

Il limitato numero di progressioni verticali effettuate nel 2011 non ha determinato variazioni significative nell'addensamento del personale nelle varie categorie. Prosegue, comunque, la tendenza alla concentrazione nell'ambito delle posizioni più elevate.

Il fenomeno risulta particolarmente significativo nell'ambito delle agenzie fiscali e della Presidenza del Consiglio dei ministri (ove più della metà dei dipendenti si inquadra nelle aree apicali), degli enti pubblici non economici (ove, a fronte delle nuove progressioni, il personale inquadrato nell'area C sale al 75,7%), delle università (ove più dell'87% del personale appartiene alle categorie C e D) e delle Regioni ed enti locali (68% del personale inquadrato nelle categorie C e D).

Rilevante anche il dato del SSN, che evidenzia un significativo addensamento del personale nell'area D (oltre il 60%). Più equilibrata e stabile appare la composizione dei dipendenti del comparto ministeri nel quale il personale apicale (area III) rappresenta il 30% del totale del comparto.

Per le Forze armate e i Corpi di polizia si rileva, viceversa, uno spostamento verso le qualifiche meno elevate, in relazione ai limiti alle assunzioni di personale in servizio permanente e al maggior ricorso al personale ausiliario.

I rigidi limiti posti al *turnover* hanno generato un significativo invecchiamento del personale delle pubbliche amministrazioni e contribuito ad elevare l'età dell'ingresso in servizio.

Nel complesso, la maggior parte del personale si colloca nella fascia tra i 50 e i 60 anni, mentre il personale con meno di 40 anni è il 18,6%. Una percentuale minima (0,3%) risulta avere meno di 24 anni.

I dati relativi all'anzianità anagrafica dei dipendenti, evidenziano come il 40% del personale è destinato a cessare dal servizio nei prossimi quindici anni.

**7. In un contesto caratterizzato dal blocco della contrattazione collettiva e della crescita dei trattamenti individuali, la diminuzione di personale trova significativo riscontro nella riduzione della spesa.**

Il costo del lavoro dipendente diminuisce dell'1,7%, proseguendo, anche se in modo meno marcato, un *trend* avviato a partire dal 2010 (-3% rispetto al 2009).

Analogo andamento mostra la spesa per retribuzioni lorde del personale, che diminuisce dell'1,2%.

Scomponendo il dato, appare rilevante la riduzione della spesa per il comparto Scuola (-4%), parzialmente compensata dagli incrementi registrati per Corpi di polizia (5,5%), Forze armate (3,6%) e Vigili del fuoco (11%). Il settore non statale, con una variazione complessiva del -2,1%, mostra, in generale, andamenti in diminuzione in tutti i comparti che compongono l'aggregato. Contribuiscono alla diminuzione di spesa i valori forniti dal SSN (-1,4%), dal comparto Regioni e autonomie locali (-1,8%) e dal personale docente delle università statali, la cui spesa flette del 7,3% rispetto al 2010.

La spesa per il personale a tempo determinato diminuisce, nel complesso, del 3,7%, nonostante l'incremento del ricorso a supplenze brevi nel comparto Scuola e l'aumento degli allievi nei Vigili del fuoco.

L'analisi disaggregata della spesa per le retribuzioni lorde al personale appartenente ai singoli comparti di contrattazione, pur in un quadro di complessiva riduzione, evidenzia andamenti non omogenei determinati da una pluralità di fattori che incidono sulle dinamiche retributive: variazione dell'occupazione, misurata in

termini di unità-annue; disordinato andamento della contrattazione collettiva nazionale, con conseguente corresponsione di rilevanti arretrati; ritardata erogazione dei trattamenti accessori, con particolare riferimento a quelli legati alla produttività e al risultato; mobilità orizzontale e verticale dei dipendenti; persistere di normative speciali, attributive di specifici benefici a determinate categorie di dipendenti.

Nel 2011, la retribuzione media del personale a tempo indeterminato si rileva sostanzialmente stabile, pari a circa 34.850 euro annui.

L'analisi per comparto evidenzia nel dettaglio un andamento non omogeneo: la variazione delle voci stipendiali segue, in genere, l'andamento della consistenza e della composizione del personale, mentre il valore della retribuzione accessoria presenta più ampi margini di variabilità legati anche al contenuto, alla tempistica della contrattazione integrativa e al momento di effettiva erogazione dei trattamenti, nonché alla complessità dei flussi finanziari fra i fondi unici di amministrazione e il bilancio di ciascun ente. Per quanto concerne i dirigenti, le rilevazioni hanno evidenziato, in un contesto di "fermo" della contrattazione collettiva a cui si è aggiunto, nel 2011, il taglio delle retribuzioni più elevate (dichiarato illegittimo dalla Corte Costituzionale nel 2012), un andamento retributivo riconducibile essenzialmente alle dinamiche del *turnover* la cui dimensione ha, in parte compensato gli incrementi retributivi conseguenti all'entrata a regime, nel 2011, dei rinnovi contrattuali relativi ai due bienni economici 2006-2007 e 2008-2009, siglati nella seconda metà del 2010. Le retribuzioni medie dei dirigenti segnano, in particolare, una diminuzione nei comparti ministeri (-2,9%) e agenzie fiscali (-1%), sostanzialmente ascrivibile ad un calo della componente accessoria. La retribuzione media del personale dirigente dei restanti comparti registra una sostanziale stabilità mentre spicca in controtendenza l'incremento di quella dei dirigenti degli enti di ricerca.

L'analisi dei dati è, peraltro, in parte condizionata dal fenomeno, già evidenziato nelle precedenti Relazioni, della presenza costante di una quota rilevante di arretrati, non ricompresi nelle retribuzioni medie, che, per esigenze di trasparenza, dovrebbero essere ricondotte alle voci e all'esercizio di provenienza.

La retribuzione media del personale non dirigente è influenzata dall'impatto delle progressioni orizzontali, accelerate allo scopo di anticipare l'entrata in vigore dei limiti contenuti nel decreto-legge n. 78 del 2010.

Particolarmente complessa si presenta la dinamica retributiva nell'ambito del personale della scuola: la retribuzione fissa risente della corresponsione dello scatto maturato nell'esercizio 2010 e dell'immissione in ruolo di nuovo personale (che contribuisce a tenere basso lo stipendio medio), la retribuzione accessoria registra l'incremento dei compensi per il miglioramento dell'offerta formativa nel 2011.

In leggera crescita risultano, infine, i trattamenti economici medi del personale appartenente ai Corpi di polizia, alle Forze armate e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, oggetto di speciali disposizioni e che risentono, da un lato, del ritardo nella sottoscrizione dei rinnovi contrattuali per gli anni 2008-2009 - che hanno riversato nella gestione del 2011 non solo gli arretrati ma l'intero importo riconosciuto a regime - e, dall'altro, dalla disponibilità di risorse aggiuntive destinate al finanziamento di indennità che, in alcuni casi, hanno impresso un'accelerazione significativa alle dinamiche retributive.

## CAPITOLO PRIMO

## L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO

**1. La proroga delle misure di contenimento della spesa di personale previste nel decreto-legge n. 78 del 2010 - 2. La riduzione degli organici delle pubbliche amministrazioni centrali - 3. Gli interventi per il necessario completamento del quadro normativo**

**1. La proroga delle misure di contenimento della spesa di personale previste nel decreto-legge n. 78 del 2010**

L'articolo 16, comma 1, del decreto-legge n. 98 del 2011, già oggetto di ampio commento nella Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico, al fine di assicurare il consolidamento delle misure di razionalizzazione e contenimento della spesa in materia di pubblico impiego adottate nell'ambito della manovra di finanza pubblica per gli anni 2011-2013, prevedeva la possibilità di disporre con uno o più regolamenti governativi:

a) la proroga di un anno dell'efficacia delle vigenti disposizioni in materia di limitazione delle facoltà assunzionali per le amministrazioni dello Stato (ad esclusione dei Corpi di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco), per le agenzie fiscali, per gli enti pubblici non economici e per gli enti dell'articolo 70, comma 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165;

b) la proroga fino al 31 dicembre 2014 delle vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni previste dalle disposizioni medesime;

I medesimi regolamenti potevano, inoltre, disporre:

c) la fissazione delle modalità di calcolo relative all'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale per gli anni 2015-2017;

d) la semplificazione, il rafforzamento e l'obbligatorietà delle procedure di mobilità del personale tra le pubbliche amministrazioni;

e) una attuazione differenziata delle misure indicate alla lettera a) e, all'esito di apposite consultazioni con le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative del pubblico impiego, anche quelle di cui alla lettera b), in ragione dell'esigenza di valorizzare ed incentivare l'efficienza di determinati settori dell'amministrazione;

f) l'inclusione di tutti i soggetti pubblici, ad eccezione delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, nonché degli enti del servizio sanitario nazionale, nell'ambito degli enti destinatari in via diretta delle misure di razionalizzazione della spesa, con particolare riferimento a quelle previste dall'art. 6

del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (riduzioni di compensi, gettoni, indennità di presenza per la partecipazione ad organi collegiali, dei corrispettivi per incarichi aggiuntivi, contenimento delle spese per ricorso a consulenze, per sponsorizzazioni, missioni, acquisto di autovetture, etc.);

g) ulteriori misure di risparmio, razionalizzazione e qualificazione della spesa delle amministrazioni centrali anche attraverso la digitalizzazione e la semplificazione delle procedure, la riduzione dell'uso delle autovetture di servizio, la lotta all'assenteismo.

Dall'adozione dei citati regolamenti l'art. 16 del decreto-legge n. 98 del 2011 quantificava gli ulteriori risparmi attesi, in termini di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, in misura non inferiore a 30 milioni per l'anno 2013, 740 per il 2014, 340 per l'anno 2015 e 370 a decorrere dal 2016.

I predetti risparmi di spesa, ipotizzando una tempestiva attuazione delle disposizioni citate, risultano immediatamente scontati nelle previsioni tendenziali a legislazione vigente relative all'andamento della spesa di personale negli anni presi in considerazione.

Il citato quadro tendenziale non evidenzia, viceversa, con una sottostima degli oneri a regime ed una sottovalutazione della severità delle misure nei confronti dei dipendenti, i risparmi connessi con l'eventuale ulteriore rinvio della contrattazione collettiva.

In applicazione delle regole poste nell'accordo di maggio 2009 sulla politica dei redditi (parametrazione degli incrementi retributivi delle sole componenti stipendiali della retribuzione all'andamento dell'inflazione, misurata attraverso l'indice IPCA depurato del prezzo dei prodotti energetici importati), il costo della tornata contrattuale 2013-2015 dovrebbe ammontare, compresi gli oneri riflessi e l'IRAP, a 2,2 miliardi nel 2013, 4,2 nel 2014 e 6,5 a regime per il personale destinatario del d.lgs. n. 165 del 2001 (compreso quello disciplinato dal diritto pubblico), con un impatto sull'indebitamento netto pari a circa la metà delle somme indicate.

Si tratta di un costo che, teoricamente, in mancanza della prevista proroga del blocco delle procedure negoziali, avrebbe dovuto essere coperto dalla legge di stabilità per il 2013<sup>1</sup>.

La proroga delle misure limitative delle assunzioni indicata alla lettera a) del citato art. 16, comma 1, è stata, peraltro, disposta, anziché con il previsto regolamento governativo, dall'art. 14 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, nell'ambito del complessivo intervento di revisione della spesa pubblica.

In esito alla disposizione citata, di non facile lettura in quanto interviene su un quadro normativo stratificato nel tempo, più volte rivisitato e contenente numerose deroghe ed eccezioni relative a specifiche categorie di personale, emerge il seguente quadro:

- fino al 2014, le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 523, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, possono procedere, per ciascun anno, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo

<sup>1</sup> L'art. 9, comma 17, del citato decreto-legge n. 78 del 2010, prevede espressamente il blocco della contrattazione collettiva per il triennio 2010-2012, con una ripresa ipotizzata, dunque, a partire dall'1 gennaio 2013. Non è chiaro, peraltro, il coordinamento della citata disposizione specifica con il disposto del comma 1, in base al quale i trattamenti economici complessivi dei dipendenti non possono superare il valore del 2010 per il triennio 2011-2013.

indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 20 per cento di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente. In ogni caso il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere, per ciascun anno, il 20 per cento delle unità cessate nell'anno precedente.

Per il successivo esercizio 2015 la predetta percentuale è elevata al 50 per cento, mentre solo a partire dal 2016 è prevista una assunzione pari, in termini numerici e di spesa, al personale cessato dal servizio, con esclusione dunque, anche a regime, della possibilità di coprire eventuali carenze di organico.

Analoghi vincoli assunzionali con la medesima graduazione temporale vengono imposti, con il citato art. 14, comma 2, anche ai Corpi di polizia ed al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, in precedenza facoltizzati ad assumere nei limiti delle cessazioni intervenute nel precedente esercizio.

Relativamente alle università i limiti al *turnover* riguardano sia il personale a tempo indeterminato sia i ricercatori a tempo determinato con esclusione degli istituti ad ordinamento speciale.

Gli enti di ricerca, infine, oltre ai predetti limiti, sono tenuti a rispettare un ulteriore vincolo, potendo destinare a nuove assunzioni al massimo l'80 per cento delle proprie entrate correnti complessive, come risultanti dal bilancio consuntivo dell'anno precedente.

Significativa anche la norma contenuta al comma 7 del citato art. 14 in base alla quale, invertendo l'interpretazione sin qui seguita, eventuali cessioni per mobilità non possono essere conteggiate nel contingente complessivo utilizzato per determinare le predette percentuali.

Per il personale della scuola e per quello appartenente agli enti locali restano in vigore le vigenti misure limitative di nuove assunzioni.

Dall'attuazione della proroga dei vincoli assunzionali la relazione tecnica stima il conseguimento di economie lorde in termini di saldo netto da finanziare pari a 42 milioni nel 2014, 156 nel 2015 e 226 nel 2016, importi che, trattandosi di spesa di personale, si riducono di circa la metà in termini di impatto sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni.

A testimonianza delle difficoltà a contemperare le esigenze di contenimento della spesa con quelle legate al funzionamento di settori della pubblica amministrazione che svolgono attività incompressibili in ambiti particolarmente delicati dell'ordinamento, successivamente, peraltro, la legge di stabilità per il 2013 (legge n. 228 del 2012, art. 1, commi da 89 a 91) ha istituito un apposito fondo per finanziare assunzioni in deroga alle percentuali sopraindicate per il Comparto sicurezza-difesa ed il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nei limiti di una spesa annua lorda complessiva di 70 milioni di euro per l'anno 2013 e di 120 a decorrere dal 2014.

Le predette assunzioni sono autorizzate, anche in deroga alle percentuali del *turnover* che possono essere incrementate fino al 50 per cento per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e fino al 70 per cento per l'anno 2015, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, nonché del Ministro responsabile dell'amministrazione che intende procedere alle assunzioni.

A tutt'oggi, scartata l'ipotesi di procedere con legge anche alla proroga delle altre misure di contenimento della spesa di personale, risulta in avanzata fase di

predisposizione il regolamento previsto dall'art. 16, comma 1, del citato decreto-legge n. 98 del 2011.

Il testo approvato dal Consiglio dei ministri, dopo l'esame del Consiglio di Stato<sup>2</sup>, è stato trasmesso in data 3 maggio 2013 alla Presidenza della Camera e del Senato per il previsto parere (atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 9 del 2013).

L'articolato della bozza di regolamento prevede:

- la proroga fino al 2014 del blocco delle retribuzioni individuali e dei vincoli di crescita alle risorse per la contrattazione integrativa;

- la proroga delle misure contenute nell'art. 9, comma 23, del decreto-legge n. 78 del 2010, concernenti l'esclusione per il personale docente ed amministrativo della scuola delle annualità 2010-2012 tra quelle utili a determinare la maturazione dell'anzianità, ai fini della prevista collocazione nei diversi scaglioni retributivi.

Al riguardo va, peraltro, sottolineato che l'utilità 2010 è stata ripristinata utilizzando le economie di gestione ai sensi di quanto previsto dall'art. 14 del medesimo decreto-legge n. 78 del 2010, mentre il recupero della successiva annualità 2011 è stato disposto, in esito ad una specifica sessione negoziale come previsto dall'art. 4, comma 83, della legge finanziaria per il 2012 (legge n. 183 del 2011), utilizzando disponibilità presenti nel Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa<sup>3</sup>.

- il blocco delle procedure contrattuali per il biennio 2013-2014 per tutto il personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni rientranti nell'elenco di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009<sup>4</sup>.

- la non erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale per il predetto periodo.

Non risultano dunque, al momento, attuate le previsioni di cui alle lettere *d*, *e*, *f*, *g*, ed in particolare la prevista possibilità di introdurre un regime differenziato in ragione dell'esigenza di valorizzare specifici settori dell'amministrazione.

I risparmi attesi dalle citate misure di proroga, come quantificati nella relazione tecnica al citato schema di regolamento, comprensivi anche di quelli da riconnettere alla già intervenuta proroga per legge delle misure limitative delle assunzioni, risultano stimati in termini di indebitamento netto in 640 milioni nel

<sup>2</sup> Il Consiglio di Stato, con parere n. 83 del 17 aprile 2013, ha sottolineato, con riferimento alla previsione contenuta all'art. 1, comma 1, lett. d), del citato regolamento, come la frase in base alla quale "*l'indennità di vacanza contrattuale relativa al triennio 2015-2017 non assorbe quella corrisposta ai sensi del precedente periodo*" non possa essere intesa in senso limitativo della posizione economica dei pubblici dipendenti.

<sup>3</sup> Per le specifiche problematiche connesse con il citato contratto collettivo vedi *infra*, capitolo secondo, paragrafo 2.

<sup>4</sup> Si tratta di una previsione che va oltre il contenuto della norma che si intende prorogare, riferita esclusivamente alle amministrazioni indicate nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001. Non è chiaro, peraltro, a quali ulteriori enti possa essere applicato il blocco delle procedure negoziali. Le pubbliche amministrazioni censite dall'ISTAT, sulla base delle regole del SEC 95, comprendono, infatti, oltre a quelle rilevate della Ragioneria generale dello Stato, anche gli organi costituzionali dello Stato e alcune società partecipate dallo Stato o da enti locali ovvero enti pubblici economici al cui personale si applicano, peraltro, contratti collettivi di diritto privato per le specifiche categorie professionali.

Tale aspetto risulta evidenziato anche nelle schede di lettura predisposte per i lavori della competente Commissione del Senato della Repubblica, incaricata di esprimere il parere in materia.

2014, 340 nel 2015 e 310 nel 2016<sup>5</sup>. L'impatto sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni dovrebbe risultare pari a circa la metà dei predetti valori.

Relativamente al contenuto del citato emanando regolamento, i cui effetti, come detto, risultano già presi in considerazione nella costruzione dei saldi tendenziali di finanza pubblica, la Corte ha già osservato come si tratti, da un lato, di un intervento complessivamente severo per i pubblici dipendenti e, dall'altro, il carattere non strutturale delle misure di contenimento della spesa di personale.

Particolarmente impegnativa la previsione di un ulteriore rinvio di due anni della contrattazione collettiva nazionale, misura, tra l'altro, non espressamente prevista dal citato articolo 16, comma 1, che, come testualmente formulato, sembra avere come riferimento privilegiato per definire i contenuti dei regolamenti governativi la proroga esclusivamente delle misure di blocco della dinamica retributiva contenute nei commi 1 e 2 dell'art. 9 del decreto-legge n. 78 e non anche quelle specifiche contenute nei successivi commi.

Il rinvio della contrattazione per gli anni 2013 e 2014 (cioè ulteriori due esercizi rispetto a quanto previsto, seppure in maniera non chiarissima, dal decreto-legge n. 78 del 2010<sup>6</sup>) fa, infatti, seguito al rinvio degli accordi relativi all'intero triennio 2010-2012 e alla moderazione salariale che aveva caratterizzato l'ultimo accordo sottoscritto per i pubblici dipendenti, relativo al biennio 2008-2009, a seguito del quale erano stati corrisposti incrementi retributivi parametrati, per legge, al tasso di inflazione programmata e decorrenti dal secondo anno di vigenza degli accordi.

Il blocco delle procedure negoziali per un periodo di ben 5 anni per i soli pubblici dipendenti crea, in effetti, una situazione di forte penalizzazione per una specifica categoria di lavoratori a fronte di una dinamica retributiva in crescita, seppur moderata, per i dipendenti privati.

Quanto sopra in un contesto caratterizzato da una sostenuta dinamica dell'inflazione e da un incremento della pressione fiscale.

La sospensione della fisiologica dinamica retributiva, per un periodo inusitatamente lungo rischia, inoltre, di pregiudicare l'avvio di una riforma strutturale degli assetti retributivi quale prefigurato dal d.lgs. n. 150 del 2009 e dall'Accordo di maggio 2009 sull'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego.

La ripresa della contrattazione collettiva nazionale, come chiarito anche dalla giurisprudenza<sup>7</sup> in materia, rappresenta, infatti, nell'attuale quadro normativo di riparto delle fonti regolatrici degli aspetti economici del rapporto di lavoro, la condizione necessaria per poter intervenire sull'attuale assetto dei trattamenti accessori nell'ottica di correlare una quota rilevante della retribuzione accessoria a miglioramenti certificati della produttività ed efficienza delle amministrazioni ed introdurre principi selettivi e meritocratici nella gestione del personale.

<sup>5</sup> La relazione tecnica precisa che la quantificazione degli effetti finanziari non comprende i 30 milioni di euro previsti dall'art. 16, comma 1, del decreto-legge n. 98 del 2011, a decorrere dal 2013. Il Governo, comunque, si è impegnato a provvedere in materia mediante l'emanazione di un nuovo provvedimento. Pur tenendo conto di quanto sopra, i risparmi stimati per il 2014 (640 milioni), risultano inferiori di un importo pari a 70 milioni, rispetto a quelli previsti dal citato art. 16, già considerati nella costruzione del quadro tendenziale.

<sup>6</sup> Confronta nota numero 1.

<sup>7</sup> Sul punto si rinvia all'appendice al capitolo primo.

In tale contesto è inoltre già evidente la tendenza a superare il regime dei blocchi relativamente a singole amministrazioni, sia attraverso l'emanazione di norme speciali di deroga, sia mediante interpretazioni della normativa sui limiti alla crescita dei fondi unici che, in presenza di disposizioni non chiarissime e in assenza di univoche vincolanti regole interpretative e di penetranti ed incisivi controlli, lascia spazio per la riproposizione di dinamiche retributive disordinate e sperequate.

In prospettiva si deve osservare - con riferimento agli andamenti della spesa di personale per l'intero periodo successivo alla privatizzazione - come protratti periodi di forzata moderazione imposta per legge siano stati seguiti da una crescita retributiva non in linea con la programmazione, con tendenziale concentrazione delle risorse sulle sole componenti fisse della retribuzione.

Il rischio, ancora una volta, è quello che il datore di lavoro pubblico si presenti impreparato al momento della necessaria ripresa dell'attività negoziale, se non si avvia immediatamente il confronto con le organizzazioni sindacali sulle tematiche relative alle misure necessarie per attuare una effettiva correlazione tra incrementi retributivi ed effettivi recuperi di efficienza.

Il problema tuttora aperto resta, dunque, quello di garantire un approccio rigoristico alla spesa di personale per consolidare i risultati raggiunti, superando la fase emergenziale dei blocchi retributivi. Occorre adottare cioè misure strutturali che non possono prescindere da una fisiologica ripresa delle procedure negoziali, il cui contenuto dovrà essere finalizzato, con particolare riferimento alla contrattazione integrativa, ad effettivi recuperi di produttività del settore pubblico nel suo complesso e dei singoli enti che lo compongono.

In materia di contenimento della spesa di personale pubblico va segnalata la sentenza della Corte costituzionale n. 223 dell'8 ottobre 2012 che ha dichiarato non conformi agli articoli 3 e 53 della Costituzione alcune delle misure contenute nell'articolo 9, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010 (riduzione dei trattamenti economici eccedenti determinati importi sulla base di aliquote progressive per scaglioni di reddito) nonché di quelle contenute al comma 22 del medesimo articolo nella parte che prevedevano il blocco degli adeguamenti retributivi spettanti al personale della magistratura ed un taglio alla indennità giudiziaria.

Con decreto di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 ottobre 2012, emanato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010, è stata data attuazione alla clausola di salvaguardia; il citato decreto dispone un taglio lineare sui capitoli di bilancio delle amministrazioni interessate concernenti spese rimodulabili, per un importo pari a 190 milioni per ciascuno degli anni 2012, 2013 e 2014, 60 milioni per l'anno 2015 e 30 milioni per l'anno 2016.

## **2. La riduzione degli organici delle pubbliche amministrazioni centrali**

L'art. 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, in materia di revisione della spesa, prevede una ulteriore riduzione degli organici delle amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo - comprese le agenzie fiscali, gli enti pubblici non economici, gli enti di ricerca, gli enti indicati nell'art. 70, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001 - pari al 20 per cento per gli uffici dirigenziali e al 10 per cento dei posti per le restanti qualifiche.

Si tratta, per alcune amministrazioni, del quarto intervento in materia che fa seguito a quelli di analogo contenuto previsti, rispettivamente, dal decreto-legge n.

112 del 2008, dal decreto-legge n. 194 del 2009 e dal decreto-legge n. 138 del 2011, già oggetto di commento nella Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico.

In sede di audizione sulla normativa contenuta nel decreto-legge n. 95 del 2012, la Corte sottolineava come reiterati interventi di riduzione degli organici rischiano di provocare difficoltà organizzative nelle amministrazioni interessate, tenute a rimodulare i propri assetti ordinamentali sulla base di esigenze esterne derivanti da misure finalizzate esclusivamente al contenimento della spesa.

A differenza di quanto ipotizzato nelle relazioni tecniche di accompagnamento ai vari interventi normativi, la Corte ha osservato inoltre come i tagli alle dotazioni organiche non determinano risparmi strutturali a legislazione vigente in quanto, una volta cessati i vincoli alle assunzioni - cioè a decorrere dal 2016 - le amministrazioni, come evidenziato nel precedente paragrafo, avranno la facoltà di assumere nei limiti delle cessazioni intervenute nel precedente esercizio. Eventuali risparmi potranno registrarsi a consuntivo solo qualora l'organico dopo le riduzioni dovesse risultare inferiore al personale in servizio.

La normativa contenuta all'interno della manovra riguardante la cosiddetta *spending review* si caratterizza, peraltro, per la procedura da seguire, accentrata nella Presidenza del Consiglio dei ministri, e per la possibilità di una modulazione selettiva dei tagli che tenga conto delle specificità di singole amministrazioni con una possibilità di compensare a livello globale le eventuali minori riduzioni presso singoli enti.

Per la prima volta viene, inoltre, espressamente disciplinata l'ipotesi in cui, a seguito delle riduzioni effettuate presso alcune amministrazioni, si verifichino esuberanti ed eccedenze di personale prevedendo, in successione, la possibilità, per gli interessati, di un pensionamento anticipato sulla base delle regole anteriori alla entrata in vigore della legge n. 214 del 2011, l'attivazione di processi di mobilità guidata, la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo parziale e, come *extrema ratio*, la dichiarazione di esubero e il conseguente collocamento in disponibilità per un periodo che, in relazione ai tempi di maturazione dei requisiti per la pensione di anzianità, può essere elevato fino a 48 mesi.

L'operazione si è rivelata estremamente complessa, in relazione alle numerose eccezioni previste dalla normativa, all'esigenza di tener conto, nella ridefinizione degli organici, dei processi già avviati o da avviare di soppressioni e riaccorpamento di enti, al fatto che non tutte le amministrazioni interessate avevano, nel frattempo, provveduto ad attuare le riduzioni di organico previste dalla normativa antecedente al citato decreto-legge n. 95.

La ridefinizione degli organici è stata effettuata con tre successivi decreti, tutti emessi in data 22 gennaio 2013.

Il primo riguarda 50 amministrazioni (9 Ministeri<sup>8</sup>, 21 enti di ricerca<sup>9</sup>, 20 enti pubblici non economici<sup>10</sup>); il secondo l'INPS e l'ENAC; il terzo, infine, 24 enti parco.

<sup>8</sup> Difesa (personale civile), Sviluppo economico, Politiche agricole, alimentari e forestali, Ambiente e tutela del territorio e del mare, Infrastrutture e trasporti, Lavoro e politiche sociali, Istruzione, università e ricerca, Beni e attività culturali, Salute.

<sup>9</sup> Fra gli enti di maggiore dimensione rientrano l'ENEA, l'ASI, il CNR, l'ISTAT, l'ISS, l'INVALSI.

<sup>10</sup> INAIL (compreso ex ISPEL - personale tecnico e amministrativo), Ente nazionale per il microcredito, Unioncamere, UITS, AIFA, AGENAS, ANVUR, ARAN, ANSV, Agenzia nazionale sicurezza ferrovie, Agenzia nazionale giovani, ENIT, nonché le autorità di bacino per i fiumi Adige, Arno, Isonzo, Tagliamento, Liven, Piave, Liri-Garigliano e Volturno, Po, Serchio, Tevere.

Sono ancora in corso di definizione i provvedimenti riguardanti il Ministero degli esteri, il Ministero dell'interno, della giustizia e della salute. Il Ministero dell'economia e delle finanze è escluso dall'applicazione delle disposizioni contenute nel decreto-legge n. 95 del 2012 in quanto già destinatario di una normativa specifica sul punto (art. 2, comma 10-ter e art. 23-quinquies) che ha trovato attuazione con il d.P.C.M. 27 febbraio 2013, n. 67. In particolare, per quanto attiene al Ministero dell'interno, la ridefinizione degli organici è subordinata alle decisioni da assumere in merito al numero delle Province e ai conseguenti riflessi sulla dotazione di personale delle prefetture.

Particolarmente problematica la ricognizione degli organici presso il Ministero della giustizia che, a tutt'oggi, ha parzialmente provveduto ad effettuare nessuna delle riduzioni previste a partire dal decreto-legge n. 112 del 2008.

Con riferimento ai posti di funzione dirigenziale per i 9 ministeri interessati, a seguito dei tagli effettuati, non si evidenziano eccedenze se si considera il solo personale di ruolo, mentre tenendo conto anche degli incarichi conferiti ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, si rileva un esubero di circa 30 unità per la prima fascia e di 130 per la seconda. Risultano, invece, in eccedenza presso l'INPS 62 dirigenti (di cui 3 di prima fascia) e 9 (tutti di seconda fascia) presso l'ENAC.

La sostanziale coincidenza del numero degli uffici dirigenziali con i dirigenti di ruolo di ciascuna amministrazione introduce un elemento di forte razionalizzazione. A fronte di quanto sopra, si riducono quei margini di flessibilità che avrebbero potuto consentire specifiche modalità per la selezione dei soggetti cui affidare la titolarità di determinati uffici.

Per il personale amministrativo le eccedenze sono riportate nella seguente tabella:

*Riduzione degli organici ai sensi del decreto-legge n. 95 del 2012*

Amministrazioni <sup>(1)</sup>	Personale non dirigente		
	Dotazioni organiche	Dipendenti in servizio	Eccedenze assolute <sup>(2)</sup>
Ministeri	73.562	74.767	3.236
Enti di ricerca	10.718	9.797	126
Enti pubblici non economici	9.969	10.112	666
<i>Totale 1° Dpcm</i>	<i>94.249</i>	<i>94.676</i>	<i>4.028</i>
Inps	23.075	25.499	3.314
Enac	757	814	74
<i>Totale 2° Dpcm</i>	<i>23.832</i>	<i>26.313</i>	<i>3.388</i>
Enti parco	490		
<i>Totale 3° Dpcm</i>	<i>490</i>		
<b><i>Totale</i></b>	<b><i>118.571</i></b>	<b><i>120.989</i></b>	<b><i>7.416</i></b>

<sup>(1)</sup> I dati si riferiscono ai soli ministeri destinatari del D.P.C.M. emesso in data 22 gennaio 2013.

<sup>(2)</sup> Il dato si riferisce all'ammontare complessivo delle eccedenze nelle singole qualifiche alcune delle quali presentano, peraltro, ancora oggi vacanze di organico.

A livello complessivo, i dipendenti in eccedenza sono, dunque, una percentuale modesta dei dipendenti in servizio (6% del personale in servizio presso gli enti all'esame), di gran lunga inferiore alle previsioni contenute nella relazione tecnica relativa al citato articolo 14 (circa 11.000 unità).

Con riferimento ai Ministeri il maggior numero di eccedenze riguarda il personale civile della difesa (1.562 unità), quello delle infrastrutture e trasporti (598 unità) e quello del Ministero per i beni e le attività culturali (664 dipendenti in sovrannumero). Non si rilevano viceversa eccedenze presso il Ministero delle politiche agricole e forestali, quello dell'ambiente e quello dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Per quanto attiene agli enti di ricerca, posizioni soprannumerarie di personale sono presenti esclusivamente presso il CNR, l'Istituto nazionale di fisica nucleare (INFN) e l'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia (INGV).

Presso gli enti pubblici non economici, infine, le eccedenze sono concentrate pressoché esclusivamente nell'INAIL (648 unità appartenenti a diverse qualifiche).

Il riassorbimento delle eccedenze, tenuto conto delle diverse possibilità previste dalla normativa, non dovrebbe risultare, quindi, particolarmente, problematico.

Per le amministrazioni interessate, a seguito dei reiterati interventi di riduzione attuati a partire dal 2008, i tagli all'organico tra loro sommati sono stati notevoli. Rispetto al 2007 risultano soppressi il 36 per cento<sup>11</sup> degli uffici dirigenziali di prima fascia, il 45 per cento per quanto attiene a quelli di seconda ed il 34 per cento delle posizioni riguardanti il restante personale. Come evidenziato dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione nell'audizione al Parlamento del 5 dicembre 2012, la maggior entità delle riduzioni degli uffici di livello dirigenziale rispetto a quelle riguardanti il restante personale dovrebbe rendere maggiormente virtuoso il rapporto tra dirigenti e dipendenti amministrativi.

Emerge altresì che mentre i primi tagli hanno inciso esclusivamente sui posti non coperti dalle dotazioni, già con l'attuazione del decreto-legge n. 138 del 2011, per alcune amministrazioni, l'organico è venuto di fatto a coincidere con il personale in servizio.

Premesso quanto sopra, l'intervento in questione ha definito con chiarezza e, si spera, con stabilità, le dotazioni organiche delle amministrazioni interessate dando attuazione in modo unitario e contestuale a tutte le previste riduzioni.

La definizione degli organici in termini più o meno coincidenti con il personale in servizio elimina una evidente anomalia ed obbliga gli enti interessati a dimensionare l'organizzazione e le linee di attività su un dato certo.

Significativo in tal senso il fatto che l'operazione è stata compiuta utilizzando, sia pure in misura limitata, i margini di flessibilità previsti, in accordo con le amministrazioni interessate.

E' dunque demandato ai previsti regolamenti di organizzazione il compito di ridefinire le dimensioni e il ruolo degli uffici in modo tale da garantire il migliore svolgimento delle funzioni istituzionali.

In tale ambito potrà trovare utili sviluppi il processo di revisione della spesa da intendere non già come aprioristica definizione di ulteriori riduzioni al personale da effettuare ma come migliore distribuzione delle risorse umane esistenti finalizzata al recupero di produttività, di efficienza ed al miglioramento dei servizi da rendere agli utenti.

---

<sup>11</sup> Si tratta, così come previsto dalle diverse normative succedutesi nel tempo, di valori da parametrare non al numero degli uffici ma alla spesa che l'amministrazione avrebbe dovuto teoricamente sopportare in caso di piena copertura dei posti.

### 3. Gli interventi per il necessario completamento del quadro normativo

In prospettiva – seppure non immediata - del riavvio delle procedure negoziali della contrattazione collettiva e della ripesa di ordinarie politiche di personale non condizionate dall'emergenza finanziaria, il quadro normativo attuale necessita di importanti interventi di manutenzione.

In questa logica si pone di problema di una ricognizione delle misure da adottare per la piena armonizzazione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti e di quelli privati.

Va rivista, inoltre, la normativa in materia di individuazione dei comparti di contrattazione, mantenendo la giusta indicazione di una drastica riduzione di quelli esistenti, ma lasciando margini di flessibilità, sul punto, al confronto con le organizzazioni sindacali.

Anche la definizione delle procedure contrattuali ed in particolare le norme relative al numero ed alla composizione dei comitati di settore dovrà formare oggetto del necessario previsto aggiornamento tenendo conto che le norme contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009 erano destinate a regolamentare la fase transitoria fino al completamento, ormai intervenuto, del federalismo fiscale.

Il nuovo riparto delle fonti regolatrici del rapporto di lavoro, introdotto dal d.lgs. n. 150 del 2009, postula, inoltre, la necessità di controlli esterni *ex ante* finalizzati ad evidenziare l'eventuale sconfinamento dei contratti collettivi in materie riservate alla legge ed il rispetto dei principi inderogabili di selettività e meritocrazia nella distribuzione delle risorse per trattamenti accessori.

Vanno individuate modalità per l'esercizio dell'attività di certificazione di compatibilità economica dei contratti collettivi nazionali in grado di garantire effettività alle osservazioni della Corte, evitando contemporaneamente il rischio di un coinvolgimento della magistratura contabile nel merito delle scelte contrattuali che restano nella esclusiva responsabilità del Governo.

Al di là della prevista proroga di alcune delle misure di contenimento della spesa, alcune previsioni contenute nel decreto-legge n. 78 del 2010 dovrebbero essere, ad avviso della Corte, rese strutturali quali, ad esempio, quelle riguardanti il dimensionamento dei fondi unici al personale effettivamente in servizio (con particolare riferimento alla dirigenza) e quella relativa alla abolizione della clausola di salvaguardia economica in caso di conferimento ai dirigenti di un incarico di livello inferiore a quello in precedenza attribuito.

## CAPITOLO SECONDO

L'ASSETTO DELLE RELAZIONI SINDACALI NEL PUBBLICO IMPIEGO  
E LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NAZIONALE**1. L'assetto delle relazioni sindacali - 2. La contrattazione collettiva nazionale****1. L'assetto delle relazioni sindacali**

L'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego ha visto, nel periodo considerato, un importante intervento correttivo di alcune norme contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009 in tema di partecipazione ed in particolare con riferimento all'istituto della concertazione.

Il decreto-legge n. 95 del 2012, proseguendo lungo il percorso già tracciato dal d.lgs. n. 141 del 2011, ha introdotto una nuova forma di coinvolgimento sindacale - il cosiddetto esame congiunto - demandando la disciplina di dettaglio del predetto istituto alla successiva contrattazione collettiva nazionale e prevedendo in via transitoria il diritto delle organizzazioni sindacali ad essere informate sulle materie oggetto di partecipazione previste nei vigenti accordi nazionali.

Sul punto il Dipartimento della funzione pubblica ha predisposto uno specifico atto di indirizzo all'ARAN in vista della sottoscrizione di un accordo quadro.

Con parere n. 551 del 3 febbraio 2011 il Consiglio di Stato ha precisato che la legge ordinaria non può sospendere *sine die* il diritto alla rappresentanza sindacale sui luoghi di lavoro, con la conseguenza che occorre procedere alla elezione delle RSU sulla base dei comparti di contrattazione esistenti in attesa che entrino definitivamente in vigore le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 150 del 2009.

In relazione a quanto sopra il 14 dicembre 2011 è stato sottoscritto un protocollo d'intesa con il quale sono stati definiti i dettagli ed il calendario delle votazioni secondo la tempistica riportata.

Relativamente al comparto scuola è stata necessaria la sottoscrizione, in data 13 marzo 2012, di uno specifico contratto collettivo finalizzato a garantire il funzionamento delle esistenti RSU, rinviando lo svolgimento delle consultazioni elettorali al completamento del processo di riagggregazione dei plessi scolastici.

Il monitoraggio effettuato dal Dipartimento della funzione pubblica in merito alla fruizione dei permessi sindacali, i cui esiti sono stati trasmessi alla Corte dei conti in attuazione dell'art. 4, comma 12, della legge n. 15 del 2009, ha evidenziato i seguenti dati relativi al 2011.

L'ammontare complessivo di assenze retribuite per motivi sindacali, relativamente ad un numero di enti adempienti alla rilevazione che rappresenta l'84 per cento del personale delle amministrazioni interessate, corrisponde in termini economici all'astensione dal servizio per un anno di 3.721 unità di personale (cioè un dipendente ogni 705), con un costo per l'erario quantificabile in 115 milioni - ottenuto moltiplicando le unità annue, come sopra determinate, per una retribuzione media pari a 31.000 euro.

A tale costo vanno aggiunti gli oneri indiretti connessi con le difficoltà organizzative derivanti dalle assenze non retribuite per motivi sindacali, in calo, comunque, rispetto agli anni precedenti.

In rapporto alla maggior numerosità della popolazione censita (nel 2010 la rilevazione aveva riguardato il 70 per cento del personale), si evidenzia una diminuzione della fruizione di prerogative sindacali, a testimonianza dell'avviata razionalizzazione della materia a seguito dell'entrata a pieno regime del sistema integrato *PERLA PA* che consente la gestione unitaria, immediata ed integrata delle informazioni e dei processi relativi agli adempimenti in materia.

Un opportuno raffronto tra i contingenti spettanti nel 2011 nelle singole aree e comparti di contrattazione e quelli effettivamente utilizzati, mostra come il fenomeno della sovrafruizione di prerogative - che aveva caratterizzato i precedenti esercizi - sia finalmente rientrato tanto che, in numerosi casi, si rileva l'utilizzo di un monte ore inferiore anche di percentuali notevoli rispetto ai limiti massimi previsti. I dati relativi al 2012 dovrebbero evidenziare gli effetti dell'applicazione delle norme contenute nel contratto collettivo quadro sottoscritto il 3 novembre 2011, in base al quale le associazioni sindacali dovranno scontare le ore fruite in eccedenza rispetto ai contingenti previsti per gli anni 2007-2010 tramite una riduzione delle prerogative spettanti nel triennio 2012-2014.

## **2. La contrattazione collettiva nazionale**

In un periodo di blocco delle procedure negoziali riguardanti il trattamento economico e normativo dei dipendenti, i contratti esaminati dalle Sezioni riunite della Corte dei conti hanno avuto ad oggetto aspetti solo normativi e non economici.

Si è trattato, principalmente, di norme in materia di previdenza complementare - istituto che, peraltro, stenta a decollare per i dipendenti pubblici - e di alcuni accordi di interpretazione autentica di precedenti clausole negoziali. In tale ultimo caso si evidenzia il superamento della rottura del fronte sindacale, che di fatto aveva impedito l'attivazione di uno strumento importante per la deflazione del contenzioso giudiziario.

Meritano, per l'importanza della materia e dei principi affermati dalla Corte, di essere segnalate due vicende.

Con delibera n. 2 del 2013 le Sezioni riunite hanno certificato l'Ipotesi di CCNL relativo al personale del comparto Scuola per l'individuazione di specifiche risorse da destinare al ripristino dell'utilità dell'anno 2011 ai fini della maturazione dell'anzianità necessaria al conseguimento dei previsti scatti stipendiali, in attuazione dell'art. 4, comma 83, della legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità 2012).

Come è noto, l'art. 9, comma 23, del decreto-legge n. 78 del 2010, disponeva che, con riferimento al personale del comparto scuola, gli anni 2010, 2011 e 2012

non fossero considerati utili ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali e dei relativi incrementi economici previsti dalle norme contrattuali vigenti.

Con decreto interministeriale n. 3 del 14 gennaio 2011 veniva, in primo luogo, destinata una prevalente quota delle economie conseguite nel 2010 (351 milioni come certificati dal Comitato tecnico MEF-MIUR) al ripristino dell'utilità 2010 (per un importo pari a 320 milioni). Ciò in attuazione di quanto previsto dall'art. 8, comma 14, del medesimo decreto-legge n. 78 del 2010 che consentiva di destinare all'intero settore scolastico, senza uno specifico vincolo, le risorse previste al comma 9 dell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008 (cioè gli eventuali maggiori risparmi derivanti dal processo di razionalizzazione organizzativa).

Il citato decreto interministeriale prevedeva, in secondo luogo, che al ripristino dell'utilità dei successivi anni 2011 e 2012 fossero prioritariamente destinate le eventuali maggiori economie realizzate nei successivi esercizi.

Relativamente all'anno scolastico 2010/2011, le verifiche effettuate dal Comitato tecnico di cui all'art. 64, comma 7, del decreto-legge n. 112 del 2008, evidenziavano, tuttavia, risparmi decisamente inferiori rispetto a quelli preventivati, circostanza, questa, ascrivibile in gran parte agli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 80/2010 che aveva dichiarato incostituzionali le norme statali concernenti la riduzione del numero degli insegnanti di sostegno<sup>1</sup>.

L'obiettivo di individuare le risorse occorrenti negli esercizi finanziari 2011 e successivi, per consentire il riconoscimento dell'utilità anche dell'anno 2011 al fine della maturazione dell'anzianità economica del personale della scuola, è stato quindi demandato alla speciale sessione negoziale introdotta dal su indicato art. 4, comma 83, della legge di stabilità per il 2012.

Nel rapporto di certificazione la Corte sottolineava preliminarmente, in merito alle modalità di quantificazione del relativo onere, la necessità per l'avvenire di rilevare in modo analitico l'esatta collocazione in termini di anzianità di servizio del personale interessato nei diversi scaglioni retributivi. Ciò in quanto la stima effettuata dall'ARAN si basava sul calcolo del valore del costo medio annuo pro-capite di uno scatto di anzianità.

Tale stima, pur ispirata a criteri prudenziali e coerenti con l'andamento medio dei passaggi, ipotizza come costante nel tempo l'esborso finanziario mentre, in concreto, il numero dei passaggi di scaglione retributivo appare caratterizzato da un andamento discontinuo nel tempo, con il raggiungimento di un picco massimo e un andamento successivamente decrescente. Deriva da quanto sopra - ha osservato la Corte nel citato Rapporto di certificazione - la necessità di un costante monitoraggio della maggior spesa al fine di evitare il verificarsi di scoperture evitando di sacrificare le risorse da destinare alle componenti accessorie della retribuzione.

Oltre ai problemi di copertura finanziaria la Corte ha di nuovo espresso motivate perplessità sulla perdurante 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. Ciò in assoluta controtendenza rispetto alla sempre più avvertita esigenza di correlare gli incrementi della retribuzione accessoria a reali, verificabili aumenti della

<sup>1</sup> Con la citata sentenza la Consulta ha, infatti, ritenuto l'esclusiva competenza delle Regioni in materia di assistenza alla disabilità e la tendenziale incomprimibilità degli interventi e della relativa spesa da parte di una norma statale.

produttività del lavoro ed impegno del personale, come pure ad un miglioramento del servizio reso alla collettività.

Sotto tale profilo - prosegue il rapporto di certificazione - appare di difficile attuazione e meramente di stile la norma programmatica contenuta nell'art. 3 dell'ipotesi contrattuale che demanda al prossimo rinnovo contrattuale l'individuazione di istituti finalizzati ad assicurare livelli di produttività e di qualità adeguati ai fabbisogni, alle politiche del settore educativo e scolastico e alle esigenze di funzionalità delle istituzioni analoghi a quelli raggiunti attualmente, in modo tale da garantire, pur con minori risorse presenti nel fondo, i medesimi livelli di erogazione del servizio.

In effetti la decurtazione delle risorse facenti capo al Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa – pur salvaguardando il funzionamento delle istituzioni scolastiche e lo svolgimento delle primarie attività didattiche – risulta rilevante e difficilmente recuperabile in termini di produttività nell'ambito dei futuri rinnovi contrattuali, anche e soprattutto in relazione ai ritardi nella messa a regime di un efficace sistema di valutazione delle *performance* del personale e delle scuole.

Con delibera n. 22 del 21 febbraio 2013 la Sezione di controllo per la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia non ha certificato la preintesa sottoscritta in data 30.11.2012 concernente l'accordo per l'inquadramento di personale appartenente alla polizia locale dell'area vigilanza in una neo istituita posizione economica apicale in applicazione dell'art. 26, comma 5, della legge regionale 29 aprile 2009, n. 9<sup>2</sup>.

Va, infine, ricordato come siano stati trasmessi all'ARAN da parte del Dipartimento per la funzione pubblica gli atti di indirizzo per la definizione di accordi volti a disciplinare:

- la definizione dei CCNQ di ripartizione dei distacchi e permessi alle organizzazioni sindacali rappresentative dei comparti di contrattazione e delle aree della dirigenza, per il triennio 2013-2015;

- la predisposizione di un accordo quadro in materia di sistema partecipativo sindacale, in attuazione dell'intesa del 3 maggio 2012<sup>3</sup> sul lavoro pubblico.

---

<sup>2</sup> Con la citata delibera, la Sezione di controllo ha, tra l'altro, osservato che l'intesa all'esame “ripropone il tema dell'inquadramento di personale in una posizione economica superiore, a mezzo di modalità che costituiscono una totale riserva a favore di dipendenti precisamente preindividuabili e preindividuati (e in assenza di ogni valutazione comparativa fondata sui criteri selettivi previsti dall'ordinamento)”.

L'accordo è stato quindi ritenuto dalla Sezione non conforme all'art. 52, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 165 del 2011 e ai primi due commi dell'art. 23 del d.lgs. n. 150 del 2009, dai quali emerge chiaramente la necessità che le progressioni economiche orizzontali avvengano secondo criteri di effettiva selettività, idonei a individuare i destinatari della progressione sulla base di una valutazione di determinati requisiti personali, dell'attività svolta e dei risultati conseguiti.

<sup>3</sup> Sul contenuto della predetta intesa confronta la Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico.