www.bollettinoadapt.it, 30 luglio 2012

Le novità sulla *spending review*: il d.l. 6 luglio 2012, n. 95

di Roberta Bruno

Nella Gazzetta Ufficiale n. 156 del 6 luglio 2012 è stato pubblicato il d.l. n. 95/2012, recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica", noto anche come *spending review*.
La struttura del d.l. n. 95/2012 è rappresentata da cinque titoli:
• il primo contiene disposizioni generali in materia di riduzione delle dotazioni organiche e delle spese delle PA;
• il secondo prevede norme volte alla riduzione della spesa delle amministrazioni statali e degli enti non territoriali;
• il terzo si occupa della razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria;
• il quarto regola la razionalizzazione e la riduzione della spesa degli enti territoriali;
• il quinto contempla disposizioni di carattere finanziario e la finalizzazione dei risparmi di spesa.
Nell'ambito dei venticinque articoli di cui si compone il provvedimento in esame, sono numerose le disposizioni che, in linea con la produzione legislativa intervenuta negli ultimi anni, dispongono tagli alle spese del personale dipendente delle PA.
D'altronde, il d.l. n. 95/2012 interviene all'indomani della pubblicazione della relazione della Corte dei Conti sul costo del lavoro pubblico per l'anno 2012, inserendosi coerentemente nel solco dell'intensa stagione di produzione legislativa caratterizzata da misure sempre più stringenti di contenimento della spesa relativa al pubblico impiego. Quindi, anche sulla base dei dati analitici relativi all'andamento delle singole voci di spesa forniti dalla Corte dei Conti, la decretazione d'urgenza governativa ha operato scelte normative volte a fronteggiare le note problematiche finanziarie incidendo significativamente sulle future programmazioni della spesa.
In particolare, tra le misure di maggiore rilievo in materia di pubblico impiego vanno prioritariamente segnalate quelle previste dall'art. 16, comma 8, relativamente alla determinazione delle dotazioni organiche degli enti in base alla media nazionale e alla emanazione di un d.P.C.M.: più precisamente, fermi restando i vigenti vincoli assunzionali di cui all'art. 76 del d.l. n. 112/2008 convertito in l. 133/2008, è stata prevista, con specifico riferimento agli organici degli enti locali, l'emanazione di un decreto, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro il 31.12.2012. Tale decreto identificherà i parametri di virtuosità degli enti locali per determinarne le dotazioni organiche in base al rapporto tra dipendenti e popolazione residente. Specificamente in base alle previsioni del d.l. n. 95/2012, la media nazionale del personale in servizio presso gli enti verrà determinata conteggiando anche le unità di personale in servizio presso le società partecipate e gli enti verranno suddivisi in due fasce: quelli con un numero di personale superiore al 20% rispetto a tale media avranno il divieto di effettuare assunzioni a qualsiasi titolo, mentre quelli con numero superiore al 40% rispetto a tale media dovranno attivare le procedure di ricollocamento del personale in sovrannumero.
Sempre in tema di limiti assunzionali va segnalato il disposto di cui all'art. 4, commi da 9 a 12, del d.l. n. 95/2012 che prevede vincoli alle assunzioni anche per le società pubbliche controllate dalle PA che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore della PA superiore al 90%, ma che non svolgano servizi alla cittadinanza.

Ancora, va evidenziato che ai sensi dell'art. 5, comma 9, è vietato attribuire incarichi di studio e consulenza al personale già in ruolo nell'ente e poi collocato in quiescenza che abbia svolto nel corso dell'ultimo anno di servizio funzioni e attività corrispondenti a quelle dell'incarico di studio e di consulenza.
Stringenti limiti sono previsti altresì nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle province, in quanto l'art. 16, comma 9, sancisce il divieto transitorio per tali enti locali di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato.
L'art. 5, comma 7, del d.l. n. 95/2012 invece stabilisce che, a decorrere dal 1° ottobre 2012, il valore dei buoni pasto attribuiti al personale anche di qualifica dirigenziale, non può essere superiore al valore nominale di 7 euro, cessando di avere applicazione ogni eventuale disposizione contrattuale discordante. Al riguardo il legislatore precisa che le somme derivanti dai risparmi relativi al valore dei buoni pasto non possano essere utilizzate per incrementare i fondi per la contrattazione integrativa, costituendo invece economie di bilancio per le amministrazioni senza alcun vincolo di utilizzazione nell'ambito della spesa per il personale.
Di notevole rilievo è altresì il disposto dall'art. 5, comma 8, del d.l. n. 95/2012 in base al quale le ferie, i riposi ed i permessi spettanti al personale dipendente e di qualifica dirigenziale devono essere obbligatoriamente fruiti e non possono dar luogo in nessun caso alla corresponsione di trattamenti economici sostitutivi della fruizione degli stessi. Il divieto di monetizzazione in questione si applica anche in caso di cessazione del rapporto di lavoro per mobilità, dimissioni, risoluzione, pensionamento e raggiungimento del limite di età e la violazione di esso, oltre a comportare il recupero delle somme indebitamente erogate, è fonte di responsabilità disciplinare ed amministrativa per il dirigente. È opportuno precisare, anche per le inevitabili conseguenze di ordine pratico ed operativo per le PA, che il divieto di monetizzazione delle ferie non godute è entrato in vigore unitamente al provvedimento in commento, ossia a decorrere dal 7 luglio, e si applica a tutte le PA, quindi anche a regioni ed agli enti locali. Invero, la concreta applicazione delle norme in questione solleva numerosi dubbi applicativi sia in merito alla monetizzazione delle ferie richieste prima della entrata in vigore del decreto, sia in riferimento al divieto di fruizione delle ferie nel periodo di preavviso sancito dall'art. 2109 c.c. e dalla contrattazione collettiva nazionale.
Invero, va sottolineato che non essendo in alcun modo considerati dalle previsioni legislative in analisi i motivi dell'eventuale mancata fruizione delle ferie, può aver luogo un dispendioso contenzioso dovuto ad interpretazioni contrastanti con le tutele costituzionali previste in tema di ferie e da ultimo ribadite anche dalla Suprema Corte nella sentenza del 9 luglio 2012, n. 11462.
In tema di metodologia di valutazione viene invece previsto dal comma 11 dell'art. 5 che con uno specifico d.P.C.M., da adottare sulla base delle proposta della Civit, siano adottati i criteri per la valutazione dei dirigenti, dei responsabili e dei dipendenti con riferimento sia alla performance organizzativa che a quella individuale. Tale metodologia, che si applicherà fino alla definizione dei nuovi contratti collettivi nazionali di lavoro, non dovrà essere utilizzata nelle PA che hanno già autonomamente adottato un sistema di valutazione coerente con i principi dettati dal d.lgs. n. 150/2009 (c.d. riforma Brunetta).
Peraltro, proseguendo con l'analisi delle novità normative introdotte, in riferimento al calcolo dei cedolini viene previsto che a decorrere dal 1° ottobre 2012 tutte le PA stipulino specifiche convenzioni con la Ragioneria Generale dello Stato per i servizi di calcolo degli stipendi del proprio personale e dei propri dirigenti e che in alternativa esse possano utilizzare i parametri dettati nelle disposizioni da ultimo introdotte per acquisire direttamente tali servizi sul mercato.
Viene altresì prevista l'abrogazione della vicedirigenza la cui introduzione risale alla l. n. 145/2002, c.d. legge Frattini, e la cui concreta attuazione era rinviata alla contrattazione collettiva.
Si prevede inoltre che a buona parte del personale impegnato come autista vengano assegnate mansioni diverse, coerenti con quelle precedentemente svolte e in conformità con il principio della esigibilità delle mansioni professionalmente equivalenti dettato dai contratti nazionali, fermi restando il trattamento economico in godimento e la categoria di inquadramento.

Orbene, alla luce di quanto sin qui evidenziato, pare indubbio che il provvedimento legislativo in commento rappresenti uno strumento fortemente incisivo sugli andamenti e sul riequilibrio della finanza pubblica, nell'ambito della quale la spesa per il lavoro dipendente rappresenta una variabile determinante.
D'altronde la legittimità della produzione legislativa volta al contenimento delle spese nelle PA è stata avvallata dalla recente sentenza della C. Cost. del 2 luglio 2012, n. 173, in cui la Consulta ha dichiarato costituzionalmente legittimi alcuni interventi operati dal legislatore nazionale in materia di contenimento delle spese in materia di impiego pubblico e di limite all'esercizio della facoltà delle PA di accogliere le istanze di trattenimento in servizio.
Fondamentale è quindi riflettere sulla necessità di operare, contemporaneamente all'applicazione delle misure disposte in tema di *spending review*, un vero e proprio cambio di mentalità degli operatori pubblici che induca questi ultimi a superare i noti problemi connessi alla progressiva riduzione del personale assommando diverse funzioni nel personale rimanente in servizio, nonchè convenzionando le funzioni fondamentali degli enti, al fine di non compromettere il processo di modernizzazione della PA ed i rapporti con cittadini ed imprese. Le stringenti misure economiche introdotte con gli ultimi provvedimenti emanati dal governo infatti impongono alle PA di rimodulare la propria organizzazione in modo flessibile, in considerazione delle ormai limitate risorse umane ed economiche a disposizione. D'altronde, la professionalità e il servizio reso dai dipendenti pubblici, se adeguatamente riconosciuti, valorizzati e tutelati, costituiscono una leva fondamentale per il miglioramento dell'efficienza dei servizi resi alla cittadinanza.
In conclusione, la portata e gli effetti delle disposizioni in tema di *spending review* potranno incidere positivamente sulla situazione delle PA italiane soltanto se gli operatori interessati, superando le asprezze connesse alle ristrettezze economiche, saranno guidati da un forte senso di responsabilità e dalla consapevolezza della necessità di supportare la ripresa e la crescita del Paese, attanagliato in una delle congiunture più critiche ed impegnative della sua storia.

Roberta Bruno
Scuola internazionale di Dottorato in formazione della persona e diritto del mercato del lavoro
ADAPT-CQIA, Università degli studi di Bergamo