

Dalla Manovra non solo tagli, anche opportunità di responsabilizzazione

di Germana Caruso

La sostenibilità della spesa pubblica è diventata nel tempo un obiettivo di carattere strutturale, al quale hanno concorso le riduzioni di finanza pubblica e di spesa avviate già a partire dalle Leggi finanziarie dei primi anni Novanta. La criticità dello scenario attuale ha condotto al varo di una Manovra finanziaria all'insegna dell'*austerità*, nella quale il pubblico impiego è stato, ancora una volta, chiamato in causa. Rispetto al passato, tuttavia, le disposizioni del d.l. 98/2011 rivolte al pubblico impiego, si muovono su un doppio binario: da una parte vengono confermate le tradizionali leve di risparmio sulle spese sostenute in questo settore - il contenimento della dinamica retributiva e la limitazione delle facoltà assunzionali delle PA - dall'altra si introducono strumenti nuovi che, se ben gestiti, possono aprire spazi di azione ampi, utili a conseguire economie di gestione da indirizzare alla riqualificazione delle strutture amministrative e al rilancio della contrattazione integrativa.

Nello specifico, l'operatività delle misure riguardanti il pubblico impiego (art. 16, d.l. 98/2001) è affidata all'adozione, eventuale, di regolamenti finalizzati ad un duplice scopo: consolidare i risparmi derivanti dalle misure predisposte nella Manovra precedente (d.l. 78/2010) e conseguire ulteriori obiettivi di risparmio, di importo predeterminato, da realizzare entro il 2016. Dunque, la proroga del blocco retributivo non è direttamente operativa ma dipende dall'effettiva adozione dei regolamenti. Questi, se adottati, possono protrarre fino al 31 dicembre 2014 la vigenza del blocco del *turn-over*. Dunque, le amministrazioni centrali, ad esclusione del comparto sicurezza, potrebbero procedere per ciascun anno, fino a tutto il 2014, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nei limiti stabiliti dall'art. 9, comma 1, d.l. 78/2010. Cioè, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, il contingente assunzionale dovrà complessivamente corrispondere ad una spesa pari al 20% di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente. In ogni caso, il limite delle unità di personale da assumere, non potrà eccedere, in un anno, il 20% delle unità cessate nell'anno precedente.

Sarebbe possibile disporre, in via alternativa o aggiuntiva, anche un eventuale proroga delle disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici, anche accessori, del personale delle P.A. congelando il trattamento economico dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, a quello ordinariamente spettante per l'anno 2010.

Queste proroghe, tuttavia, non hanno carattere assoluto. Sulla loro concreta operatività incide, infatti, la possibilità di differenziarne l'ambito applicativo al fine di valorizzare ed incentivare l'efficienza di determinati settori. In particolare, per quanto riguarda la proroga del congelamento retributivo, è prevista l'attivazione di una procedura di consultazione con le confederazioni sindacali rappresentative del pubblico impiego.

La nota positiva è che vengono contemplati anche percorsi alternativi alla proroga delle tradizionali leve di risparmio delle spese sostenute per il pubblico impiego. Le disposizioni di cui ai commi da 4 a 6 dell'art. 16, infatti, prevedono misure ispirate ad una logica costruttiva, performante e di lungo respiro, espressione compiuta del principio di responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile, di tutti i livelli di governo. Proprio questo principio, che costituisce il *file rouge* di altre disposizioni della Manovra, in primis il meccanismo di *spending review* previsto dall'art. 9, volte al

miglioramento del processo di allocazione delle risorse pubbliche, trova ora una ulteriore possibilità di espressione nei «piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di riordino e ristrutturazione amministrativa, di semplificazione e digitalizzazione, di riduzione dei costi della politica e di funzionamento» che, tutte le amministrazioni pubbliche, possono adottare entro il 31 marzo di ogni anno. I piani, da aggiornare annualmente, possono puntare ad ottenere risparmi mediante una gestione accurata di fenomeni, significativi dal punto di vista finanziario, come la gestione degli appalti di servizio, gli affidamenti alle partecipate e il ricorso alle consulenze attraverso persone giuridiche.

Sul punto è opportuno precisare che il d.l. 78/2010 aveva inciso solo sulle spese sostenute per le consulenze prestate da persone fisiche. Viene da sé la possibilità di incidere sul ricorso alle consulenze attraverso persone giuridiche potrebbe condurre a sensibili risparmi di spesa.

L'art. 16, comma 5 prevede che il 50% dei risparmi ottenuti attraverso i piani di razionalizzazione può essere destinato al finanziamento della contrattazione integrativa e di questo ammontare la metà (il 25% del totale delle economie realizzate), è destinato all'applicazione dell'art. 19 del d.lgs. 150/2009, in materia di performance individuale. Per le amministrazioni centrali la restante quota di risparmi va versata in un apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato, mentre per le restanti amministrazioni detta quota può concorrere al miglioramento della qualità dei servizi.

La logica dei piani, soprattutto se finalizzati al rilancio della contrattazione integrativa, va letta alla luce della mancanza del rinnovo contrattuale nazionale, sia per il triennio 2010-2012 che per quello successivo 2013-2015. Si tratta, con tutta evidenza, dell'opportunità di rilanciare nel settore del pubblico impiego relazioni sindacali virtuose, confrontandosi su scelte strategiche di programmazione e spesa dell'ente. I piani, tra l'altro, risolverebbero anche il problema del finanziamento del sistema premiante previsto dal Decreto Brunetta, ostacolato, dopo il d.l. 78/2010, dal contenimento dei fondi sulla contrattazione integrativa. Non è un caso, infatti, che il d.lgs. 1° agosto 2011, n. 141 – correttivo e integrativo del d.lgs. 150/2009 – dopo aver rinviato alla prossima tornata contrattuale il rigido sistema delle fasce in cui collocare determinate percentuali di dipendenti e dirigenti al fine della attribuzione del trattamento economico accessorio (art. 19, comma 2), fa salva la possibilità di applicarlo in presenza dei risparmi di gestione ottenibili mediante l'adozione dei piani previsti dall'art. 16 della Manovra.

Data la natura facoltativa dei piani, e, considerate le opportunità offerte dall'eventuale adozione sul fronte delle relazioni sindacali e del sistema premiante, è opportuno indirizzare le amministrazioni in tal senso. Per questo andrebbe attivata un'intensa azione di stimolo da parte del sindacato anche mediante l'esercizio del diritto di informazione a favore delle organizzazioni sindacali rappresentative riconosciuto in merito all'adozione dei piani. La loro importanza, tra l'altro, va contestualizzata alla luce di ulteriori fattori quali, l'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale, l'individuazione dei fabbisogni standard basati sulle funzioni fondamentali e altre norme finalizzate alla responsabilizzazione nella gestione della cosa pubblica. Un valido esempio è dato dall'obbligo per tutte le pubbliche amministrazioni di pubblicare sul proprio sito istituzionale il bilancio delle società di cui detengono direttamente o indirettamente quote di partecipazione, anche minoritaria (art. 8, d.l. 98/2011)

In generale, merita una valutazione positiva l'incentivazione di logiche responsabili: l'unica strada che consente di agire ad un livello più alto del taglio alle spese, coinvolgendo non solo i meri aspetti finanziari, ma toccando, prima di tutto, i profili comportamentali di chi è chiamato ad amministrare. Ciò garantirebbe il perdurare degli effetti positivi a lungo termine, ben oltre il lasso temporale di una congiuntura economica critica che richiede rigore.

Germana Caruso

Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro

Adapt – CQIA

Università degli Studi di Bergamo