

MODULARIO
C. C. - 2

MOD. 2



La

Corte dei Conti

N. 9/SSRRCO/CCN/13

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte Luigi GIAMPAOLINO
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione

Giorgio CLEMENTE, Maurizio MELONI, Pietro DE FRANCISCIS, Rita ARRIGONI, Mario FALCUCCI, Giuseppe COGLIANDRO, Carlo CHIAPPINELLI;

Consiglieri

Antonio FRITTELLA, Giovanni COPPOLA, Mario NISPI LANDI, Vincenzo PALOMBA, Luigi PACIFICO, Natale A.M. D'AMICO, Ugo MARCHETTI;

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto l'art. 60, comma 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 che attribuisce alla Corte dei conti il compito di riferire annualmente al Parlamento sulla gestione delle risorse destinate al personale del settore pubblico;

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

Vista la deliberazione n. 31 del 31 dicembre 2012 sulle linee programmatiche per l'attività di controllo della Corte dei conti e programma di lavoro delle Sezioni riunite in sede di controllo – anno 2013;

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

Uditi, nell'adunanza del 13 giugno 2013, i relatori, Cons. Mario Nispi Landi e Cons. Vincenzo Palomba.

DELIBERA

di approvare la relazione 2013 sul costo del lavoro pubblico.

ORDINA

che copia della relazione sia trasmessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro dell'economia e delle finanze e al Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione.

I RELATORI

Mario Nispi Landi

Vincenzo Palomba

IL PRESIDENTE

Luigi Giampaolino

Depositato in segreteria il 24 giugno 2013.

IL DIRIGENTE

Maria Laura Iorio

P R E M E S S A

1. A pochi giorni di distanza dal Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2013, la Relazione sul costo del lavoro pubblico, prevista dall'art. 60 del d.lgs. n. 165 del 2001, analizza in dettaglio l'andamento di una importante componente della spesa delle pubbliche amministrazioni che rappresenta circa il 10 per cento del prodotto interno lordo e circa il 25 per cento della spesa corrente complessiva al netto degli interessi.

Il quadro che emerge conferma il contributo importante delle misure di contenimento della spesa di personale al perseguimento degli obiettivi complessivi di bilancio e di stabilità 2012.

Al termine del decorso esercizio la spesa per redditi da lavoro dipendente, secondo i dati diffusi dall'ISTAT, si è attestata su un valore di circa 165 miliardi, con una diminuzione rispetto al 2011 del 2,3 per cento, percentuale superiore di ben quattro volte rispetto alle previsioni governative contenute nel Documento di economia e finanza per il 2011.

L'andamento del costo del lavoro pubblico ha inciso nel 2012 per quasi il 40% (-3,8 miliardi) sulla diminuzione di alcune poste della spesa corrente; il che ha consentito di compensare il forte incremento della spesa per prestazioni sociali, determinando un decremento, pari a 3 miliardi, del predetto aggregato.

La diminuzione cumulata della spesa negli ultimi 2 esercizi - con il dato 2011 rivisto in ulteriore ribasso - segna quasi un 4 per cento.

Prosegue la tendenza a mantenere sotto controllo una variabile che fino a tutto il 2009 aveva registrato un andamento non in linea con il quadro programmatico.

In tale contesto, caratterizzato dal perdurare degli effetti della crisi economica e dalla necessità di non allentare la politica di rigore, il Governo è prossimo a varare il previsto regolamento per la proroga delle principali misure di contenimento della spesa di personale, introdotte con il decreto-legge n. 78 del 2010, i cui effetti risultano già scontati nelle previsioni a legislazione vigente nell'ambito degli effetti recati dal decreto-legge n. 98 del 2011. Tale regolamento dovrebbe, tra l'altro, disporre il rinvio al 2015 della ripresa della contrattazione collettiva nazionale.

Sebbene i risultati delle indicate misure siano stati, nel breve periodo, anche superiori alle attese, ciò è avvenuto tuttavia in assenza di interventi di carattere strutturale, valevoli a determinare i presupposti per una riduzione permanente della spesa di personale (con l'eccezione di quella conseguente la riduzione numerica del personale della scuola).

L'emergenza finanziaria ha fra l'altro impedito l'avvio di un auspicato percorso di riforma delle componenti accessorie della retribuzione che, in base a quanto previsto dal d.lgs. n. 150 del 2009, avrebbe dovuto correlare una quota rilevante dei compensi accessori al miglioramento dei servizi dell'amministrazione

ed al merito individuale dei dipendenti.

Resta infine il rischio, legato al lungo periodo di blocco delle retribuzioni pubbliche, di un possibile effetto di rimbalzo e maggiori esigenze di spesa che dovrebbero derivare in un arco di tempo che comprende il 2017. Come altre volte rilevato, le politiche del personale non possono in realtà per troppo tempo prescindere da una fisiologica dinamica retributiva, seppure questa vada contenuta nei limiti previsti nell'accordo 2009 sulla politica dei redditi.

2. Come di consueto, l'arco temporale di riferimento delle analisi della Relazione riflette la disponibilità dei dati di base.

Da un lato, infatti, le valutazioni sull'andamento aggregato dei redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche sono aggiornate fino al consuntivo del 2012 ed estese anche alle proiezioni relative al triennio successivo. Dall'altro, invece, le informazioni e le considerazioni sulle tendenze in atto di retribuzioni ed occupazione per settori, per comparti e per singole amministrazioni, nonché sull'esito dei provvedimenti adottati per il contenimento del costo del lavoro, si basano sui dati analitici del Conto annuale predisposto dalla RGS, al momento aggiornati al 31 dicembre 2011.

Va comunque sottolineato come il Conto annuale delle pubbliche amministrazioni rappresenti uno strumento statistico di grande utilità per completezza di informazioni e ricchezza di elaborazioni, coniugatesi recentemente ad un positivo miglioramento nei tempi di rilevazione e nella qualità dei dati riguardanti il personale pubblico.

La diffusione, già a partire dal mese di ottobre 2012, di alcune anticipazioni sulla consistenza del personale ha consentito alla Corte di superare l'esigenza di ricorrere ai dati di contabilità nazionale per l'analisi aggiornata degli andamenti del costo del lavoro, scontando peraltro una minore disaggregazione analitica rispetto ai contributi informativi della Ragioneria generale.

Resta, sotto altro aspetto, l'esigenza sottolineata dalla Relazione di ricomprendere nelle rilevazioni dell'IGOP - attualmente limitate ai soli enti destinatari del d.lgs. n. 165 del 2001 - tutte le pubbliche amministrazioni censite dall'ISTAT, in quanto a queste fanno riferimento le recenti misure di contenimento della spesa di personale.

3. La presente Relazione presenta alcune novità di carattere contenutistico e redazionale.

Il capitolo dedicato alla contrattazione integrativa si arricchisce quest'anno dei risultati di un esercizio sperimentale effettuato in collaborazione con l'IGOP, volto ad evidenziare, per le amministrazioni non statali, eventuali anomalie nella dimensione quantitativa dei fondi unici, contenenti le risorse da utilizzare in contrattazione integrativa, il cui ammontare è stato bloccato ai livelli del 2010 dal decreto-legge n. 78 del 2010. Pur tenendo conto di possibili errori nella compilazione delle tabelle da parte delle singole amministrazioni, va segnalato come numerosi enti esponano valori del fondo non in linea con il dato normativo. Tali risultati meritano perciò un approfondimento da parte degli organi di revisione e delle stesse Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Ulteriore novità della presente Relazione riguarda la trattazione dei dati relativi a consistenza, composizione e costo del personale pubblico di tutti i comparti di contrattazione, la quale assume una esposizione più sintetica, a sua volta compensata dall'utilizzazione delle numerose tabelle allegate.

Prosegue, poi, all'interno di tale trattazione, l'analisi già avviata nella precedente Relazione, volta a verificare coerenza e buon esito delle misure e degli strumenti adottati per il contenimento del costo del lavoro pubblico (inasprimento dei limiti assunzionali, blocco della contrattazione collettiva nazionale, riduzione delle risorse per la contrattazione integrativa, rinvio degli effetti delle progressioni orizzontali e verticali).

Infine, un allegato specialmente dedicato reca un'ampia selezione dei più significativi pareri della Corte resi nel 2012 in materia di pubblico impiego, raggruppati per materia e massimati con riferimento al principio di diritto enunciato.

Il numero delle pronunce e la vastità delle tematiche affrontate evidenzia le difficoltà nell'interpretare una normativa stratificata nel tempo, spesso rivista e in modo non sempre coerente, che lascia ampio spazio all'adozione di soluzioni e prassi anche tra loro divergenti con conseguente necessità di interventi di coordinamento.

SINTESI E CONCLUSIONI

1. L'andamento delle retribuzioni dei pubblici dipendenti ha mantenuto fino al 2009 un *trend* espansivo, anche negli anni in cui il prodotto interno lordo segnava valori negativi.

A partire dal 2010 le politiche di contenimento della spesa di personale, dettate dall'emergenza finanziaria, hanno prodotto l'effetto di una brusca e repentina inversione di tendenza.

Di particolare efficacia si sono rilevate le misure introdotte con il decreto-legge n. 112 del 2008 e quelle recate dal decreto-legge 78 del 2010 il quale ultimo, oltre all'inasprimento dei limiti al *turnover*, ha previsto il blocco della contrattazione collettiva e della crescita delle retribuzioni individuali.

L'effetto combinato delle due misure ha determinato a partire dal 2011 una riduzione della spesa per redditi da lavoro dipendente, soprattutto evidente nel 2012 e una flessione delle stesse retribuzioni nominali, variabili che avevano in precedenza mantenuto un andamento crescente nel tempo.

Secondo i dati ISTAT diffusi all'inizio del mese di marzo 2013, la spesa per redditi da lavoro dipendente, nel 2012, si attesta su un valore pari a 165,3 miliardi, con una diminuzione del 2,3% rispetto all'anno precedente (-3,8 miliardi).

Si tratta di un risultato importante ben quattro volte superiore alle previsioni governative contenute nel DEF 2012.

L'ISTAT ha rivisto, poi, in ulteriore riduzione di circa mezzo punto il dato relativo al 2011 (-1,6%).

La variazione cumulata per i due ultimi anni è, dunque, di quasi 4 punti percentuali (6,6 miliardi in valori assoluti).

La diminuzione della spesa per redditi nel 2012 ha contribuito in modo notevole alla complessiva flessione della spesa corrente delle pubbliche amministrazioni al netto degli interessi (-3 miliardi).

Le stime contenute nel DEF 2013 prevedono un ulteriore calo dell'1% circa per gli anni 2013 e 2014, ipotizzando una crescita dell'1,1% a partire dal 2015, per effetto del venir meno delle misure di blocco contrattuale.

I dati confermano quanto già evidenziato dalla Corte nell'ultima Relazione sul costo del lavoro pubblico: per effetto delle misure di contenimento attivate a partire dal 2008 con il decreto-legge n. 112, la spesa di personale rappresenta una variabile complessivamente sotto controllo.

Si conferma il già previsto miglioramento del rapporto tra spesa per redditi e prodotto interno lordo, pari al 10,6% per il 2012 e in ulteriore calo per gli anni successivi, nonostante il quadro macroeconomico tendenziale evidenzia una diminuzione dell'1,3% del PIL per il 2013 ed una ripresa solo a partire dal 2014.

In definitiva, nell'arco temporale 2011-2014, il valore delle retribuzioni reali dovrebbe regredire a livello del 2001, azzerando gli effetti di una dinamica espansiva consolidata in 11 anni.

In esito alle misure adottate, i dati EUROSTAT evidenziano per l'Italia valori in linea con quelli della media dei paesi appartenenti all'Unione europea per quanto

attiene al rapporto fra spesa per redditi da lavoro dipendente e popolazione, spesa per redditi e PIL, spesa per redditi e complessiva spesa corrente delle pubbliche amministrazioni.

Come evidenziato nella precedente Relazione 2012 gli interventi predisposti dai vari paesi europei a seguito della crisi economico-finanziaria iniziata nel 2009 hanno interessato la dinamica della spesa per i dipendenti pubblici. Si tratta di interventi analoghi rispetto a quelli attuati dall'Italia a partire dal decreto-legge n. 78 del 2010 che, in certi paesi, sono risultati anche maggiormente severi.

2. L'evoluzione del quadro normativo, in materia di pubblico impiego, è stata recentemente interessata dalla vicenda relativa alla proroga delle misure di contenimento della spesa di personale previste dal decreto-legge n. 78 del 2010.

I limiti alle assunzioni sono stati confermati fino al 2016 ed estesi anche al personale appartenente al Comparto sicurezza-difesa (art. 14 del decreto-legge n. 95 del 2012).

Quanto al contenimento della dinamica retributiva, è in corso di emanazione il regolamento previsto dall'art. 16 del decreto-legge n. 98 del 2011, attualmente all'esame delle competenti Commissioni parlamentari per il previsto parere.

Il testo proposto dal Governo contiene, tra l'altro, anche il rinvio fino a tutto il 2014, cioè per un ulteriore biennio, delle ordinarie procedure di contrattazione collettiva nazionale.

Si tratta di una linea di rigore severa a fronte di un contesto economico finanziario caratterizzato da un costante incremento della pressione fiscale.

Il rinvio dei contratti collettivi seppure abbia rappresentato una misura necessaria, a causa del perdurare dell'emergenza finanziaria, non è in grado tuttavia di determinare una riduzione permanente della spesa o, comunque, una sua rimodulazione.

Sotto il profilo finanziario, va poi segnalato come alla proroga delle citate misure di contenimento non conseguano autonomi effetti di risparmio in quanto questi ultimi risultano già scontati nella costruzione dei saldi tendenziali, con la conseguenza che, in caso di mancata emanazione del citato regolamento, si renderebbe necessario compensare i mancati risparmi. Il quadro a legislazione vigente non tiene conto invece del costo connesso con i rinnovi dei contratti collettivi, al momento ulteriormente rinviati. Il relativo onere, secondo le elaborazioni effettuate dalla Corte - applicando le regole previste nell'accordo di maggio 2009 sull'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego - dovrebbe ammontare a regime (compresi gli oneri riflessi e l'IRAP) a circa 6,5 miliardi, con un impatto sull'indebitamento netto pari a circa la metà dell'importo indicato.

In prospettiva, superata l'emergenza finanziaria, resta l'esigenza di riavviare politiche di personale in grado di coniugare il necessario contenimento della spesa con una fisiologica ripresa delle procedure negoziali, mentre adeguata considerazione merita la realistica sostenibilità dei reiterati tagli che, con il penalizzare specialmente le misure incentivanti e premiali, rischiano di compromettere il normale funzionamento dell'attività amministrativa.

Con una serie di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri sono state ridefinite le dotazioni organiche di numerose amministrazioni centrali dello Stato, in attuazione dell'art. 2 del decreto-legge n. 95 del 2012. Si tratta, per alcune

amministrazioni, del quarto intervento in materia che fa seguito a quelli di analogo contenuto e peso previsti in successione a partire dal decreto-legge n. 112 del 2008. La riduzione delle dotazioni organiche ha determinato in alcune amministrazioni un certo sovrannumero di dipendenti, da riassorbire attivando le misure previste all'art. 14 del decreto-legge n. 95 del 2012 (pensionamento anticipato, attivazione di processi di mobilità guidata, trasformazione di rapporto del lavoro da tempo pieno a tempo parziale e, come *extrema ratio*, la dichiarazione di esubero e il conseguente collocamento in disponibilità).

Tale provvedimento ha avuto peraltro il merito di definire con chiarezza e, si auspica, con stabilità, le dotazioni organiche delle amministrazioni interessate, dando attuazione in modo sostanzialmente unitario e contestuale a tutte le previste riduzioni. Significativo il fatto che l'operazione sia stata compiuta utilizzando, sia pure in misura limitata, i previsti margini di flessibilità in accordo con le amministrazioni interessate.

L'intervento, che va tuttavia rapidamente completato con riferimento ai Ministeri dell'interno, degli esteri, della giustizia e della salute, è stato numericamente rilevante: risultano soppressi il 36 per cento degli uffici dirigenziali di prima fascia, il 45 per cento di quelli di seconda ed il 34 per cento delle posizioni relative al restante personale. Come riconosciuto anche dal Ministro per la pubblica amministrazione, la più marcata riduzione degli uffici di livello dirigenziale dovrebbe rendere più virtuoso il rapporto tra dirigenti e dipendenti amministrativi.

La definizione degli organici, in misura sostanzialmente coincidente con il personale in servizio, elimina un'evidente anomalia e obbliga gli enti interessati a definire obiettivi e priorità sulla base di un dato numerico certo. Ciascuna amministrazione dovrà provvedere all'accorpamento degli uffici e al dimensionamento delle strutture territoriali, per recuperare margini di efficienza avvalendosi di modelli gestionali rivelatisi particolarmente virtuosi.

Nella prospettiva, seppure non prossima, del riavvio della contrattazione collettiva, va sottolineata l'urgenza di un completamento del quadro normativo. Occorre definire il numero e la composizione dei comparti ed effettuare una rivisitazione delle norme contenute nel d.lgs. n. 165 del 2001, finalizzata a garantire maggior efficacia alle regole sul riparto delle fonti regolatrici del rapporto di lavoro e a quelle concernenti la distribuzione dei trattamenti accessori. Inoltre la composizione, il numero ed il ruolo dei comitati di settore devono essere rivisti in relazione al completamento del disegno ordinamentale del federalismo fiscale.

3. Con riferimento all'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego, il decreto-legge n. 95 del 2012 ha introdotto una nuova forma di coinvolgimento sindacale - il cosiddetto esame congiunto - demandandone la disciplina di dettaglio alla successiva contrattazione collettiva nazionale. In via transitoria è previsto il diritto delle organizzazioni sindacali ad essere informate sulle materie oggetto di partecipazione previste nei vigenti accordi nazionali. Si tratta di un intervento correttivo di alcune norme contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009.

Nelle more del complessivo riordino dei comparti di contrattazione collettiva è proseguita l'attività necessaria al rinnovo delle rappresentanze sindacali sui luoghi di lavoro. Per il Comparto scuola un apposito contratto collettivo, certificato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti, ha previsto il rinvio delle elezioni e la

conferma delle rappresentanze costituite, in attesa del completamento del processo di ridefinizione dei plessi scolastici.

Le assenze retribuite per motivi sindacali registrano nel 2011 una diminuzione.

La complessiva fruizione delle prerogative utilizzate corrisponde all'astensione annuale dal servizio di 3.721 unità di personale (cioè 1 dipendente ogni 705), con un costo per l'erario quantificabile in 115 milioni. A tale costo vanno aggiunti gli oneri indiretti connessi con le difficoltà organizzative derivanti dalle assenze non retribuite per motivi sindacali, in netto calo, comunque, rispetto agli anni precedenti. Il fenomeno della sovra-fruizione di prerogative che aveva caratterizzato i precedenti esercizi, appare, quindi, rientrato.

Nel recente periodo, i contratti collettivi nazionali esaminati dalla Corte hanno avuto ad oggetto aspetti solo normativi e non economici. Meritano segnalazione, a tale proposito, due questioni.

La prima riguarda il contratto collettivo relativo al personale della scuola, finalizzato al ripristino dell'utilità dell'anno 2011, per la maturazione dell'anzianità necessaria al conseguimento dei previsti scatti stipendiali. Quanto alla copertura dell'onere, in sede di certificazione è stata ribadita la necessità di migliorare la rilevazione dei dati relativi al personale del comparto scuola che, purtroppo, non consentono di conoscere l'esatta collocazione dei dipendenti in termini di anzianità di servizio nei diversi scaglioni di reddito.

La seconda questione riguarda le perplessità sulla reiterata tendenza ad utilizzare i risparmi provenienti da manovre di razionalizzazione e semplificazione, nonché le risorse destinate alla valorizzazione e allo sviluppo professionale della carriera del personale della scuola, per incrementare componenti fisse della retribuzione. La decurtazione delle risorse facenti capo al Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa risulta rilevante e difficilmente recuperabile in termini di produttività nell'ambito dei futuri rinnovi contrattuali, specie in relazione ai ritardi nella messa a regime di un efficace sistema di valutazione delle *performance* del personale e delle scuole. La raccomandazione è per un costante monitoraggio della spesa al fine di evitare il verificarsi di eccedenze senza, peraltro, penalizzare le risorse da destinare al miglioramento dell'offerta formativa.

4. Quanto alla contrattazione integrativa restano le difficoltà, nel dare attuazione a quanto previsto dal d.lgs. n. 150 del 2009, di una correlazione tra i trattamenti accessori ed un'effettiva misurazione della produttività e dell'impegno dei dipendenti.

Appare in contrasto con tali principi la norma contenuta nell'art. 5, comma 11-*quinques* del decreto-legge n. 95 del 2012 che, con riferimento alla distribuzione delle risorse derivanti da risparmi in materia di spesa del personale, attenua il principio meritocratico contenuto nel d.lgs. n. 150 del 2009, prevedendo la distribuzione delle risorse in parti uguali tra tutti gli interessati, indipendentemente da ogni valutazione sulla quantità e qualità del lavoro svolto.

A fronte di quanto sopra, la recente normativa in materia di trasparenza della pubblica amministrazione (d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, art. 21, comma 2) ribadisce e rende operativo l'obbligo di pubblicazione, sui siti istituzionali di ciascun ente, dei contratti integrativi, unitamente ad una relazione illustrativa che dia atto dei risultati attesi in termini di incremento dell'efficienza dell'amministrazione dai contratti di secondo livello.

Merita di essere positivamente sottolineata l'emanazione della circolare n. 19 del 2012 da parte della Ragioneria generale dello Stato-IGOP d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica, volta a definire i contenuti minimi ed obbligatori della relazione illustrativa e di quella tecnica ai contratti collettivi di secondo livello.

Le specifiche rilevazioni effettuate dall'IGOP sugli andamenti della contrattazione integrativa - limitatamente al 2011 come esposto in premessa - evidenziano ancora le medesime incongruenze e le difficoltà di lettura dei dati, già evidenziate nelle precedenti relazioni.

Sussiste una forte disomogeneità sia sotto il profilo delle fonti di finanziamento, sia con riferimento all'utilizzo delle risorse, derivante da diverse previsioni contenute nei contratti collettivi nazionali, ma, anche, dal perdurare di norme settoriali riferite a specifiche categorie di personale.

Con riferimento ai contratti integrativi delle amministrazioni centrali dello Stato, la verifica effettuata dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Ministero dell'economia e delle finanze (art. 40-bis, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2009), ha evidenziato problematiche diffuse e generalizzate riguardanti, in primo luogo, il rispetto della ripartizione di competenze tra legge e contrattazione collettiva. Ulteriori criticità hanno riguardato la corresponsione premiale della retribuzione di produttività, il riconoscimento di indennità in modo non sempre selettivo, la mancata adozione del sistema di valutazione previsto dal d.lgs. n. 150 del 2009 quale condizione indispensabile per l'erogazione dei premi legati al merito.

Se, da un lato, i rilievi formulati evidenziano la difficoltà delle amministrazioni a sintonizzarsi con il complesso delle nuove regole, per altro verso, proprio il contenuto delle osservazioni e il conseguente obbligo di riconsiderare i contenuti degli accordi, riallineandoli con il dato normativo e contrattuale di rango superiore, evidenzia il positivo *feed back* del controllo.

Specifico monitoraggio, riferito alle amministrazioni non statali, è stato avviato dall'IGOP d'intesa con la Corte per verificare il rispetto dei limiti di crescita delle risorse da utilizzare in contrattazione integrativa.

Gli esiti di tale rilevazione evidenziano un elevato numero di enti inadempienti e numerosi casi in cui le informazioni sono risultate incongrue o inattendibili.

Nel merito, una elevata percentuale di enti appartenenti ai comparti Regioni ed enti locali, sanità ed università evidenziano un andamento in crescita delle risorse presenti nei fondi unici, con percentuali in alcuni casi rilevanti e la mancata effettuazione delle previste riduzioni.

Pur scontando il grado di attendibilità di alcuni dati trasmessi, l'esito complessivo merita di essere approfondito in quanto segnale di una normativa di difficile applicazione anche per indubbie resistenze a riguardo.

I risultati del citato monitoraggio sollecitano, pertanto, una mirata attenzione da parte degli organi di revisione contabile e delle stesse Sezioni regionali di questa Corte, chiamate a verificare la sana gestione finanziaria degli enti.

5. Il Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato rappresenta uno strumento indispensabile per l'elaborazione e la verifica delle politiche di personale e una base informativa privilegiata, non solo per la predisposizione della Relazione della Corte dei conti, ma anche per le determinazioni del Governo e del Parlamento in materia del personale pubblico, per la quantificazione dei costi dei rinnovi contrattuali e per

l'elaborazione del Censimento del personale degli enti locali da parte del Ministero dell'interno.

Più volte la Corte ha peraltro sottolineato come siano maturi i tempi per una estensione delle rilevazioni del Conto annuale a tutti gli enti censiti dall'ISTAT, considerato che i più recenti interventi in materia di riduzione della spesa di personale si riferiscono agli aggregati di contabilità nazionale in quanto finalizzati al rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Secondo i dati del Conto annuale, a fine 2011 i dipendenti della Pubblica Amministrazione erano circa 3.417.000, con una diminuzione di quasi il 2% rispetto al 2010. A tale diminuzione corrisponde, per il secondo anno consecutivo, una flessione del costo del personale di 151,7 miliardi a fronte dei 153,0 del 2010 (-1,6%, al netto degli enti rilevati per la prima volta nel 2011) in un contesto caratterizzato dalla sospensione della contrattazione collettiva per il periodo 2010-2012.

Uniforme risulta il contributo fornito all'andamento dell'occupazione sia dal settore statale che da quello non statale.

Nell'ambito del primo, la variazione registrata è attribuibile quasi per intero alla diminuzione del personale della scuola. Da segnalare, inoltre, la forte contrazione del personale del comparto ministeri determinata, in parte, dal trasferimento di una rilevante quota del personale degli uffici periferici del MEF alle agenzie fiscali.

L'analisi dell'andamento decennale evidenzia il forte impatto delle politiche di contenimento avviate a partire dal decreto-legge n. 112 del 2008.

Il numero di occupati nel pubblico impiego è risultato sostanzialmente stabile (-1%) fino al 2009, mentre, nei tre anni successivi, si rileva una riduzione dei dipendenti pari a quasi il 6%.

Particolare attenzione, per le dimensioni quantitative del comparto, meritano i dati concernenti il personale della Scuola. La riduzione complessiva (-2,7% rispetto al 2010) è la risultante di due fenomeni di segno opposto: il leggero incremento del personale a tempo indeterminato (2,3%) e la consistente flessione di quello non di ruolo (-26,2%).

Anche gli altri due comparti di maggiore dimensione (servizio sanitario nazionale e Regioni ed enti locali) confermano nel 2011 una diminuzione del numero dei dipendenti.

Quanto ai Corpi di polizia, nel 2011 la consistenza del personale (324.086 unità) resta sui livelli del precedente esercizio confermando, peraltro, a fronte di una sostanziale stabilità di organico, una lieve diminuzione del personale a tempo indeterminato (-0,4%), che ha interessato tutti i Corpi. Tale diminuzione è stata tuttavia compensata da un leggero incremento del personale dirigente e da un più spiccato aumento, rispetto al precedente esercizio, del numero degli allievi e dei volontari (29,5%).

Una contenuta flessione (-1,1%) si rileva, nel 2011, per il personale delle Forze armate interamente attribuibile alla contrazione del personale volontario.

Le Forze armate sono inoltre interessate da un più ampio processo di riforma delineato dalla legge n. 244 del 2012 per disciplinare la revisione in senso riduttivo dello strumento militare nazionale.

In relazione, infine, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, si rileva nel 2011 la crescita del personale di ruolo (3,2%), anche in relazione alle sempre confermate

deroghe alla disciplina che hanno consentito una pluralità di provvedimenti di autorizzazione a nuove assunzioni.

6. La maggioranza dei comparti evidenzia nel 2011 un rapporto inferiore al 50% fra personale assunto e personale cessato dal servizio, con l'eccezione delle Agenzie fiscali, ove il dato (pari al 138,7%), risente del già citato trasferimento di personale proveniente dal Ministero dell'economia e finanze. Rilevante, anche, l'indice di *turnover* del Servizio sanitario nazionale (80%, più accentuato nell'ambito dei profili del ruolo sanitario) e degli Enti di ricerca (100%), esclusi, peraltro, nel 2011 dai vincoli di contenimento. Nettamente superiore alla media il valore del predetto indicatore anche per quanto attiene al personale delle Regioni a statuto speciale.

La dinamica occupazionale del personale scolastico risente dell'assunzione straordinaria di precari, disposta con il decreto interministeriale 3 agosto 2011 (30.000 unità di personale docente ed educativo e 36.000 unità di personale amministrativo, tecnico e ausiliario). L'individuazione delle risorse necessarie per coprire l'onere derivante dalle predette assunzioni (superiori alle cessazioni intervenute nell'anno e comprensivo anche di quanto necessario alla ricostruzione di carriera degli assunti) è stata affidata alla sottoscrizione di un apposito contratto collettivo nazionale, sul cui contenuto la Corte ha riferito nella precedente Relazione.

Le progressioni "di carriera", intese come passaggi tra differenti aree di inquadramento, a seguito dei più stringenti vincoli posti dal d.lgs. n. 150 del 2009 (esperimento di concorsi pubblici aperti all'esterno per almeno il 50% dei posti e necessità del possesso del previsto titolo di studio) hanno avuto, nel 2011, una netta flessione, con valori rilevanti solo nell'ambito degli enti pubblici non economici (51%).

Di scarso rilievo risulta nel medesimo anno anche il ricorso alle progressioni economiche, che devono essere ora disposte con la stessa logica della retribuzione di risultato e, quindi, secondo principi di selettività e sulla base di competenze culturali e professionali e dei risultati rilevati dal sistema di valutazione.

Va considerato, peraltro, il picco registrato nel 2010 dalle predette progressioni orizzontali, determinato dall'accelerazione delle relative procedure, in relazione al blocco degli effetti economici delle stesse a partire dal 2011.

I dati relativi al periodo 31 dicembre 2008-31 dicembre 2011 evidenziano come la rilevante diminuzione di dipendenti abbia interessato soprattutto il personale con qualifica dirigenziale, con un miglioramento del rapporto fra dirigenti e restante personale, particolarmente significativo nel comparto Regioni e autonomie locali (da 1/56 al 31 dicembre 2008 a 1/62 al 31 dicembre 2011). Per il comparto ministeri, il citato rapporto passa da 1/50 a 1/52 nel 2011; analogo andamento si rileva nel comparto agenzie fiscali, dove, peraltro, il rapporto parte da un dato significativamente più elevato (da 1/30 nel 2008 a 1/32 nel 2012). Valori in controtendenza si registrano nel comparto enti pubblici non economici (da 1/50 nel 2008 a 1/48 nel 2011).

La variazione del rapporto fra dirigenti e dipendenti va ricondotta, peraltro, ad una disciplina normativa che ha puntato sulla riduzione degli organici dirigenziali senza prevedere significativi mutamenti nell'organizzazione degli uffici, per recuperare efficienza ed efficacia all'azione amministrativa.