

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue Tavola 7.4

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
26. Politiche per il lavoro	1. Regolamentazione e vigilanza del lavoro	Segretariato generale	LAVORO
		D.G. degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione	
		D.G. per l'attività ispettiva	
		D.G. della comunicazione	
		D.G. del mercato del lavoro	
		D.G. per le politiche per l'orientamento e la formazione	
		D.G. per le politiche previdenziali	
		D.G. per l'innovazione tecnologica	
		D.G. delle risorse umane e affari generali	
		D.G. della tutela delle condizioni di lavoro	
	2. Infortuni sul lavoro	Dip. dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro	MEF
		Dip. del tesoro	
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
	3. Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione	Segretariato generale	LAVORO
		D.G. degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione	
		D.G. per l'attività ispettiva	
		D.G. della comunicazione	
		D.G. del mercato del lavoro	
		D.G. per le politiche per l'orientamento e la formazione	
		D.G. per le politiche previdenziali	
		D.G. per l'innovazione tecnologica	
		D.G. delle risorse umane e affari generali	
		D.G. della tutela delle condizioni di lavoro	
	4. Sostegno al reddito	Segretariato generale	LAVORO
		D.G. degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione	
		D.G. per l'attività ispettiva	
		D.G. della comunicazione	
		D.G. del mercato del lavoro	
		D.G. per le politiche per l'orientamento e la formazione	
		D.G. per le politiche previdenziali	
		D.G. per l'innovazione tecnologica	
		D.G. delle risorse umane e affari generali	
		D.G. della tutela delle condizioni di lavoro	

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue Tavola 7.4

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
26 Politiche per il lavoro	5. Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro	Segretariato generale	LAVORO
		D.G. degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione	
		D.G. per l'attività ispettiva	
		D.G. della comunicazione	
		D.G. del mercato del lavoro	
		D.G. per le politiche per l'orientamento e la formazione	
		D.G. per le politiche previdenziali	
		D.G. per l'innovazione tecnologica	
		D.G. delle risorse umane e affari generali	
27. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1. Flussi migratori per motivi di lavoro	D.G. della tutela delle condizioni di lavoro	SOLIDARIETA' SOCIALE
		D.G. per l'immigrazione	INTERNO
	2. Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale	Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	
		Dip. per gli affari interni e territoriali	
		Dip. per le libertà civili e l'immigrazione	
		3. Gestione flussi migratori	Dip. per le politiche del personale della amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie
	Dip. per le libertà civili e l'immigrazione		
	4. Interventi di integrazione sociale delle persone immigrate e in favore dei minori stranieri non accompagnati	Dip. per le politiche del personale della amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	SOLIDARIETA' SOCIALE
		D.G. per l'immigrazione	
	5. Rapporti con le confessioni religiose	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	INTERNO
		Dip. per le libertà civili e l'immigrazione	
28. Sviluppo e riequilibrio territoriale	1. Politiche per il miglioramento delle strutture istituzionali territoriali che partecipano ai processi di coesione e di sviluppo	Dip. per le politiche di sviluppo e coesione	SVILUPPO ECONOMICO
	2. Politiche per il sostegno dei sistemi produttivi per il mezzogiorno e le aree sottoutilizzate	Dip. per le politiche di sviluppo e coesione	SVILUPPO ECONOMICO
	3. Politiche per l'infrastrutturazione territoriale per il mezzogiorno e le aree sottoutilizzate	Dip. per le politiche di sviluppo e coesione	SVILUPPO ECONOMICO

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
29. Politiche economico-finanziarie e di bilancio	1. Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità	Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	MEF
		Dip. del tesoro Dip. della Ragioneria generale dello Stato Dip. per le politiche fiscali	
	2. Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio	Dip. dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato Guardia di finanza	
	3. Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali	Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione Guardia di finanza	MEF
	4. Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato Guardia di finanza	
	5. Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte	Dip. del tesoro	MEF
30. Giovani e sport	1. Attività ricreative e sport 2. Incentivazione e sostegno alla gioventù	Dip. per le politiche fiscali Dip. del tesoro	MEF
		Dip. del tesoro	MEF
31. Turismo	1. Sviluppo e competitività del turismo	Dip. del tesoro	MEF
32. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1. Servizi generali, formativi, assistenza legale ed approvvigionamenti per le Amministrazioni pubbliche	Dip. dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro	MEF
		Dip. del tesoro	
		Guardia di finanza	
		Avvocatura generale dello Stato	
		Servizio per la gestione delle spese residuali	
		Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	MEF
	2. Indirizzo politico	Dip. del tesoro	
		Dip. per le politiche fiscali	
		Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	SVILUPPO ECONOMICO
			LAVORO
			GIUSTIZIA
			AFFARI ESTERI
			ISTRUZIONE
			INTERNO
			AMBIENTE
			INFRASTRUTTURE
			COMUNICAZIONI
			DIFESA
			MIPAAF
			BENI CULTURALI
			SALUTE
			TRASPORTI
			UNIVERSITA'

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue Tavola 7.4

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
32. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2. Indirizzo politico	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	SOLIDARIETA' SOCIALE
			COMMERCIO INTERNAZ.
	3. Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	Tutti i centri di responsabilità	MEF
		Tutti i centri di responsabilità	SVILUPPO ECONOMICO
		Tutti i centri di responsabilità	LAVORO
		Tutti i centri di responsabilità	GIUSTIZIA
		Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	AFFARI ESTERI
		Segretariato generale e Segreteria generale	
		Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero	
		D.G. per il personale	
		D.G. per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio	
		Servizio stampa e informazione	
		Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra	
		Istituto diplomatico	
		Dip. per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	ISTRUZIONE
		Dip. per l'istruzione	
		Tutti gli uffici scolastici regionali	INTERNO
		Tutti i centri di responsabilità	
		Tutti i centri di responsabilità	AMBIENTE
		Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	INFRASTRUTTURE
		Dip. per il coordinamento dello sviluppo del territorio, personale e servizi generali	
		Dip. per le infrastrutture stradali, l'edilizia e la regolazione dei lavori pubblici	
		Consiglio superiore dei lavori pubblici	
		Tutti i centri di responsabilità	COMUNICAZIONI
		Bilancio e affari finanziari	DIFESA
		Tutti i centri di responsabilità	MIPAAF
		Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	BENI CULTURALI
		Segretariato generale	
		Affari generali, bilancio, risorse umane e formazione	
		Innovazione tecnologica e promozione	
		Archivi	
		Beni librari e istituti culturali	
		Beni architettonici e paesaggistici	
		Spettacolo dal vivo	SALUTE
		Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	
		Dip. della qualità	
		Dip. dell'innovazione	
		Dip. della prevenzione e comunicazione	

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue Tavola 7.4

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
32. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3. Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	TRASPORTI
		Dip. per i trasporti terrestri, personale, affari generali e pianificazione generale dei trasporti	
		Dip. per la navigazione marittima ed aerea	
		D.G. per gli affari generali, il bilancio e le risorse umane	UNIVERSITA'
		Dip. per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica	
		Tutti i centri di responsabilità	SOLIDARIETA' SOCIALE
33. Fondi da ripartire	1. Fondi da assegnare	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	COMMERCIO INTERNAZ.
		D.G. per i servizi generali	
		Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	MEF
		Dip. dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro	
		Dip. del tesoro	
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
		Dip. delle politiche fiscali	
		Servizio per la gestione delle spese residuali	
		Dip. per il mercato	SVILUPPO ECONOMICO
		Tutti i centri di responsabilità	LAVORO
		Tutti i centri di responsabilità	GIUSTIZIA
		Tutti i centri di responsabilità	AFFARI ESTERI
		Dip. per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	ISTRUZIONE
		Dip. per l'istruzione	
		Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	INTERNO
		Dip. per gli affari interni e territoriali	
		Dip. della pubblica sicurezza	
		Dip. per le politiche del personale della amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	
		Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	AMBIENTE
		D.G. per la protezione della natura	
		D.G. per la ricerca ambientale e lo sviluppo	
		D.G. per la salvaguardia ambientale	
		D.G. per la difesa del suolo	
		D.G. per i servizi interni del Ministero	
		Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	INFRASTRUTTURE
		Dip. per il coordinamento dello sviluppo del territorio, personale e servizi generali	
		Consiglio superiore dei lavori pubblici	
		D.G. per la gestione delle risorse umane	COMUNICAZIONI
		Bilancio e affari finanziari	DIFESA

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue Tavola 7.4

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
33. Fondi da ripartire	1. Fondi da assegnare	Segretariato generale	DIFESA
		Arma dei Carabinieri	
		Tutti i centri di responsabilità	MIPAAF
		Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	BENI CULTURALI
		Segretariato generale	
		Affari generali, bilancio, risorse umane e formazione	
		Archivi	
		Beni librari e istituti culturali	
		Beni architettonici e paesaggistici	
		Spettacolo dal vivo	
		Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	SALUTE
		Dip. della qualità	
		Dip. dell'innovazione	
		Dip. della prevenzione e comunicazione	
		Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	TRASPORTI
		Dip. per i trasporti terrestri, personale, affari generali e pianificazione generale dei trasporti	
		D.G. per gli affari generali, il bilancio e le risorse umane	UNIVERSITA'
		Tutti i centri di responsabilità	SOLIDARIETA' SOCIALE
		D.G. per i servizi generali	COMMERCIO INTERNAZ.
34. Debito pubblico	2. Fondi di riserva e speciali	Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF
	1. Oneri per il servizio del debito statale	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
		Segretariato generale	BENI CULTURALI
	2. Rimborsi del debito statale	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
		Segretariato generale	BENI CULTURALI

Capitolo VIII

Il personale

1. Considerazioni di sintesi
2. La relazione al Parlamento sul costo del lavoro pubblico negli anni 2003-2005. Rinvio
3. Le relazioni sindacali nel settore pubblico e il “*Memorandum d’intesa*” del gennaio 2007
4. L’evoluzione della spesa per il personale
5. Il finanziamento della contrattazione collettiva e la spesa per i rinnovi contrattuali
6. La contrattazione integrativa
7. La stabilizzazione del personale precario
8. Problematiche emerse nell’esperienza di “contrattualizzazione” del lavoro pubblico
9. Le dimensioni e la distribuzione territoriale del personale
10. Le misure contenute nella legge finanziaria 2008

Tavole

1. Considerazioni di sintesi

La materia del personale pubblico continua ad essere attraversata da problematiche che riflettono, per un verso, la necessità di ammodernare l’assetto delle relazioni sindacali nel settore pubblico e, per altro verso, l’esigenza di accrescere i nessi fra la spesa per retribuzioni, la produttività del lavoro e la funzionalità delle Amministrazioni.

Sotto il primo profilo, il 2007 ha visto il susseguirsi di una serie di intese fra Governo e organizzazioni sindacali, mediante le quali sono stati definiti aspetti problematici della contrattazione collettiva che avrebbero dovuto trovare, peraltro, ordinaria collocazione in

accordi stipulati (non dal Governo, ma) dall'agenzia negoziale di parte pubblica, l'ARAN; al contrario, quest'ultima risulta, sempre più frequentemente, emarginata dal sistema di relazioni sindacali pubbliche, ponendosi così in discussione la tenuta di un assetto normativo che individua l'agenzia come centro di riferimento unitario della contrattazione collettiva per l'insieme delle pubbliche Amministrazioni, sulla base di indirizzi ad essa canalizzati dalle strutture rappresentative dei soggetti pubblici inquadrati nei diversi comparti negoziali. La crisi del sistema di relazioni sindacali è, poi, fatta palese dalla sostanziale sospensione della contrattazione collettiva per il biennio 2008-2009, nell'attesa di pervenire a modifiche ordinamentali che consentano, da un lato, di non predeterminare in legge finanziaria le risorse destinate alla contrattazione collettiva e, dall'altro, di portare a tre anni (dai due attuali) la durata dei contratti collettivi.

Sotto il secondo profilo, la stipula di un “*Memorandum d'intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche*” (gennaio 2007) aveva posto alcune premesse per l'instaurazione di precise correlazioni fra indici di produttività del lavoro e incrementi retributivi, ma i relativi indirizzi sono stati disattesi dai contratti collettivi stipulati nel corso del 2007 e nei primi mesi del 2008. Inoltre, la massiccia stabilizzazione dei dipendenti a tempo determinato e a contratto di collaborazione (co.co.co.), nonché di quelli assunti con altre tipologie di contratto di lavoro flessibile, rischia di incrementare i costi del personale senza alcuna correlazione con le esigenze funzionali delle Amministrazioni e con quelle di razionalizzazione delle strutture organizzative.

2. La relazione al Parlamento sul costo del lavoro pubblico negli anni 2003-2005.

Rinvio

2.1. Nel maggio 2007 la Corte ha presentato al Parlamento – a norma dell'art. 60 d.lgs. n. 165/2001 – la relazione su “Il costo del lavoro pubblico negli anni 2003, 2004 e 2005”. La relazione esamina l'intero arco delle tematiche concernenti la struttura e l'articolazione della contrattazione collettiva nel settore pubblico, la spesa per i rinnovi contrattuali e le ragioni degli scostamenti fra dati previsionali e dati di consuntivo, gli andamenti delle retribuzioni e della spesa nei diversi comparti di contrattazione e nelle aree tuttora in regime di diritto pubblico. Inoltre, contiene una serie di riflessioni e valutazioni circa le problematiche derivanti dall'innesto nel settore pubblico, ormai da oltre un decennio, della contrattazione collettiva di diritto comune, soprattutto con riguardo alle implicazioni dei suoi meccanismi di funzionamento sui generali equilibri di finanza pubblica.

A tale relazione si rinvia per l'approfondimento delle menzionate problematiche, sulle quali la Corte auspica un utile confronto con il Parlamento anche nella prospettiva di possibili modifiche legislative che tengano conto, congiuntamente, delle esigenze di coesione del sistema finanziario e del maggior potere negoziale spettante – rispetto al passato – al sistema delle autonomie.

2.2. In questa sede, mette conto richiamare l'attenzione su di un tema di carattere generale e preliminare, che è quello – affrontato anche nella relazione sul costo del lavoro pubblico per gli anni 2001 e 2002 – della coerenza e dell'armonizzazione, fra le diverse fonti istituzionali (Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, ISTAT, ARAN ed altri), delle metodologie in base alle quali vengono elaborati i dati quantitativi sui quali si fondano – da una parte – le previsioni circa le risorse da destinare alla contrattazione, e – dall'altra – le verifiche di copertura e di sostenibilità degli oneri derivanti dai contratti stipulati. Ci si riferisce, in particolare, ai dati concernenti il numero di dipendenti per Amministrazione (anche distinguendo fra le diverse tipologie dei rapporti di lavoro), la distribuzione dei dipendenti per qualifiche e fasce stipendiali, le retribuzioni contrattuali e di fatto, la proiezione della spesa a legislazione invariata.

Tali dati rispondono, com'è noto, a finalità diverse, a seconda che essi siano costruiti secondo i criteri della contabilità finanziaria (fondata sui principi della competenza giuridica e di cassa) o secondo i criteri della competenza economica elaborati in sede EUROSTAT (Sec'95). Ciò nondimeno, è essenziale, per ragioni di chiarezza e trasparenza delle analisi previsionali e di quelle a consuntivo, che i dati di cui si parla vengano rappresentati – nei documenti di bilancio, negli atti istruttori delle decisioni dei comitati di settore, nella documentazione che accompagna le ipotesi di accordo – in maniera coerente e confrontabile, onde consentire la ricostruzione del percorso che, partendo dalla programmazione delle risorse, giunge alle autorizzazioni di spesa per i singoli contratti e alla valutazione *ex post* dei costi contrattuali effettivamente sostenuti a carico dei bilanci. Assai utile, a tal fine, sarebbe anche la formale pubblicazione del “Conto annuale generale”, che ad oggi costituisce un documento altamente “instabile”, a causa delle continue revisioni cui esso è per lungo tempo sottoposto dopo la sua pubblicazione in rete.

Per altro verso, l'evoluzione in senso autonomistico dell'ordinamento amministrativo richiede – come si è avuto modo di sottolineare nelle più recenti relazioni sul costo del lavoro

pubblico – una efficace cooperazione fra i sistemi informativi operanti ai diversi livelli di governo, anche attraverso la condivisione delle metodologie di elaborazione applicate. A ciò dovrebbe accompagnarsi la revisione delle procedure di programmazione (sia generali che di settore, sia esterne che interne alle pubbliche Amministrazioni) e di monitoraggio delle risorse finanziarie impiegate.

Sotto altro profilo, la Corte deve continuare a segnalare come sia tuttora disattesa la prescrizione normativa che richiede ad ogni Amministrazione di accompagnare il proprio Conto annuale con una “relazione illustrativa”, cui spetterebbe di riferire circa i risultati complessivi della gestione del personale, posti a raffronto con gli obiettivi che ciascuna Amministrazione è impegnata a conseguire (art. 60, comma 2, d.lgs. n. 165/2001).

Altrettanto è a dire del “conto della previdenza” delle Amministrazioni statali, mai predisposto dall’entrata in vigore del d.lgs. n. 29/1993 (art. 60, comma 1, d.lgs. n. 165/2001).

3. Le relazioni sindacali nel settore pubblico e il “*Memorandum d’intesa*” del gennaio 2007

3.1. Le relazioni sindacali nel settore pubblico registrano, all’inizio del 2007, la sottoscrizione, fra Governo e organizzazioni sindacali, del “*Memorandum d’intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche*” (18 gennaio 2007). Si tratta di un accordo quadro, inteso a fissare le condizioni per orientare l’azione delle parti sociali verso tre obiettivi principali: il miglioramento della qualità dei servizi, l’accrescimento della produttività del lavoro, il riordino delle strutture organizzative a tutti i livelli di governo (anche in rapporto all’articolazione delle funzioni amministrative disegnata dalla riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione). In questo modo, il *memorandum* intende avviare – come ha dichiarato in Parlamento il Ministro per le innovazioni e le riforme nella Pubblica Amministrazione – “la correzione di una serie di disfunzioni che hanno negativamente influito, negli anni passati, sul funzionamento delle Amministrazioni pubbliche e sul successo delle politiche di riforma, quali la moltiplicazione delle strutture organizzative, realizzatasi in gran parte per soddisfare aspettative di carriera o retributive del personale coinvolto, ovvero l’adozione di sistemi di valutazione del personale, formalistici e inutili”¹.

¹ Camera dei deputati, Commissione XI, Comunicazioni sul *Memorandum d’intesa sul lavoro pubblico*, seduta del 21 febbraio 2007.

La realizzazione dei menzionati obiettivi è connessa, dal *memorandum*, a quattro linee d'intervento: la gestione delle pubbliche Amministrazioni come aziende di servizi, talché questi debbono essere misurati – in qualità e quantità – con criteri oggettivi; la valorizzazione della dirigenza nei processi di innovazione; la funzionalità della contrattazione collettiva – nazionale e integrativa – alla modernizzazione delle “aziende pubbliche”, con l'uso flessibile delle risorse umane, la valorizzazione delle professionalità degli operatori, la distribuzione del salario di produttività sulla base di parametri oggettivi; il ricorso alle esternalizzazioni solo per le attività *no core* e la stabilizzazione del personale precario, come condizioni per l'erogazione di efficienti servizi ai cittadini.

Significativa, in particolare, l'indicazione per cui la misurazione della quantità e qualità dei servizi deve diventare, per un verso, “la base dell'intero impianto di riorganizzazione della Pubblica Amministrazione” e, per altro verso, il metodo con cui “valutare il conseguimento degli obiettivi delle azioni amministrative, fissati in termini sia di realizzazioni, sia di effetti sul benessere dei cittadini”. Al conseguimento di tali obiettivi va, pertanto, rapportata l'erogazione, in base alla contrattazione integrativa, dei trattamenti accessori.

Quanto alla contrattazione collettiva, l'intento del *memorandum* sarebbe quello di dare – secondo le affermazioni del Ministro per le innovazioni e le riforme nella Pubblica Amministrazione – “forte impulso alla razionalizzazione e semplificazione delle sedi negoziali e di contrastare la tendenza alla frammentazione della contrattazione integrativa, che è fonte di appesantimenti gestionali e di lievitazione della spesa pubblica”².

Inoltre, il *memorandum* conferma l'adesione ad alcuni principi fondamentali dell'ordinamento, come l'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso, la selezione per merito dei dirigenti e la loro effettiva responsabilizzazione rispetto agli obiettivi da conseguire, anche mediante l'attribuzione ad essi di una reale autonomia gestionale e di bilancio e, comunque, con valutazione dei risultati conseguiti e riduzione degli automatismi legati alla progressione di carriera.

Sempre con riguardo alla dirigenza, sono rilevanti le affermazioni per cui *a)* “il numero complessivo dei dirigenti pubblici deve essere ridotto, abbassando il rapporto medio dirigente/personale con vantaggi di efficienza, razionalità organizzativa e di spesa”, *b)* “il riassetto deve prevedere autonomia del dirigente nell'individuare la migliore organizzazione della propria struttura nell'ambito del sistema delle relazioni sindacali previsto dai contratti

² *Ibidem*.

collettivi, nonché autonomia di utilizzazione del proprio *budget* al fine di conseguire gli obiettivi di gestione, con l'opportunità di reinvestire nella propria stessa struttura parte dei risparmi conseguiti", e c) "l'affidamento degli incarichi di funzione dirigenziale deve avvenire attraverso procedure negoziali improntate a principi di trasparenza e pubblicità", mentre d) "l'uscita deve costituire l'esito estremo di risultati negativi" e f) lo *spoils system* deve essere "rigorosamente limitato [...] alle figure apicali e a quegli incarichi dichiarati aventi natura fiduciaria dagli organi di Governo in cui possono essere chiamati anche esterni all'Amministrazione".

Infine, per agevolare la mobilità del personale in esito a processi di riorganizzazione e trasferimento di funzioni da uno ad altro livello istituzionale, il *memorandum* prevede l'adozione di meccanismi incentivanti e di altre agevolazioni economiche, dirette e indirette, compresi "incentivi all'uscita" per i casi di accertato esubero di personale non ricollocabile mediante il ricorso a procedure di mobilità.

Al di là della congruenza, non sempre evidente, fra obiettivi da perseguire e strumenti ad essi preordinati (non è dato comprendere, ad esempio, la relazione fra l'obiettivo di maggiore efficienza delle strutture amministrative e la stabilizzazione del personale precario), le proposizioni del *memorandum* appaiono indicative della consapevolezza che il progressivo decentramento di funzioni statali al sistema delle autonomie sia destinato ad incidere sensibilmente sull'assetto organizzativo di tutte le Amministrazioni, sia centrali che regionali e locali, anche sul piano della mobilità fra Amministrazioni dei diversi comparti e, se necessario, favorendo l'esodo del personale in esubero.

3.2. In presenza delle impegnative proposizioni contenute nel *memorandum*, occorre riscontrare che i loro seguiti operativi sono rimasti, in larga misura, inespressi. I contratti stipulati nel corso del 2007 e nei primi mesi del 2008 mostrano, infatti, un'attenzione men che modesta alle questioni della produttività del lavoro nel settore pubblico, onde i previsti miglioramenti retributivi sono destinati ad elevare, per la generalità dei dipendenti, i trattamenti fissi e continuativi (v. *infra*, par. 5.3.). Inoltre, mancano, in tutti i contratti, impegni concreti sull'introduzione di strumenti e tecniche per la valutazione indipendente delle prestazioni e della produttività del lavoro.

Quanto alla dirigenza e alle tematiche dello *spoils system*, gli interventi della Corte costituzionale³ hanno indotto il Dipartimento della funzione pubblica ad emettere – con riguardo alle Amministrazioni dello Stato e agli Enti pubblici nazionali – una circolare che richiama le Amministrazioni all’osservanza dei principi del “giusto procedimento” nel conferimento e nella revoca degli incarichi dirigenziali⁴, ma resta la necessità di individuare con precisione le figure apicali cui, in una disciplina legislativa più restrittiva di quella censurata dalla Corte costituzionale, resta applicabile la decadenza automatica dagli incarichi al mutamento della maggioranza di Governo.

Sul piano del “riequilibrio organizzativo” fra Amministrazione centrale e Amministrazioni regionali-locali, la situazione è rimasta, invece, sostanzialmente immutata, la riorganizzazione di Ministeri essendo stata effettuata sulla base degli obiettivi (di riduzione degli uffici e del personale dirigenziale) stabiliti dalla legge finanziaria 2007, ma al di fuori di una riflessione complessiva circa le possibili formule – ordinariamente sperimentate in altri ordinamenti a base autonomistica – del riparto di funzioni amministrative fra lo Stato centrale e il sistema delle autonomie o, in altri termini, circa l’attuazione, in chiave di organizzazione amministrativa, del principio di sussidiarietà stabilito dall’art. 118 Cost.⁵.

Più in generale, mette conto richiamare l’attenzione, da un lato, sulla mancata previsione del concorso pubblico per le stabilizzazioni del personale precario previste dalla legge finanziaria 2007 (come sarebbe stato richiesto dalla regola, pur fortemente sottolineata dal *memorandum*, dell’accesso ai pubblici uffici mediante concorso); dall’altro, sulla circostanza che il *memorandum* stabilisce il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali in tutti i processi di riorganizzazione amministrativa (compresa la concertazione di provvedimenti normativi), e ciò in evidente contrasto con l’esclusiva spettanza all’Amministrazione del potere di autodeterminarsi nell’esercizio della funzione organizzativa.

Non minori perplessità desta, infine, la circostanza che, attraverso il *memorandum*, siano stati concordati, fra governo e organizzazioni sindacali, gli indirizzi che il primo impartirà all’ARAN ai fini della negoziazione dei contratti collettivi. In tal modo sembra determinarsi, infatti, il sostanziale superamento dell’assetto che aveva improntato le relazioni negoziali nel settore pubblico a partire dal d.lgs. n. 29/1993; assetto nel quale il ruolo di soggetto negoziale è

³ Sentenze 23 marzo 2007, n. 103 e 104.

⁴ Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento della funzione pubblica, Direttiva 19 dicembre 2007, n. 10, “Affidamento, mutamento e revoca degli incarichi di direzione di uffici dirigenziali”, in G.U., serie gen., 25 febbraio 2008, n. 47.

⁵ V. pure il cap. VII, “L’organizzazione”, par. 3.2., 3.4..

rimesso, sulla base di direttive del Governo, ad un organo tecnico – l'ARAN – e non al Governo stesso.

4. L'evoluzione della spesa per il personale

4.1. Il conto delle "Amministrazioni pubbliche", che rappresenta l'aggregato di riferimento dell'Unione europea per valutare il rispetto dei parametri di convergenza, espone i seguenti risultati:

Amministrazioni pubbliche
Conto economico consolidato 2000-2008 (*)
Redditi da lavoro dipendente

<i>(in miliardi di euro)</i>					
	Redditi	Variaz. %	Uscite corr.	Variaz. %	% (a)/(c)
	(a)	(b)	(c)	(d)	
2000	123,3	-	512,6	-	24,1
2001	131,1	6,1	541,7	5,7	24,2
2002	136,4	4,1	557,3	2,9	24,5
2003	143,8	5,5	581,8	4,4	24,7
2004	148,2	3,0	599,2	3,0	24,7
2005	156,5	5,6	633,6	5,7	24,7
2006	162,9	4,0	655,5	3,5	24,8
2007	164,6	1,0	684,9	4,5	24,0
2008 (stime)	175,0	6,3	719,1	4,5	24,3

(*) Fonti: Ministero dell'economia e delle finanze, *Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico [2001-2006]*; *Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica [2007-2008]*.

All'interno del positivo risultato che ha registrato nel 2007 l'indebitamento netto (1,9 per cento del Pil⁶), l'aumento dei redditi da lavoro dipendente (+1,0 per cento rispetto al 2006) ha inciso sulle componenti di "uscita" per il 24 per cento, con una diminuzione, quindi, di quasi un punto rispetto all'anno precedente. L'incidenza delle retribuzioni sul Pil è, a sua volta, leggermente inferiore rispetto al 2006, essendo passata dall'11 al 10,7 per cento.

Per il 2008, invece, la crescita dei redditi da lavoro dipendente si attesterebbe sul 6,3 per cento rispetto al 2007, dovuto per il 5,1 per cento al rinnovo dei contratti (equivalente ad un

⁶ Si tratta del valore più basso degli ultimi dieci anni, inferiore dello 0,9 all'iniziale obiettivo concordato in sede europea.

ammontare di 10.410 milioni, comprensivi di oneri per arretrati riferiti ai bienni economici 2002-2003, 2004-2005 e 2006-2007), mentre la parte restante deriverebbe principalmente da due fattori: il contenimento della dinamica occupazionale (stimata per il 2008 in calo dello 0,1 per cento), in continuità con la tendenza già emersa nel 2007 e malgrado lo slittamento al 2008 di parte delle assunzioni in deroga previste nel 2007, alle quali vanno aggiunte le nuove assunzioni previste dalla legge finanziaria 2008; gli effetti retributivi connessi alla stabilizzazione del personale precario, benché non sia chiaro – come già rilevato dalla Corte in una precedente occasione⁷ – se la previsione comprenda oppure no le stabilizzazioni previste dalla legge finanziaria 2007 e non attuate nello stesso anno, ovvero le sole stabilizzazioni previste dalla legge finanziaria 2008.

Quanto al rinnovo dei contratti collettivi per il biennio 2008-2009, la legge finanziaria per il 2008 ha stanziato le risorse per il pagamento dell'indennità di vacanza contrattuale, ma non ha indicato quelle necessarie alla stipula dei contratti. Tale scelta viene motivata dalla Relazione unificata con la volontà di avviare una trattativa con le organizzazioni sindacali, “che affronti congiuntamente sia la questione delle risorse finanziarie sia le regole per la loro distribuzione”, nonché con l'obiettivo di giungere ad un'intesa sull'allungamento di un anno dell'attuale durata biennale dei contratti collettivi (parte economica); il che consentirebbe, nelle intenzioni del Governo, di disporre dei “necessari margini per la verifica, fra una tornata contrattuale e l'altra, del livello di miglioramento degli standard di efficienza previsto dall'Intesa sul lavoro pubblico”⁸. Peraltro, considerato l'attuale stato di sospensione del processo di negoziazione e considerato che le risorse economiche per i rinnovi contrattuali debbono essere oggetto di apposito stanziamento nell'ambito della legge finanziaria, il Governo non prevede “spese aggiuntive per i rinnovi contrattuali del biennio 2008-2009 nel corso del corrente anno”⁹.

A tali condizioni, la spesa del 2008 per redditi da lavoro dipendente si collocherebbe, in percentuale del Pil, sullo stesso livello del 2006 (11 per cento), con un lieve aumento (0,3 per cento) rispetto al 2007.

Da segnalare, ad ogni modo, che l'ammontare dei redditi sconta l'applicazione del criterio della competenza economica, sicché non comprende le somme pagate o da pagare in

⁷ Sez. riunite, del. 19 maggio 2008, n. 12/Contr/Rq, *Relazione sulle leggi di spesa approvate nel quadrimestre settembre-dicembre 2007*, par. 29.

⁸ Ministero dell'economia e delle finanze, *Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica per il 2008*, Roma, 2008, par. 3.2.1..

⁹ *Ibidem*.

ciascun esercizio ma da imputare ad esercizi precedenti (il che spiega anche la differenza fra tali dati e quelli dei pagamenti effettuati allo stesso titolo nel “settore pubblico”: v. *infra*).¹⁰

4.2. A livello di “settore pubblico”, l’incidenza sui pagamenti della spesa per lavoro dipendente risulta ridotta del 4,5 per cento rispetto al 2006, per effetto della liquidazione in tale anno dei miglioramenti – comprensivi di arretrati – connessi ai rinnovi contrattuali 2004-2005, in parte sottoscritti sul finire del 2005. Per il 2008, la crescita dei pagamenti allo stesso titolo è, invece, stimata nell’ordine dell’8 per cento rispetto al 2007, a causa dei rinnovi contrattuali 2006-2007, in buona misura concentrati nel 2007 e nei primi mesi del 2008, nonché della liquidazione nel 2008 di oneri del contratto “scuola”, stipulato nel 2007, e della chiusura di “code contrattuali” relative ai bienni 2002-2003 e 2004-2005¹¹.

4.3. In decisa flessione i pagamenti per redditi da lavoro dipendente nel “settore statale”: -4,9 per cento rispetto al 2006, dovuto allo slittamento al 2006 della liquidazione dei miglioramenti economici, comprensivi di arretrati, riconosciuti da alcuni rinnovi contrattuali perfezionati sul finire del 2005¹². La stima per il 2008 è, peraltro, di un aumento del 7,8 per cento, che riflette il pagamento nel 2008 degli aumenti, comprensivi di arretrati, per il rinnovo contrattuale del personale della scuola definito nel 2007¹³.

4.4. Infine, al livello del bilancio dello Stato, i redditi da lavoro dipendente registrano un decremento del 4,8 per cento rispetto all’esercizio 2006, nel quale si erano concentrati un incremento di circa 3.000 milioni dovuto al pagamento di emolumenti arretrati relativi ai contratti collettivi 2004-2005 e il versamento di contributi per oneri sociali pregressi nella misura di ulteriori 1.000 milioni circa per il comparto “scuola”. Al risultato hanno contribuito, essenzialmente, il rinvio al 2008 – per 2.200 milioni circa – dell’erogazione delle ulteriori risorse stanziata nel 2007 per i rinnovi contrattuali e, in particolare, di quello del comparto “scuola”, nonché il rinvio delle “code” della contrattazione precedente (900 milioni) e delle

¹⁰ *Ibidem*, par. 5.2.1..

¹¹ *Ibidem*, par. 5.2.2..

¹² *Ibidem*, par. 5.3.1..

¹³ *Ibidem*.