruolo e non di ruolo. Diminuiscono in modo significativo, invece, i dirigenti scolastici, sia per effetto della riduzione delle sedi di servizio in relazione al riordino dei plessi, sia in relazione alla mancata conclusione nell'anno di procedure concorsuali già bandite.

A quest'ultimo riguardo, si pone in evidenza che la lentezza delle procedure concorsuali potrebbe determinare riflessi negativi sulla funzionalità del servizio scolastico.

Dopo il fortissimo calo registrato nel 2011, connesso con l'attivazione di processi di stabilizzazione, si rileva nel 2012 un significativo incremento del personale ausiliario, tecnico ed amministrativo (ATA) non di ruolo (pari a circa il 29 per cento).

Proseguendo nell'analisi di dettaglio con riferimento ai singoli ministeri, i dati dell'IGOP evidenziano la seguente situazione numerica del personale al 31 dicembre 2012.

Tutti i ministeri registrano una diminuzione nel numero dei dipendenti, pari complessivamente al 2,8 per cento, confermando il *trend* già evidente a partire dal 2011, dopo un lungo periodo di stabilità nonostante le esistenti limitazioni alle assunzioni. Hanno determinato, in particolare, tale andamento in relazione alla numerosità del personale, le diminuzioni intervenute nel Ministero della difesa-personale civile (-2,4 per cento), della giustizia (-3,2 per cento) e dell'economia e finanze (-3,6 per cento).

² Per valutare gli effetti sulla spesa delle variazioni di personale occorre considerare, peraltro, non già la variazione in termini assoluti del numero dei dipendenti alla chiusura di ciascun esercizio, ma l'andamento delle presenze medie nell'anno. Tale dato, sempre secondo le anticipazioni dell'Igop, evidenzia nel 2012 una contrazione del 2,3 per cento.

ORGANIZZAZIONE, GESTIONE DEL PERSONALE E ATTIVITÀ CONTRATTUALE

TAVOLA 3

DINAMICA OCCUPAZIONALE DEL PERSONALE DEI MINISTERI

Ministero		Unità in servizio ⁽¹⁾			Variazioni %		Variazioni assolute	
		2010	2011	2012	2011/2010	2012/2011	2011/2010	2012/2011
Affari Esteri	dirigenti	41	37	37	-9,8%	0,0%	-4	-
	non dirigenti	3.571	3.365	3.192	-5,8%	-5,2%	-205	-173
	Totale	3.612	3.402	3.229	-5,8%	-5,1%	-209	-173
Difesa	dirigenti	109	115	114	5,5%	-0,9%	6	-1
	non dirigenti	31.285	30.431	29.714	-2,7%	-2,4%	-854	-717
	Totale	31.394	30.546	29.828	-2,7%	-2,4%	-848	-718
Giustizia	dirigenti	282	281	268	-0,4%	-4,6%	-1	-13
	non dirigenti	43.384	42.618	41.241	-1,8%	-3,2%	-766	-1.377
	Totale	43.666	42.899	41.509	-1,8%	-3,2%	-767	-1.390
Ambiente e tutela del territorio e del mare	dirigenti	40	39	36	-2,5%	-7,7%	-1	-3
	non dirigenti	556	535	537	-3,8%	0,4%	-21	2
	Totale	596	574	573	-3,7%	-0,2%	-22	-1
Salute	dirigenti	597	583	556	-2,3%	-4,6%	-14	-27
	non dirigenti	1.535	1.495	1.450	-2,6%	-3,0%	-40	-45
	Totale	2.132	2.078	2.006	-2,5%	-3,4%	-54	-72
Lavoro politiche sociali	dirigenti	173	180	165	4,0%	-8,3%	7	-15
	non dirigenti	7.497	7.224	7.000	-3,6%	-3,1%	-272	-224
	Totale	7.670	7.404	7.165	-3,5%	-3,2%	-265	-239
Economia e finanze	dirigenti	656	680	638	3,7%	-6,2%	24	-42
	non dirigenti	13.684	10.932	10.554	-20,1%	-3,5%	-2.753	-378
	Totale	14.340	11.612	11.192	-19,0%	-3,6%	-2.729	-420
Infrastrutture e trasporti	dirigenti	281	268	251	-4,6%	-6,3%	-13	-17
	non dirigenti	8.221	8.108	7.969	-1,4%	-1,7%	-113	-138
	Totale	8.502	8.376	8.220	-1,5%	-1,9%	-126	-156
Politiche agricole, alimentari e forestali	dirigenti	80	74	63	-7,5%	-14,9%	-6	-11
	non dirigenti	1.423	1.384	1.337	-2,8%	-3,4%	-40	-47
	Totale	1.503	1.458	1.400	-3,0%	-3,9%	-46	-58
Interno	dirigenti	170	162	156	-4,7%	-3,7%	-8	-6
	non dirigenti	20.145	19.948	19.752	-1,0%	-1,0%	-197	-196
	Totale	20.315	20.110	19.908	-1,0%	-1,0%	-205	-202
Istruzione, università e ricerca	dirigenti	312	271	232	-13,1%	-14,4%	-41	-39
	non dirigenti	5.330	4.901	4.501	-8,1%	-8,2%	-429	-400
	Totale	5.642	5.172	4.733	-8,3%	-8,5%	-470	-439
Sviluppo economico	dirigenti	206	201	199	-2,4%	-1,0%	-5	-2
	non dirigenti	3.020	3.083	2.947	2,1%	-4,4%	63	-136
	Totale	3.226	3.284	3.146	1,8%	-4,2%	58	-138
Beni e attività culturali	dirigenti	191	184	188	-3,7%	2,2%	-7	4
	non dirigenti	19.526	18.758	18.391	-3,9%	-2,0%	-768	-367
	Totale	19.717	18.942	18.579	-3,9%	-1,9%	-775	-363
TOTALE	dirigenti	3.138	3.075	2.903	-2,0%	-5,6%	-63	-172
	non dirigenti	159.176	152.781	148.585	-4,0%	-2,7%	-6.396	-4.196
	Totale	162.314	155.856	151.488	-4,0%	-2,8%	-6.459	-4.368

Fonte: elaborazioni su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ I dati sono desunti dal numero dei cedolini pagati nel mese di dicembre tramite il sistema SPT, per ciascuno degli anni considerati.

IL PERSONALE

2. La spesa per redditi da lavoro dipendente del personale statale nel rendiconto generale dello Stato per il 2012

La tavola 4 evidenzia, in termini di impegni definitivi, l'andamento dei capitoli di bilancio ricompresi nella categoria economica I - spesa per redditi da lavoro dipendente, disaggregata nelle quattro principali sottocategorie:

- retribuzioni lorde in denaro (stipendi, straordinario, fondo unico di amministrazione e altri compensi, con separata evidenziazione di quanto spettante ai lavoratori a tempo determinato);
- retribuzioni lorde in natura (essenzialmente mense, buoni pasto e vestiario per gli aventi diritto);
- contributi sociali effettivi (distinti per tipologia di emolumenti);
- contributi figurativi.

Il dato complessivo si attesta su un valore pari a 87,7 miliardi, con una diminuzione dell'1,3 per cento rispetto al 2011.

Disaggregando la categoria 1, la spesa per retribuzioni lorde in denaro diminuisce dell'1,5 per cento.

La spesa per contributi sociali effettivi e figurativi diminuisce di circa un punto percentuale. Resta stabile l'ammontare dei contributi aggiuntivi per il ripiano dei disavanzi nella gestione dell'ex INPDAP (capitolo 2148 del MEF) che nei precedenti esercizi aveva evidenziato un *trend* in costante crescita.

Scomponendo il dato relativo alla spesa per retribuzioni lorde in denaro, pari a 58,7 miliardi nel 2012, emerge una struttura retributiva caratterizzata dall'assoluta prevalenza delle componenti stipendiali che rappresentano circa il 90 per cento dei compensi spettanti agli interessati.

La spesa per straordinario, concentrata essenzialmente nei ministeri dell'interno e della difesa, evidenzia una rilevante diminuzione (-8 per cento).

Di difficile lettura il dato relativo agli impegni assunti nel 2012 sui fondi unici di amministrazione che risente dell'andamento della contrattazione integrativa che non sempre rispetta le previste scadenze temporali e dei conseguenti ritardi nell'assunzione degli impegni.

La diminuzione della spesa (-11 per cento) va correlata, comunque, in parte alle riduzioni effettuate in attuazione dell'articolo 9, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 78 del 2010³.

³ Nel 2011 gli impegni totali registravano un incremento del 54 per cento da correlare alla prima attuazione della normativa in materia di cedolino unico che aveva comportato la riassegnazione alla competenza del predetto esercizio dei residui passivi accertati al termine del 2010.

ORGANIZZAZIONE, GESTIONE DEL PERSONALE E ATTIVITÀ CONTRATTUALE

TAVOLA 4

ANDAMENTO DISAGGREGATO DELLA SPESA DI PERSONALE - RENDICONTO 2012

		(in milioni)			
Categoria economica I: redditi da lavoro dipendente		Impegni			2012/2011 var. %
		2011	2012	2012 % sul totale	
Retribuzioni lorde in denaro	Stipendi	53.462,4	52.230,8	59,6%	-2,3%
	Lavoro straordinario	1.490,9	1.370,0	1,6%	-8,1%
	Fondo unico di amministrazione	1.086,6	967,7	1,1%	-10,9%
	Incentivi per l'offerta formativa	12,8	19,3	0,0%	51,4%
	Altri compensi al personale	3.568,3	4.133,4	4,7%	15,8%
	Lavoro a tempo determinato	9,4	8,4	0,0%	-11,1%
	Totale	59.630,5	58.729,7	67,0%	-1,5%
Retribuzioni in natura	Buoni pasto	117,8	113,7	0,1%	-3,4%
	Mense	200,9	200,2	0,2%	-0,4%
	Vestituario	98,8	93,9	0,1%	-5,0%
	Altre	383,4	387,6	0,4%	1,1%
	Totale	800,9	795,4	0,9%	-0,7%
Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	27.278,7	26.990,4	30,8%	-1,1%
	Competenze accessorie		0,1	0,0%	
	Fondo unico di amministrazione	0,0	0,0	0,0%	
	Totale	27.278,7	26.990,5	30,8%	-1,1%
Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	1.148,6	1.158,6	1,3%	0,9%
	Totale	1.148,6	1.158,6	1,3%	0,9%
TOTALE		88.858,7	87.674,1	100,0%	-1,3%

Fonte: elaborazioni su dati RGS.

Si tratta, in ogni caso, di un importo che nel 2012 ammonta a poco meno di un miliardo a fronte di un totale della spesa per retribuzioni lorde pari, come detto, a circa 59 miliardi, a testimonianza della scarsa incidenza delle componenti accessorie sul totale degli emolumenti⁴.

La voce “altri compensi al personale” rappresenta una categoria residuale che ricomprende numerose indennità spettanti a singole categorie di dipendenti, il gettito proveniente da specifiche disposizioni normative, il pagamento dei compensi per la diretta collaborazione con gli organi politici e ulteriori emolumenti in favore del personale della scuola per il quale non è previsto un fondo unico da utilizzare in contrattazione integrativa.

⁴ Il dato del bilancio dello Stato non coincide con il valore dei fondi unici quale rilevato nella specifica tabella del Conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato che riporta l'ammontare delle somme utilizzate dalle amministrazioni nella contrattazione integrativa. Nonostante le ripetute sollecitazioni della Corte, la riconciliazione tra i dati di bilancio e quelli relativi alla contrattazione integrativa appare, a tutt'oggi, estremamente complessa.

IL PERSONALE

La spesa per il personale a tempo determinato (che non comprende, peraltro, i compensi al personale precario della scuola), rappresenta una percentuale minima della spesa per retribuzioni lorde per un totale di 8,4 milioni in netta diminuzione rispetto al 2012 (-11 per cento).

La tavola 5 di seguito riportata evidenzia in dettaglio, in relazione ai diversi ministeri interessati, il valore della spesa per stipendi.

L'andamento in diminuzione di tale componente della spesa per retribuzioni va messo in relazione alla riduzione del numero degli addetti sulla dinamica retributiva, in un contesto caratterizzato dalla sospensione dei rinnovi contrattuali.

TAVOLA 5

SPESA PER STIPENDI AL PERSONALE DEI MINISTERI - RENDICONTO 2012

Ministero	STIPENDI			
	Impegni			
	2011	2012	2012 % sul totale	2012/2011 var. %
Economia e finanze	3.061,7	3.033,4	5,8%	-0,9%
Sviluppo economico	125,9	123,6	0,2%	-1,8%
Lavoro e Politiche sociali	227,1	222,0	0,4%	-2,2%
Giustizia	3.748,9	3.681,5	7,0%	-1,8%
Affari esteri	263,9	253,8	0,5%	-3,9%
Istruzione, università e ricerca	28.136,0	27.348,8	52,4%	-2,8%
Interno	5.320,1	5.086,6	9,7%	-4,4%
Ambiente e tutela del territorio e del mare	43,5	40,8	0,1%	-6,0%
Infrastrutture e trasporti	632,7	616,1	1,2%	-2,6%
Difesa	10.931,1	10.902,1	20,9%	-0,3%
Politiche agricole, alimentari e forestali	366,5	341,3	0,7%	-6,9%
Beni e attività culturali	517,7	499,9	1,0%	-3,4%
Salute	87,2	81,0	0,2%	-7,1%
Totale	53.462,4	52.230,8	100,0%	-2,3%

Fonte: elaborazioni su dati RGS.

Con riferimento ai dati sulla dinamica quantitativa dei dipendenti, riportati nella precedente tavola 1, va osservato che la diminuzione delle componenti fisse della retribuzione va, peraltro, rapportata non già alla diminuzione in termini assoluti del

ORGANIZZAZIONE, GESTIONE DEL PERSONALE E ATTIVITÀ CONTRATTUALE

numero dei dipendenti rispetto alla stessa data dell'esercizio precedente ma all'andamento delle presenze medie nell'anno di riferimento.

In relazione a quanto sopra, la diminuzione del 2,8 per cento della spesa sostenuta dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - che comprende anche il personale della scuola - trova conferma in una diminuzione delle presenze medie pari al 2,3 per cento.

Ha inciso, inoltre, sull'andamento della spesa, in forte diminuzione in alcune amministrazioni, il venir meno nel 2012 della componente arretrati corrisposti nel 2011 in esito a progressioni di carriera effettuate al termine del 2010 e liquidate nel successivo esercizio.

La tavola 6 evidenzia, nel periodo 2008-2012, le variazioni del rapporto tra la spesa per il lavoro del personale statale⁵ e il totale delle spese correnti (titolo I). Tale rapporto nel 2011 risulta pari al 19 per cento.

TAVOLA 6

RAPPORTO TRA LA SPESA PER IL LAVORO DEL PERSONALE STATALE E LA SPESA CORRENTE

Esercizio	Spesa corrente impegni	Variazioni annuali	Spesa per il lavoro impegni	Variazioni annuali	Rapporto spesa lavoro e spesa corrente
2007	437.188,9	2,1%	90.160,1	-4,0%	20,6%
2008	472.685,2	8,1%	95.973,7	6,4%	20,3%
2009	481.578,3	1,9%	94.982,9	-1,0%	19,7%
2010	474.662,2	-1,4%	94.180,3	-0,8%	19,8%
2011	472.319,8	-0,5%	94.160,3	0,0%	19,9%
2012	489.350,6	3,6%	92.828,1	-1,4%	19,0%

Fonte: elaborazioni su dati RGS.

La dinamica degli aggregati vede un incremento della spesa corrente in termini di impegni del 3,6 per cento, dopo un andamento in diminuzione, seppur lieve, registrato nel precedente esercizio. La spesa per il lavoro statale stabile nel 2011 registra un andamento in flessione nel 2012. Il rapporto tra le due variabili segna quindi un decremento di quasi un punto percentuale.

Significativo è anche il raffronto tra l'andamento della spesa per il lavoro statale e quella per consumi intermedi, che rappresentano il costo sostenuto per garantire l'erogazione dei servizi nel corso di ciascun esercizio a supporto dell'attività del personale.

Nel 2010 tale rapporto, come si evince dalla tavola 7, era sceso ad un valore pari al 10,4 per cento. Il 2011 segnava una netta ripresa considerato che, a fronte della evidenziata consistente diminuzione della spesa per il lavoro statale, i consumi intermedi registravano un incremento dovuto in gran parte all'inserimento nella categoria delle somme necessarie a fronteggiare il pagamento di debiti pregressi.

⁵ Per ottenere la spesa per il lavoro del personale statale, alla categoria economica 1 (redditi da lavoro dipendente) sono stati aggiunti i capitoli relativi al pagamento dell'indennità di missione, alla formazione del personale e alle imposte sulla produzione. Si ottiene, in tal modo, un aggregato metodologicamente omogeneo con il costo del lavoro pubblico come definito nel Conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato.

IL PERSONALE

TAVOLA 7

RAPPORTO TRA LA SPESA PER IL LAVORO DEL PERSONALE STATALE
E LA SPESA PER I CONSUMI INTERMEDI

Impegni	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Consumi intermedi	10.980,3	11.341,1	13.106,7	9.799,5	10.968,6	10.527,0
Spesa per il lavoro	90.160,1	95.973,7	94.982,9	94.180,3	94.160,3	92.828,1
Quota consumi intermedi	12,2%	11,8%	13,8%	10,4%	11,6%	11,3%

Fonte: elaborazioni su dati RGS.

Nel 2012 la spesa per consumi intermedi segna una diminuzione del 4 per cento mantenendosi, comunque, a livelli superiori di quelli registrati nel 2010, mentre la spesa per lavoro si contrae nella più leggera misura dell'1,4 per cento. Il rapporto tra le due grandezze resta, peraltro, sostanzialmente stabile.

PAGINA BIANCA