

CAPITOLO TERZO — CONSISTENZA, COMPOSIZIONE E COSTO DEL PERSONALE

(segue tavola 12)

Comparto e categoria di personale	Voce di spesa	2013 (euro)	2014 (euro)	Composizione %	Variazione % 2014 su 2013
-----------------------------------	---------------	-------------	-------------	----------------	---------------------------

segue ENTI DI RICERCA

Dirigenti di seconda fascia	Posizione fissa	13.783	14.427	29,4	4,7
	Posizione variabile	24.472	25.596	52,2	4,6
	Retribuzione di risultato	7.059	7.373	15,0	4,4
	Indennità di vacanza contrattuale	264	297	0,6	12,5
	Altre voci	21		0,0	-100,0
	Spese non codificate nel Conto annuale	1.839	1.378	2,8	-25,1
	TOTALE	47.438	49.070	100,0	3,4
	Arretrati risultato o produttività		8.716		***
	Arretrati	969	179		-81,5
	Totale arretrati	969	8.895		817,7
TOTALE INCLUSI ARRETRATI	48.408	57.965		19,7	
<i>Voci escluse dalla RM</i>		154		***	
Ricerca e tecnologi	Indennità fissa	1.484	1.485	42,3	0,1
	Indennità legata alle funzioni svolte	1.293	1.127	32,1	-12,8
	Produttività	2	2	0,0	-26,3
	Indennità legata alle condizioni di lavoro	85	94	2,7	10,5
	Straordinario	242	0	0,0	-100,0
	Indennità di vacanza contrattuale	0	260	7,4	183.035,3
	Spese non codificate nel Conto annuale	529	547	15,6	3,4
	TOTALE	3.634	3.514	100,0	-3,3
	Arretrati risultato o produttività		1		***
	Arretrati	175	132		-24,4
Totale arretrati	175	134		-23,7	
TOTALE INCLUSI ARRETRATI	3.809	3.648		-4,2	
<i>Voci escluse dalla RM</i>	14	17		18,4	
Personale non dirigente	Indennità di amministrazione	7.826	7.080	81,2	-9,5
	Indennità fissa	1	1	0,0	-31,6
	Indennità legata alle funzioni svolte	15	75	0,9	386,8
	Indennità legata alle condizioni di lavoro	502	541	6,2	7,9
	Produttività	123	97	1,1	-20,9
	Straordinario	419	426	4,9	1,7
	Indennità di vacanza contrattuale	160	176	2,0	9,9
	Spese non codificate nel Conto annuale	325	327	3,7	0,6
	TOTALE	9.371	8.723	100,0	-6,9
	Arretrati risultato o produttività		132		***
Arretrati	700	222		-68,3	
Totale arretrati	700	354		-49,5	
TOTALE INCLUSI ARRETRATI	10.070	9.077		-9,9	
<i>Voci escluse dalla RM</i>	38	20		-47,6	

(*) Le retribuzioni si riferiscono al solo personale a tempo indeterminato. E' data evidenza delle voci escluse dal calcolo della retribuzione media (spesa media per arretrati e voci di spesa escluse dal calcolo: indennità per servizio prestato all'estero, indennità De Maria, indennità di esclusività del rapporto di lavoro, ecc.). Sono escluse dal calcolo le qualifiche che presentano un numero di mensilità pagate per cedolini stipendiali inferiore a 12, in linea con il nuovo algoritmo per il calcolo delle retribuzioni medie predisposto dalla RGS-IGOP.

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



CAPITOLO QUARTO - I NODI IRRISOLTI DEL PUBBLICO IMPIEGO IN ITALIA



CAPITOLO QUARTO

I NODI IRRISOLTI DEL PUBBLICO IMPIEGO IN ITALIA

1. La produttività del settore pubblico: le osservazioni della Corte e dell'Unione europea - 2. La riforma della Pubblica Amministrazione e il riordino della dirigenza pubblica - 3. Prospettive per il riavvio della contrattazione collettiva

1. La produttività del settore pubblico: le osservazioni della Corte e dell'Unione europea

Come evidenziato nei capitoli precedenti, le misure di contenimento della spesa per redditi da lavoro dipendente hanno prodotto effetti finanziari di gran lunga superiori alle attese ed hanno contribuito a riportare sotto controllo una variabile che rappresenta il 23,7 per cento della spesa primaria corrente delle pubbliche amministrazioni e che, per un lungo arco temporale, aveva avuto una disordinata dinamica espansiva.

Si è trattato, peraltro, di un intervento emergenziale, necessariamente temporaneo e non ulteriormente prorogabile.

La Corte ha più volte sottolineato la severità del complessivo impianto del decreto-legge n. 78 del 2010 che, sia pur in un contesto di moderato andamento dell'inflazione, ha bloccato per un periodo pari a due tornate contrattuali triennali qualunque ipotesi di crescita della retribuzione dei pubblici dipendenti, cristallizzata ai valori in godimento nel 2010.

Il rinvio della contrattazione collettiva ha, inoltre, impedito la ristrutturazione del complessivo assetto retributivo, prefigurato dall'art. 40, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001¹, finalizzata ad un utilizzo del salario accessorio quale leva per il miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione e ad incentivare il merito individuale.

Solo alcune delle misure adottate, inoltre, hanno comportato una diminuzione strutturale della spesa. E' il caso, ad esempio, della riorganizzazione dell'amministrazione scolastica che ha avuto quale conseguenza un dimensionamento del personale sulla base di un più efficiente rapporto tra docenti e studenti, nonché l'accorpamento di diversi istituti scolastici sottodimensionati.

¹ La stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 178 del 2015 ha sottolineato, richiamando la norma citata, che per i pubblici dipendenti il contratto collettivo concorre, da un lato, a dare concreta attuazione al principio di proporzionalità della retribuzione, ponendosi, per altro verso, come fattore propulsivo della produttività e del merito (art. 45, comma 3, del d.lgs. 165 del 2001) e, proprio in virtù di queste peculiari funzioni, che ne garantiscono l'efficacia soggettiva, generalizzata, rinvia necessariamente ai doveri di solidarietà fondati sull'art. 2 della Costituzione.

RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO



Le norme limitative del *turnover*, viceversa, producono economie a regime solo se accompagnate da contemporanei interventi di revisione delle piante organiche, attuati solo in alcuni comparti (ministeri ed enti previdenziali) con un numero relativamente limitato di dipendenti².

Altri interventi di blocco della dinamica retributiva hanno prodotto, viceversa, risparmi solo temporanei, con conseguente ripresa della spesa al venir meno delle misure, sia pure senza corresponsione di arretrati.

Sotto il profilo applicativo, le norme introdotte dal decreto-legge n. 78 del 2010 - più volte modificate e reiterate - hanno dato luogo ad un sistema complesso, ricco di deroghe, di esenzioni, di rimodulazioni e di aggiustamenti, di difficile interpretazione e gestione. L'assetto organizzativo si è rivelato fragile ed incerto. Frequenti sono state, inoltre, le differenze attuative nei diversi comparti e nei diversi enti sulla base di circolari e di pareri non sempre univoci.

Normative maggiormente permissive si sono alternate ad interventi più rigorosi, spesso aventi valore retroattivo, o riferiti a particolari categorie di dipendenti, rendendo labile il quadro di riferimento per la definizione degli assetti organizzativi.

Emblematica la vicenda relativa all'applicazione della complessa normativa sul blocco e la riduzione dei fondi unici di amministrazione contenuta nell'articolo 2-bis del decreto-legge n. 78 del 2010, più volte modificata ed integrata.

La previsione di una riduzione del valore dei fondi unici, sulla base dei dipendenti in servizio in ciascun anno di riferimento, è stata oggetto di diversi interventi interpretativi da parte della Ragioneria generale dello Stato³, di alcune sezioni regionali della Corte dei conti⁴ e dell'ARAN⁵.

In relazione ai vincoli assunzionali ed al prolungamento dell'età lavorativa, la Corte ha più volte sottolineato il progressivo aumento dell'età media dei dipendenti pubblici.

Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica per il 2014 dava evidenza ai risultati di un confronto effettuato dall'OCSE sull'anzianità media dei dipendenti⁶ delle amministrazioni ministeriali: la percentuale di addetti con età superiore a 50 anni risultava per l'Italia pari a circa il 50 per cento, a fronte di valori decisamente inferiori nella maggior parte dei paesi industrializzati, dove in numerosi casi i dipendenti *over 50* erano al di sotto del 30 per cento.

² Con riferimento alla previsione di vincoli assunzionali nei confronti delle Regioni e delle Autonomie locali, la Corte costituzionale con sentenza n. 218 del 2015 (emessa prima dell'ulteriore inasprimento dei limiti al *turnover* previsto dalla legge finanziaria per il 2016) ha ritenuto che la fissazione di limiti al tasso di ricambio dei dipendenti per i predetti enti è costituzionalmente legittima solo nella misura in cui l'intervento normativo rivesta carattere transitorio e sia giustificato da obiettive esigenze di riequilibrio della finanza pubblica.

³ Secondo la circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 12 del 2011 che propone il metodo cosiddetto della semisomma che considera fittiziamente le riduzioni di personale come avvenute tutte il 30 giugno di ciascun anno.

⁴ La Sezione di controllo per la Regione Lombardia, parere n. 324 del 2011, si è espressa nel senso che il confronto tra il personale in servizio nei diversi anni debba essere effettuato sulla base dei valori dell'occupazione al 1° gennaio di ciascun anno.

⁵ Secondo il metodo suggerito dall'ARAN, se il valore del fondo unico per ciascun anno di riferimento risulta già inferiore a quello del 2010, non va effettuato alcun ulteriore taglio in relazione all'intervenuta riduzione di personale.

⁶ Il citato Rapporto è stato approvato con delibera n. 5 del 12 giugno 2014.

CAPITOLO QUARTO - I NODI IRRISOLTI DEL PUBBLICO IMPIEGO



Un ulteriore raffronto, riferito al totale dei dipendenti pubblici, evidenzia come in Francia il 6 per cento degli occupati avesse meno di 25 anni ed il 22 per cento fosse collocato nella fascia tra i 25 ed i 34; percentuali analoghe si riscontravano per il Regno Unito (pari rispettivamente al 5 ed al 20 per cento). Per l'Italia la prima percentuale risultava irrisoria, mentre i lavoratori pubblici al di sotto dei 35 anni erano appena il 10 per cento del totale.

I dati riportati nel Conto annuale per il 2014, riassunti nella *tavola 1*, sottolineano una ancor più marcata evidenza del fenomeno.

Tavola 1

Concentrazione nelle fasce di età

(valori percentuali)

COMPARTO	PIÙ di 50 ANNI		PIÙ di 60 ANNI		MENO di 50 ANNI		MENO di 35 ANNI	
	2008	2014	2008	2014	2008	2014	2008	2014
Ministeri	52	71	8	18	48	29	3	2
Agenzie fiscali	53	60	9	17	47	40	8	5
Presidenza del Consiglio dei ministri	58	73	13	18	42	27	3	3
Scuola	50	58	9	15	50	42	7	5
Corpi di polizia	10	25	0	0	90	75	24	18
Forze armate	8	12	0	0	92	88	56	41
Vigili del fuoco	20	33	0	2	80	67	14	13
Magistratura	44	50	20	17	56	50	7	8
Carriera diplomatica	35	31	18	6	65	69	19	23
Carriera prefettizia	60	78	15	25	40	22	3	1
Carriera penitenziaria	44	56	11	13	56	44	-	-
TOTALE SETTORE STATALE	39	48	7	11	61	52	15	11
Enti pubblici non economici	48	66	7	15	52	34	6	1
Enti di ricerca	45	52	11	12	55	48	4	2
Università	47	56	17	18	53	44	8	2
Servizio sanitario nazionale	40	52	5	11	60	48	9	6
Regioni e Autonome locali	47	61	5	15	53	39	8	4
Regioni a statuto speciale e Province autonome	32	53	2	9	68	47	11	5
TOTALE SETTORE NON STATALE	43	56	6	12	57	44	8	5
TOTALE	40	51	6	12	60	49	12	8

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

I dipendenti con più di cinquant'anni rappresentano oltre la metà del totale, con una percentuale che aumenta di 11 punti rispetto al 2008.

Solo relativamente al personale del Comparto sicurezza-difesa, meno interessato ai limiti assunzionali e con una più bassa età di ingresso e di collocamento a riposo, l'età anagrafica degli addetti si presenta stabile, su valori inferiori a quelli sopradescritti.

I dipendenti con meno di 35 anni, al termine del 2014, sono l'8 per cento del totale, con un dato decisamente inferiore nei ministeri, nelle agenzie fiscali e nella Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il progressivo innalzamento dell'età anagrafica si riflette negativamente sulla propensione all'innovazione ed al cambiamento, sulla necessaria reingegnerizzazione delle procedure, sull'utilizzo di nuove tecnologie, sulla auspicata introduzione di metodi manageriali di gestione.

Più volte la Corte ha sottolineato come le politiche di personale non sono mai state correlate al miglioramento della produttività del settore pubblico, attraverso l'introduzione di un reale meccanismo incentivante e premiale, basato

RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO



sull'introduzione di un effettivo sistema di valutazione della produttività individuale e collettiva⁷.

Le osservazioni della Corte hanno trovato conferma nel *Country report 2016* relativo all'Italia, predisposto dalla Commissione dell'Unione europea. Sulla base di una complessa batteria di indicatori, il citato rapporto evidenzia che l'efficienza e l'efficacia del settore pubblico italiano sono decisamente inferiori alla media dell'Unione europea.

Tra le cause alla base del non positivo giudizio, la Commissione sottolinea il non chiaro riparto di competenze tra amministrazioni centrali ed autonomie locali, con sovrapposizioni, duplicazioni di interventi e una significativa conflittualità istituzionale. Sotto osservazione l'età media del personale i titoli di studio necessari per l'accesso al lavoro pubblico (solo il 18 per cento dei pubblici dipendenti sono in possesso di un diploma di laurea)⁸, la mancata reingegnerizzazione dei procedimenti, la scarsa attenzione alla formazione specifica del personale, il permanere di una forte dipendenza della dirigenza pubblica nei confronti della politica e, non ultimo, una diffusa corruzione.

2. La riforma della Pubblica Amministrazione e il riordino della dirigenza pubblica

Un forte recupero di produttività del settore pubblico è atteso dal completamento del quadro normativo delineato dalla legge delega n. 187 del 13 agosto 2015, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

La Corte, in due audizioni parlamentari, è stata chiamata ad esprimere le proprie valutazioni sul testo del relativo disegno di legge delega.

⁷ Sul punto merita di essere rammentata la vicenda relativa alla contrattazione collettiva per il biennio 2006-2007. Per la parte normativa il quadro di riferimento degli accordi da stipulare era costituito dai principi posti nel documento concordato dal Governo, dai rappresentanti datoriali dei settori di contrattazione non statale e dalle organizzazioni sindacali, "memorandum d'intesa sul lavoro pubblico e la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", sottoscritto il 18 gennaio 2007, all'interno del quale la contrattazione nazionale ed integrativa venivano viste quali strumenti per contribuire alla definizione di una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche. In particolare il citato documento prevedeva la valorizzazione delle professionalità degli operatori; la distribuzione del salario di produttività sulla base di parametri oggettivi e la misurazione della quantità e qualità dei servizi resi quale fondamento del sistema di valutazione della produttività individuale e collettiva del personale. Gli esiti della tornata contrattuale si sono rilevati, tuttavia, complessivamente deludenti rispetto alle attese: i contratti stipulati mostrano un'attenzione decisamente modesta alle questioni della produttività del lavoro nel settore pubblico, in quanto le risorse disponibili risultano impiegate pressoché totalmente per elevare i trattamenti fissi e continuativi. Ancora una volta, dunque, sono venuti a mancare vincolanti e reali impegni per l'introduzione di strumenti e tecniche di valutazione delle prestazioni individuali e della produttività del lavoro.

⁸ Elevato anche il cosiddetto *skill mismatch*, cioè il divario tra il titolo di studio richiesto per la copertura di un posto funzione e quello effettivamente posseduto dal titolare, che raggiunge il 33 per cento. Sul punto il *Country report* riprende i risultati di uno studio dell'ARAN "Organizzazione e capitale umano: due questioni chiave per il rilancio del pubblico impiego" del 4 dicembre 2013. Il documento dell'ARAN rileva, tra l'altro, come, con riferimento al personale amministrativo, solo il 26 per cento dei posti di funzione sia teoricamente riservato a chi è in possesso di una laurea. Anche i posti riservati ai laureati, peraltro, non sempre sono coperti da personale in possesso del previsto titolo di studio, a causa di "promozioni" di dipendenti appartenenti a categorie inferiori.

CAPITOLO QUARTO - I NODI IRRISOLTI DEL PUBBLICO IMPIEGO



In quella sede, la Corte osservava, preliminarmente, l'importanza della iniziativa che non si limitava ad operare correzioni marginali agli assetti ordinamentali, prefigurando cambiamenti radicali, con un taglio riformatore ambizioso ed innovativo.

Con riferimento alla disciplina del personale pubblico oggetto della presente relazione, vengono in rilievo le deleghe relative alla revisione delle norme sull'ordinamento della dirigenza pubblica (articolo 11) e quella sul riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione (art. 17).

Con riferimento al primo ambito di intervento, i criteri direttivi per l'esercizio della delega ripropongono il ruolo unico dei dirigenti, già sperimentato con esiti non del tutto positivi nel nostro ordinamento, limitatamente alle amministrazioni statali, per effetto del decreto legislativo n. 80 del 1998, abrogato dalla legge n. 145 del 2002.

La delega prevede, poi, l'abolizione dell'attuale articolazione della dirigenza in due fasce, la revisione delle procedure per il conferimento degli incarichi e di quelle per il reclutamento del personale. Ulteriori disposizioni riguardano, infine, la revisione del trattamento economico e l'introduzione di un periodo massimo per il collocamento in disponibilità presso il ruolo unico, nel caso di protratto mancato conferimento di un incarico. Decorso tale termine viene prevista la decadenza dal servizio.

Sulla delineata riforma della dirigenza pubblica, la Corte esprimeva motivate perplessità che in questa sede meritano di essere confermate, tenuto conto che il testo approvato dal Parlamento non differisce, nella sostanza, da quello originario.

In particolare, l'abolizione della distinzione della dirigenza in fasce, l'ampliamento della platea dei possibili interessati al conferimento di un incarico, l'aumento dei margini di discrezionalità nella scelta dei possibili titolari, le conseguenze del mancato conferimento di una funzione rappresentano un complesso di elementi che potrebbero, in concreto, limitare l'autonomia dei dirigenti rispetto agli organi politici.

La condivisibile scelta di delineare modelli manageriali di gestione andrebbe, inoltre, ad avviso della Corte, temperata con la necessità di considerare, per il conferimento di incarichi specifici, anche l'esperienza e la professionalità maturate nei settori di competenza.

Anche alla luce dell'esperienza derivante dalla precedente sperimentazione del ruolo unico, gli effettivi margini di flessibilità nella scelta dei dirigenti, cui conferire incarichi particolari, rischia in concreto di essere condizionata da un dimensionamento iniziale degli iscritti in misura inferiore ai posti da coprire. Infatti, tra i soggetti al momento privi di incarico potrebbero non essere presenti professionalità idonee ai posti da coprire.

Ulteriori osservazioni riguardano la sostanziale conferma della struttura dell'assetto retributivo dei dirigenti e, in particolare, la perdurante mancata indicazione di una misura massima della retribuzione di risultato che resta, dunque, in concreto ancora condizionata nel suo ammontare dal diverso dimensionamento dei fondi unici di amministrazione.

Con riferimento al secondo ambito di intervento (revisione, riordino e coordinamento della normativa in materia di lavoro pubblico attualmente contenuta nel d.lgs n. 165 del 2001), i criteri direttivi della legge delega sono stati resi maggiormente ampi ed articolati in esito al dibattito parlamentare. Si tratta di

RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO



indicazioni, in gran parte, condivisibili, con particolare riferimento alla necessità - da perseguire con coerenza nei decreti delegati e soprattutto nella concreta prassi operativa - di razionalizzare e migliorare i sistemi di valutazione del personale.

3. Prospettive per il riavvio della contrattazione collettiva

Il non facile percorso verso politiche di personale in grado di intervenire sulle criticità strutturali del pubblico impiego è affidato anche, e soprattutto, alla ripresa dell'attività contrattuale, ormai improcrastinabile secondo quanto stabilito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 178 del 24 giugno 2015.

Il riavvio delle trattative si confronta, peraltro, con un contesto ordinamentale mai sperimentato sinora per il pubblico impiego, e in parte, da completare.

Il 5 aprile 2016 è stata sottoscritta l'ipotesi di accordo per la ridefinizione dei comparti di contrattazione e delle relative aree dirigenziali, prefigurata dall'articolo 40, comma 2, del d.lgs n. 165 del 2001. Le aggregazioni sono state ridotte da undici a quattro, riferite rispettivamente alle funzioni centrali, alle funzioni locali, al comparto dell'istruzione e della ricerca e a quello della Sanità. In particolare l'opera di riaggregazione ha riguardato principalmente il comparto delle funzioni centrali, nel quale sono confluiti gli attuali comparti Ministeri, Agenzie fiscali, Enti pubblici non economici, nonché gli Enti di cui all'art. 70 del citato d.lgs. n. 165 del 2001.

L'accorpamento dei comparti postula l'esigenza che la contrattazione collettiva si dia carico di un progressivo superamento delle differenze nella struttura della retribuzione e nell'entità delle singole voci, all'interno di enti che ormai appartengono alla medesima aggregazione, anche allo scopo di favorire la mobilità del personale e consentire l'applicazione delle regole sui ruoli unici della dirigenza.

Restano, peraltro, importanti problematiche da risolvere prodromiche alla ripresa delle trattative.

La prima riguarda la necessaria ricomposizione delle organizzazioni sindacali relative a specifiche categorie di personale che rischiano di perdere rappresentatività all'interno delle nuove aggregazioni.

Da definire anche la normativa applicabile alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, non espressamente ricompresa all'interno del citato accordo quadro.

Relativamente al pubblico impiego, inoltre, le regole contenute nell'accordo quadro del 30 aprile 2009 (non condivise tra l'altro da tutte le sigle sindacali), necessitano di essere armonizzate con la successiva normativa contenuta nel d.lgs n. 150 del 2009, con riferimento soprattutto ai vincoli e al ruolo della contrattazione di secondo livello ed alle prerogative del datore di lavoro in caso di eccessivo protrarsi delle trattative.

Il disegno normativo va, infine, completato con riferimento alla definizione di margini di autonomia (nei limiti della compatibilità economica e finanziaria degli incrementi retributivi) per i comparti riguardanti il personale non statale, in coerenza con l'evoluzione del quadro ordinamentale del federalismo amministrativo e fiscale.

Va valutata anche l'opportunità di una revisione delle regole sulla crescita delle retribuzioni poste nel citato accordo quadro del 30 aprile 2009, anche alla luce della concreta esperienza della contrattazione del settore privato, svoltasi all'interno del predetto quadro ordinamentale.

CAPITOLO QUARTO - I NODI IRRISOLTI DEL PUBBLICO IMPIEGO IN



Le previsioni circa l'andamento dell'inflazione misurata secondo l'indice IPCA depurato, nel periodo di riferimento, affidate all'ISTAT, dopo la soppressione dell'ISAE, si sono, infatti, rivelate poco affidabili, con significativi scostamenti rispetto ai dati di consuntivo⁹.

Nella concreta prassi applicativa, in alcuni rinnovi contrattuali riguardanti il settore privato, sono stati presi in considerazione indicatori diversi, in altri l'IPCA è stato considerato come base per le successive trattative, in altri ancora, tale indice è stato applicato anche a componenti retributive non previste nel citato accordo¹⁰.

La stessa decisione di depurare l'indicatore dell'inflazione dall'andamento dei prezzi dei prodotti energetici importati, allo scopo di consentire il recupero della dinamica inflazionistica, evitando che i contratti stessi potessero contribuire ad implementare il fenomeno, merita di essere riconsiderata nell'attuale, inusitato, contesto di andamento in diminuzione del prezzo del petrolio.

Una ulteriore problematica, specifica al rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, riguarda l'individuazione della massa salariale di riferimento alla quale applicare il predetto indicatore costituita dalle sole voci di carattere stipendiale, dizione, quest'ultima, al momento non univoca e suscettibile di diverse interpretazioni.

Nel merito, superate le sopra evidenziate questioni preliminari, la Corte auspica che la contrattazione collettiva affronti i nodi irrisolti del pubblico impiego, contribuendo a delineare un assetto ordinamentale, per quanto attiene alle materie di competenza, coerente con il disegno normativo di riforma dell'amministrazione pubblica.

Il rischio da evitare è quello di una contrattazione minimale che, anche in relazione alla scarsità delle risorse disponibili, si limiti a prevedere incrementi indifferenziati sulle sole componenti fisse della retribuzione.

⁹ In particolare, a fronte di una previsione effettuata il 30 maggio 2011 di un IPCA depurato pari rispettivamente, al 2 per cento nel 2012 e all'1,9 per i due anni successivi, a consuntivo il predetto indicatore ha evidenziato valori pari al 3,2, all'1,3 e allo 0,3 per cento.

¹⁰ Si veda sul punto lo studio "Indice IPCA e contrattazione collettiva", Adapt labour studies e.book n. 8, 2013.



APPENDICE ALLA RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO



APPENDICE ALLA RELAZIONE 2016
SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

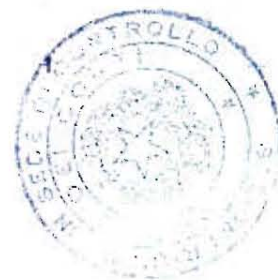
ATTIVITÀ CONSULTIVA DELLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO
IN MATERIA DI PERSONALE PUBBLICO



APPENDICE ALLA RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

I N D I C E

1. Limiti alla crescita della spesa di personale.....	111
2. Elusione dei limiti di spesa	127
3. Limiti alla crescita dei Fondi unici.....	128
4. Blocco delle progressioni orizzontali.....	143
5. Vincoli alle assunzioni.....	143
5.1. Mobilità.....	148
5.2. Comando.....	156
5.3. Limiti conseguenti al riordino delle Province	157
5.4. Convenzioni tra Comuni	162
5.5. Violazione del Patto di stabilità interno	164
5.6. Riassunzioni del personale trasferito.....	166
5.7. Assunzioni di dipendenti appartenenti a categorie protette	168
6. Enti non soggetti al Patto di stabilità interno	170
7. Personale con rapporto di lavoro flessibile.....	173
8. Incarichi dirigenziali ex art. 110 TUEL.....	183
9. Compensi e indennità.....	190
10. Stabilizzazione del personale precario.....	197
11. Società partecipate	199



APPENDICE ALLA RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO



1. Limiti alla crescita della spesa di personale

Anche nel periodo considerato (2013-2016), la produzione giuridica delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ha considerato diversi aspetti della materia "spesa di personale". Dall'analisi delle pronunce più indicative, si è rilevata la tendenza a una valorizzazione della spesa di personale secondo una logica sostanziale della stessa, sulla disciplina vincolistica che il legislatore ha improntato per il suo contenimento e tenendo conto anche delle forme di esternalizzazione o di associazione intercomunale, come le Unioni di Comuni.

In tal senso le pronunce riportate di seguito.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 21/2013/PAR, del 16 gennaio 2013, ha rilevato che il principio di diritto, in base al quale *"la disciplina vincolistica in tale materia non può incidere solo per il personale alle dirette dipendenze dell'ente, ma anche per quello che svolge la propria attività al di fuori dello stesso e, comunque, per tutte le forme di esternalizzazione (...)¹ non può non valere anche nel senso opposto: cioè in relazione al rapporto tra Unione ed enti aderenti alla stessa. Infatti, il contenimento della spesa ed in particolare della spesa del personale vede la necessaria riconduzione tra gli oneri del personale del comune: della spesa sostenuta per il personale in prestito all'Unione dei comuni (il cui onere rimane interamente in capo al comune); della quota parte di spesa del personale trasferito, in base agli istituti previsti nell'ordinamento giuslavoristico pubblico, dall'ente all'Unione, ora dipendente della stessa Unione; della quota parte di spesa del personale assunto autonomamente dall'Unione, ove presente"*.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte Delibera n. 7/2013/SRCPIE/PAR, 23 gennaio 2013, ha ritenuto che *"pena la possibile elusione delle regole di contenimento della spesa di personale, nei trasferimenti di personale, a qualsiasi titolo, fra Comuni e Unione, in entrambe le direzioni, si deve tenere conto della somma complessiva delle spese, calcolata sommando i dati degli Enti locali che costituiscono l'Unione e quelli di quest'ultimo soggetto. La disciplina vincolistica in materia di spese di personale va dunque riferita non solo al singolo Ente locale, ma anche a tutte quelle forme di cooperazione e di esternalizzazione, che tendono a disarticolare l'unità in più centri giuridici (di diritto pubblico o privato), dotati di propria soggettività e competenze, su cui l'Ente, tuttavia, mantiene il controllo gestionale dall'esterno, quali, appunto, le Unioni di comuni"*².

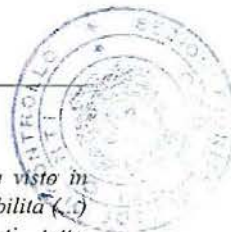
Con riguardo all'incidenza delle spese di personale di cui all'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112 del 2008³, **la Sezione regionale di controllo per il Lazio – Parere n. 30/2013/PAR, 13 marzo 2013**, ha ritenuto: *"Così come per gli Enti non soggetti al patto di stabilità, la finalità ultima della disposizione che impone il vincolo assunzionale va individuata nel concorso alla riduzione della spesa di personale, che per gli enti soggetti al*

¹ Cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, delibera n. 837/2012/PRSP del 10/09/2012 e deliberazioni n. 844/2012/PRSP e n. 845/2012/PRSP del 1° ottobre /2012; cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 81/2008/Cons e 93/2008/Cons, Sezione controllo per l'Emilia Romagna, parere n. 12/2009/PAR, Sezione regionale di controllo per la Sardegna, parere n. 9 e n. 10/2009/PAR, e Sezione regionale di controllo per la Toscana, parere n. 49/2009/PAR; Sezione delle Autonomie, delibera n. 8/2011.

² Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 50/2011/SRCPIE/PAR.

³ Comma abrogato dall'art. 3, comma 5, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, nella L. 11 agosto 2014, n. 114.

RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO



patto si concretizza in un obbligo di contenimento, il cui soddisfacimento va visto in un'ottica pluriennale in base ad un principio di logica sostanziale. (...) La possibilità (...) di considerare le cessazioni intervenute in esercizi pregressi ma refluenti, tutte, nell'esercizio immediatamente precedente, consentirebbe il ricambio di personale senza compromettere l'obbligo di contenimento della spesa".⁴

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte - Parere n. 53/2013/SRCPIE/PAR, 28 marzo 2013 ha rilevato come: "Per quanto concerne le modalità di computo (...) la giurisprudenza contabile abbia da tempo valorizzato una considerazione sostanziale della spesa di personale, secondo la quale la disciplina vincolistica in tale materia non può incidere solo per il personale alle dirette dipendenze dell'ente, ma anche per quello che svolge la propria attività al di fuori dello stesso e, comunque, per tutte le forme di esternalizzazione o di associazione intercomunale"⁵.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte - Parere n. 155/2013/SRCPIE/PAR, 26 aprile 2013, dopo aver concluso che "il contenimento dei costi del personale dei comuni debba essere valutato sotto il profilo sostanziale, sommando alla spesa di personale propria la quota parte di quella sostenuta dall'unione", ha aggiunto che: "In tale ottica emerge una considerazione sostanziale della spesa di personale, secondo la quale la disciplina vincolistica in tale materia non può incidere solo per il personale alle dirette dipendenze dell'ente, ma anche per quello che svolge la propria attività al di fuori dello stesso e, comunque, per tutte le forme di esternalizzazione".

Ad avviso della Sezione regionale di controllo per la Lombardia - Parere n. 457/2015/PAR, 15 dicembre 2015: "In linea generale con riferimento alla disciplina sulla spesa per il personale e, più nello specifico, con riferimento alla disciplina sulla contrattazione decentrata, si deve affermare che i vincoli di finanza pubblica non possono subire deroghe soggettive e, quindi, detti vincoli si applicano anche alle unioni di comuni; ne consegue che il contenimento dei costi per la contrattazione decentrata del personale dei comuni deve essere valutato in termini sostanziali. In altri termini, il rispetto dei limiti finanziari fissati per la contrattazione decentrata deve essere valutato complessivamente sommando gli spazi che fanno a capo a ciascun comune per il personale trasferito all'unione".

Sempre in materia di spesa per il personale dei comuni che aderiscono all'unione e dell'unione medesima e del meccanismo della compensazione delle eventuali maggiori spese di personale, introdotto dall'art. 14, comma 31-quinquies del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, introdotto dall'art. 1, comma 450, legge n. 190 del 2014, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia - Parere n. 173/2015/PAR 28 aprile 2015, Parere n. 6/2016/PAR, 20 gennaio 2016, ha precisato e successivamente ribadito che "nella convenzione sia predisposta una regolamentazione delle diverse funzioni associate tale da garantire le predette forme di compensazione, escludendo in ogni caso qualsiasi aumento della spesa per il personale che rimane soggetta ai vincoli stabiliti dalle disposizioni di coordinamento della finanza pubblica. Alla luce delle predette considerazioni, da cui emerge la finalità della disposizione in esame, si deve quindi ritenere che la compensazione possa legittimamente operare nell'ipotesi di associazione di più funzioni che la legge impone obbligatoriamente ai comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti". Con successivo Parere n. 8/2016/PAR, 20 gennaio 2016, la Sezione ha aggiunto che: "Resta

⁴ Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 52/CONTR/10.

⁵ Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n.8/AUT/2011/QMIG.