La manovra finanziaria

cambiamenti in materia di impiego pubblico

art. 16

CISL FP

Presentazione

La Manovra Finanziaria 2011 - 2014, in via di approvazione definitiva, si situa nel solco delle politiche di austerity volte al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati con l'Europa. Ancora una volta il pubblico impiego viene chiamato in causa come destinatario di misure che, in qualche caso, rispondono alla logica degli automatismi tipici dei tagli lineari, in altri, sono espressione del principio di responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile, che permea l'intero provvedimento. Un commento dell'articolo 16 della Manovra, sul contenimento delle spese in materia di impiego pubblico, spiega in modo analitico il contenuto e la ratio delle scelte del legislatore. 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. In tal senso, quattro schede di approfondimento, fotografano l'evoluzione delle disposizioni che hanno inciso sulla contrattazione, nazionale e integrativa, sulle politiche del personale e sui processi di riorganizzazione delle P.A.. Rispetto al passato, le disposizioni rivolte al pubblico impiego nell'ultima Manovra finanziaria, si muovono su un doppio binario: da una parte, vengono confermate le tradizionali leve di risparmio sulle spese sostenute per il pubblico impiego - il contenimento della dinamica retributiva e la limitazione delle facoltà assunzionali delle P.A - dall'altra si aprono spazi utili al rilancio della contrattazione integrativa e delle rappresentanze nei luoghi di lavoro. Proprio questi spazi, se ben gestiti, consentono di reperire le risorse, non attraverso i tagli e il blocco della contrattazione, ma attraverso i risparmi di gestione, espressione compiuta del principio di responsabilizzazione amministrativa. In questo senso va letta la possibilità di destinare alla contrattazione integrativa il 50% dei risparmi ottenibili dall'adozione di piani triennali per riordinare e ristrutturare gli apparati amministrativi e ridurne le spese di funzionamento. D'altronde, solo l'incentivazione di logiche responsabili consentirebbe di agire ad un livello più alto, che non coinvolge i meri aspetti finanziari, ma tocca prima di tutto i profili comportamentali di chi è chiamato ad amministrare e garantisce il perdurare degli effetti positivi a lungo termine, ben oltre il lasso temporale di una congiuntura economica critica che richiede rigore.

Indice materiali Manovra 2011

Articolo 16 (Commento)	pag.	7
Scheda 1 “Contrattazione nazionale”	“	19
Scheda 2 “Contrattazione integrativa”	“	23
Scheda 3 “Riorganizzazione delle P.A. e vincoli per gli enti territoriali”	“	27
Scheda 4 “Politiche del personale”	“	37

Art. 16.
Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico

1. 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, nonché ulteriori risparmi in termini di indebitamento netto, non inferiori a 30 milioni di euro per l'anno 2013 e ad euro 740 milioni di euro per l'anno 2014, ad euro 340 milioni di euro per l'anno 2015 ed a 370 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2016 con uno o più regolamenti da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dell'economia e delle finanze, può essere disposta:

L'intera struttura della Manovra riguardante il pubblico impiego rinvia a possibili successivi regolamenti che, in modo anche modulare e non necessariamente obbligatorio, riguardano tutte le materie indicate al comma 1.

Il Ministro per la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'Economia può adottare uno o più regolamenti specifici rivolti:

- **a consolidare i risparmi derivanti dalle misure in materia di pubblico impiego predisposte dalla Manovra precedente (d.l. 78/2010)**
- **a conseguire ulteriori obiettivi di risparmio, di importo predeterminato, da realizzare entro il 2016.**

Se questi provvedimenti non dovessero essere adottati o risultassero insufficienti ai fini del raggiungimento degli obiettivi di risparmio prefissati, interverrà con proprio decreto il Ministro dell'Economia, secondo le modalità indicate al comma 3.

I regolamenti, anche in modo modulare, possono riferirsi a diversi ambiti elencati allo stesso primo comma e in particolare:

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, 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 decreto legislativo n. 165 del 2001;

La norma di cui alla lettera a) consente ai regolamenti, qualora adottati, di protrarre fino al 31 dicembre 2014 la vigenza delle previsioni del d.l. 78/2010 finalizzate al blocco del turn over. I regolamenti potrebbero disporre una proroga del regime assunzionale attualmente vigente per il quadriennio normativo 2010-2013. Previa adozione del regolamento,

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 del d.l. 78/2010. Previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità il contingente assunzionale deve complessivamente corrispondere ad una spesa pari al 20% di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente, fermo restando che, in ogni caso, il limite delle unità di personale da assumere, non può eccedere, in un anno, il 20% delle unità cessate nell'anno precedente. L'adozione di un eventuale regolamento recante la proroga dell'art. 9 comma 1, d.l. 78/2010 implicherebbe la disapplicazione delle vigenti disposizioni in materia di limitazione delle facoltà assunzionali per l'anno 2014 che prevedono un innalzamento del contingente assunzionale pari al 50% della spesa relativa al personale cessato nell'anno precedente (art. 9, comma 7, d.l. 78/2010)

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;

La lettera b) dispone un eventuale proroga dell'operatività delle disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici, anche accessori, del personale delle P.A. Il principale riferimento normativo è l'art. 9, comma 1, d.l. 78/2010 che congela il trattamento economico dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, a quello ordinariamente spettante per l'anno 2010. Per trattamento ordinariamente spettante si intendono, oltre al trattamento fondamentale (stipendio tredicesima IIS ove prevista, Ria ove spettante), anche le componenti del trattamento accessorio aventi carattere fisso e continuativo, al netto degli eventi

	straordinari della dinamica retributiva. **Le proroghe di cui alle lettere a) e b) non hanno carattere assoluto. Sulla loro concreta operatività incide, infatti, la disposizione di cui alla lettera e) poiché, come diremo in seguito, in ragione dell'esigenza di valorizzare ed incentivare l'efficienza di determinati settori, è possibile differenziarne l'ambito applicativo.**
c) la fissazione delle modalità di calcolo relative all'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale per gli anni 2015-2017;	**I regolamenti potranno recare la fissazione delle modalità di calcolo dell'indennità di vacanza contrattuale per il triennio contrattuale 2015-2017. Tuttavia, occorre considerare come base di calcolo l'indicatore di riferimento della contrattazione (IPCA) introdotto per il pubblico impiego dall'Intesa del 30 aprile 2009.**
d) la semplificazione, il rafforzamento e l'obbligatorietà delle procedure di mobilità del personale tra le pubbliche amministrazioni;	**La diposizione in commento è volta al rafforzamento dei meccanismi di mobilità del personale nella pubblica amministrazione, espressione di quel principio del "previo esperimento delle procedure di mobilità" che la giurisprudenza costituzionale ha più volte ravvisato come criterio di organizzazione generale dettato dal legislatore statale per contenere la spesa corrente. A sua tutela è intervenuta, da ultimo, la novella dell'articolo 30, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001 che ha comminato la nullità degli accordi, degli atti o anche delle clausole dei contratti collettivi volti ad eluderne l'applicazione.** **L'eventuale rafforzamento di quei processi di acquisizione del personale che privilegiano la mobilità rispetto alle ordinarie misure di reclutamento, va letto in relazione agli obiettivi di razionalizzazione del costo del lavoro e ristrutturazione degli apparati amministrativi.**

e) la possibilità che l'ambito applicativo delle disposizioni di cui alla lettera a) nonché, all'esito di apposite consultazioni con le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative del pubblico impiego, alla lettera b) sia differenziato, in ragione dell'esigenza di valorizzare ed incentivare l'efficienza di determinati settori;

Nella flessibilità delle modalità di applicazione delle misure citate, inerenti le amministrazioni centrali, si collocano due ulteriori elementi di gestione flessibile, entrambi riferiti ad una possibile differenziazione della normativa per valorizzare ed incentivare determinati settori: il primo riguarda la gestione del blocco del turn over e il secondo il congelamento dei trattamenti economici anche accessori. In questo secondo caso la flessibilizzazione del provvedimento è adottata a seguito di consultazioni con le confederazioni sindacali rappresentative del pubblico impiego. Si coglie qui un importante e possibile luogo di partecipazione sociale che va valorizzato in termini di indirizzo del ruolo di sviluppo che le pubbliche amministrazioni possono svolgere.

f) l'inclusione di tutti i soggetti pubblici, con esclusione delle regioni 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'articolo 6 del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;

La norma dispone la possibilità, attraverso regolamenti, di una estensione dei soggetti pubblici tenuti a concorrere al contenimento della spesa secondo i criteri stabili dall'art. 6, d.l. 78/2010, recante "Riduzione dei costi degli apparati amministrativi".

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 anche mediante estensione delle disposizioni di cui all'articolo 71 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 al personale del comparto sicurezza e difesa con eccezione di quello impegnato in attività operative o missioni,

I regolamenti possono altresì disporre ulteriori misure di riduzione delle spese di funzionamento delle P.A. realizzabili anche mediante i processi di digitalizzazione e semplificazione delle procedure, riduzione dell'utilizzo delle autovetture di servizio ed estensione dell'ambito applicativo delle misure contro l'assenteismo previste dal d.l. 112/2008.

fatti salvi i contenuti del comma 1-*bis* del medesimo articolo, come modificato dall'articolo 17, comma 23, lettera *a*), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

2. Le disposizioni recate dal comma 1 lettera b) con riferimento al personale dipendente del Servizio sanitario nazionale si applicano anche al personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale.

La norma dispone che, anche per il personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, possa valere la proroga delle disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici, anche accessori, di cui al comma 1, lettera b)

3. Nel caso in cui, in sede di attuazione del comma 1, non vengano adottati i provvedimenti ivi previsti ovvero si verifichino risparmi di spesa inferiori, ai sensi dell'articolo 17, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il Ministro dell'economia e delle finanze provvede, con proprio decreto, alla riduzione fino alla concorrenza dello scostamento finanziario riscontrato, delle dotazioni finanziarie, iscritte a legislazione vigente, nell'ambito delle spese rimodulabili di cui all'articolo 21, comma 5, lettera b), della citata legge n. 196 del 2009, delle missioni di spesa di ciascun Ministero. Dalle predette riduzioni sono esclusi il Fondo per il finanziamento ordinario delle università, nonché le risorse destinate alla ricerca e al finanziamento del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, all'istruzione scolastica, nonché il fondo unico per lo spettacolo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163, e le risorse destinate alla manutenzione ed alla conservazione dei beni culturali.

La norma introduce una clausola di salvaguardia finalizzata a prevenire il verificarsi di scostamenti, in termini finanziari, rispetto alle previsioni dei risparmi di spesa stabiliti. A conferma della natura facoltativa dei regolamenti ai quali è rimessa la concreta operatività di tutte le misure indicate al comma 1, il Ministero dell'Economia, chiamato a vigilare sui saldi, ha facoltà di disporre con proprio decreto i nuovi tagli sulle spese rimodulabili, sulle quali le Amministrazioni hanno facoltà di esercitare un effettivo controllo. È opportuno specificare che, stando alle definizioni date dalla stessa legge 196/2009, nelle spese rimodulabili rientrano quelle di adeguamento al fabbisogno, a conferma della logica sottesa al funzionamento del nuovo strumento di programmazione delle finanze pubbliche c.d. "spending review" (art. 9 della Manovra). È prevista, infatti, la riduzione delle dotazioni finanziarie di ciascun Ministero fino al raggiungimento dell'obiettivo stabilito. Restano esclusi dall'operatività della clausola di salvaguardia alcune tipologie di Fondi (Università, spettacolo, beni culturali, etc.)

4. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 11, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono adottare entro il 31 marzo di ogni anno 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, ivi compresi gli appalti di servizio, gli affidamenti alle partecipate e il ricorso alle consulenze attraverso persone giuridiche. Detti piani indicano la spesa sostenuta a legislazione vigente per ciascuna delle voci di spesa interessate e i correlati obiettivi in termini fisici e finanziari.

5. In relazione ai processi di cui al comma 4, le eventuali economie aggiuntive effettivamente realizzate rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente, dall'articolo 12 e dal presente articolo ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica, possono essere utilizzate annualmente, nell'importo massimo del 50 per cento, per la contrattazione integrativa, di cui il 50 per cento destinato alla erogazione dei premi previsti dall'articolo 19 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. La restante quota è versata annualmente dagli enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato. La disposizione di cui al precedente periodo non si applica agli enti territoriali e agli enti, di competenza regionale o delle provincie autonome di Trento e di Bolzano, del SSN. Le risorse di cui al primo periodo sono utilizzabili solo se a consuntivo è accertato, con riferimento a ciascun esercizio, dalle amministrazioni interessate, il raggiungimento degli obiettivi fissati per ciascuna delle singole voci di spesa previste nei piani di cui al comma 4 e i conseguenti risparmi. I

Le disposizioni di cui ai commi 4 – 6 anch'esse rivolte all'obiettivo di efficientamento della P.A., contemplano misure ispirate ad una logica costruttiva, performante e di lungo respiro. Esse sono espressione compiuta del principio di responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile, di tutti i livelli di governo, che costituisce il file rouge di altre disposizioni della Manovra volte al miglioramento del processo di allocazione delle risorse. Questo principio, ora, trova una ulteriore possibilità d'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. Innovativa è l'indicazione esplicita di risparmi ottenibili sulla gestione degli appalti di servizio, sugli affidamenti alle partecipate e sul ricorso alle consulenze attraverso persone giuridiche. Il d.l. 78/2010 aveva inciso solo sulle spese sostenute per consulenze prestate da persone fisiche. Le amministrazioni centrali versano annualmente il 50% dei risparmi realizzati mediante l'adozione dei piani ad apposito capitolo del bilancio dello stato. Il restante 50% è destinato alla contrattazione integrativa e, di questa percentuale, la metà (il 25% del totale delle economie realizzate), è destinato al finanziamento del sistema premiante previsto dal d.lgs. 150/2009. Si tratta, con tutta evidenza, di una prima realizzazione di quanto concordato con l'Intesa del 4 febbraio, che condizionava l'operatività dell'art. 19 del decreto 150 alla disponibilità di risorse aggiuntive (il dividendo

risparmi sono certificati, ai sensi della normativa vigente, dai competenti organi di controllo. Per la Presidenza del Consiglio dei Ministri e i Ministeri la verifica viene effettuata dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per il tramite, rispettivamente, dell'ufficio bilancio e ragioneria e degli uffici centrali di bilancio e dalla Presidenza del Consiglio – Dipartimento della funzione pubblica.
6.I piani adottati dalle amministrazioni sono oggetto di informazione alle organizzazioni sindacali rappresentative.

d'efficienza).
Stante la natura facoltativa dei piani, e, considerata l'opportunità di rilanciare il ruolo della contrattazione integrativa e quello delle rappresentanze nei luoghi di lavoro ad essi connessa, è opportuno indirizzare le amministrazioni in tal senso. Va 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 al comma 6 dello stesso articolo.

7. In ragione dell'esigenza di un effettivo perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea relativamente alla manovra finanziaria per gli anni 2011-2013, qualora, per qualsiasi ragione, inclusa l'emanazione di provvedimenti giurisdizionali diversi dalle decisioni della Corte costituzionale, non siano conseguiti gli effetti finanziari utili conseguenti, per ciascuno degli stessi anni 2011-2013, alle disposizioni di cui ai commi 2 e 22 dell'articolo 9 del decreto–legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, i medesimi effetti finanziari sono recuperati, con misure di carattere generale, nell'anno immediatamente successivo nei riguardi delle stesse categorie di personale cui si applicano le predette disposizioni.

Considerata la vincolatività degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti dalla Manovra, qualora non fossero conseguiti i risparmi di spesa attesi a seguito dell'applicazione di specifiche disposizioni del d.l. 78/2010 rivolte al contenimento delle dinamiche retributive (commi 2 e 22 dell'art. 9), è prevista l'adozione di misure di carattere generale che garantiscano il recupero dei medesimi effetti finanziari.

8. I provvedimenti in materia di personale adottati dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ed in particolare le assunzioni a tempo indeterminato, incluse quelle derivanti dalla stabilizzazione o trasformazione di rapporti a tempo determinato, nonchè gli inquadramenti e le promozioni posti in essere in base a disposizioni delle

La dichiarazione di illegittimità costituzionale di provvedimenti adottati dalle amministrazioni in materia di personale, dal giorno successivo alla pubblicazione della relativa sentenza, comporta la nullità di diritto dei medesimi provvedimenti. Fermo restando il diritto alla retribuzione nel caso in cui la prestazione sia stata eseguita in

quali venga successivamente dichiarata l'illegittimità costituzionale sono nulle di diritto e viene ripristinata la situazione preesistente a far data dalla pubblicazione della relativa sentenza della Corte Costituzionale. Ferma l'eventuale applicazione dell'articolo 2126 del codice civile in relazione alle prestazioni eseguite, il dirigente competente procede obbligatoriamente e senza indugio a comunicare agli interessati gli effetti della predetta sentenza sul relativo rapporto di lavoro e sul correlato trattamento economico e al ritiro degli atti nulli.

violazione di norme poste a tutela del prestatore di lavoro, grava sul dirigente l'obbligo di procedere al ritiro degli atti nulli e di comunicare agli interessati gli effetti della sentenza sul relativo rapporto di lavoro e sul trattamento economico spettante.

9. Il comma 5 dell'articolo 55 septies del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è sostituito dai seguenti:
" 5. Le pubbliche amministrazioni dispongono per il controllo sulle assenze per malattia dei dipendenti valutando la condotta complessiva del dipendente e gli oneri connessi all'effettuazione della visita, tenendo conto dell'esigenza di contrastare e prevenire l'assenteismo. Il controllo è in ogni caso richiesto sin dal primo giorno quando l'assenza si verifica nelle giornate precedenti o successive a quelle non lavorative.
5-bis. Le fasce orarie di reperibilità entro le quali devono essere effettuate le visite di controllo e il regime delle esenzioni dalla reperibilità sono stabiliti con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione. Qualora il dipendente debba allontanarsi dall'indirizzo comunicato durante le fasce di reperibilità per effettuare visite mediche, prestazioni o accertamenti specialistici o per altri giustificati motivi, che devono essere, a richiesta, documentati, è tenuto a darne preventiva comunicazione all'amministrazione.
5-ter. Nel caso in cui l'assenza per malattia abbia luogo per l'espletamento di visite, terapie, prestazioni specialistiche od esami diagnostici l'assenza è giustificata mediante la presentazione di attestazione rilasciata dal medico o dalla struttura,

La norma introduce per legge:

- **la visita fiscale in forma obbligatoria anche nel caso di un solo giorno di malattia quando precede o segue un giorno non lavorativo. Invero la obbligatorietà della visita fiscale anche nel caso di assenza di un solo giorno era già prevista dal comma 3, art. 71 del d.l. 112/2008 che, in questo senso, aveva ispirato la modifica già intervenuta sul comma 5, art. 55 septies del Tu sul pubblico impiego.**
- **la possibilità che il dirigente nel decidere se richiedere la visita possa valutare la correttezza complessiva del lavoratore e il costo dell'effettuazione della visita**
- **la conferma della regolamentazione con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione per la fissazione delle fasce orarie di reperibilità e il relativo regime delle esenzioni (cfr. D.M. 18 dicembre 2009, n. 206 e relative circolari)**
- **il riconoscimento della giornata di assenza per malattia in caso di visite, terapie, prestazioni specialistiche o esami diagnostici, se attestati dal medico o dalla**

anche privati, che hanno svolto la visita o la prestazione.>>

10. Le disposizioni dei commi 5, 5-bis e 5-ter, dell'articolo 55-septies, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 si applicano anche ai dipendenti di cui all'articolo 3 del medesimo decreto.

struttura, anche privata, che certifica la prestazione

- **l'estensione dell'ambito applicativo delle disposizioni vigenti in materia di malattia anche ai personale in regime di diritto pubblico**

11. In tema di risoluzione del rapporto di lavoro l'esercizio della facoltà riconosciuta alle pubbliche amministrazioni prevista dall'articolo 17, comma 35-novies, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, non necessita di ulteriore motivazione qualora l'amministrazione interessata abbia preventivamente determinato in via generale appositi criteri di applicativi con atto generale di organizzazione interna, sottoposto al visto dei competenti organi di controllo.

La risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro e del contratto individuale, anche del personale dirigenziale, a decorrere dal compimento dell'anzianità massima contributiva, non necessita di una ulteriore motivazione nel caso in cui l'amministrazione che eserciti tale facoltà abbia preventivamente determinato appositi criteri di applicativi con atto generale di organizzazione interna.

Schede

SCHEDA N. 1
CONTRATTAZIONE NAZIONALE
ART. 16

La manovra prevede che specifici regolamenti adottati dai ministri della Pubblica Amministrazione e dell'Economia potranno prorogare fino a tutto il 2014 il blocco della crescita delle retribuzioni dei dipendenti pubblici; in altri termini proroga la vigenza delle previsioni assunte dal decreto Tremonti del 2010 sia con riferimento ai contratti nazionali, che a quelli integrativi per il triennio 2011-2013 (art. 16 comma 1 lett. b).
Questa proroga non è assoluta, sia perché il relativo regolamento è solo una delle possibili misure da adottare per garantire gli obiettivi di risparmio annuale, sia perché previa consultazione con le confederazioni rappresentative del pubblico impiego è possibile modulare la misura in modo da valorizzare e incentivare alcuni settori (art. 16 comma 1 lett. e).
A ben guardare è una previsione che, nel mutato quadro della crisi, richiama quanto aveva previsto l'Intesa del 30 aprile 2009 (che applica nel pubblico impiego, l'accordo del 22 gennaio 2009): in quell'accordo al punto 4.3.c si dice che "la valutazione di performance delle singole amministrazioni costituirà un elemento di riferimento per il confronto tra le parti; i CCNL, sulla base della valutazione della performance, fisseranno per ciascuna amministrazione le risorse utilizzabili per i contratti di secondo livello".
La moratoria non riguarda l'indennità di vacanza contrattuale per la quale un eventuale regolamento dovrà "fissare le modalità di calcolo" (art. 16 comma lett. c).
Questa disposizione merita una particolare attenzione: per chi ha firmato gli accordi sull'IPCA, la base di calcolo non può che essere quella e le quantità di corresponsione non possono che essere quelle definite anche per la contrattazione precedente (0,45 e 0,75) a seconda del periodo considerato come "vacante", mentre può ragionarsi sull'evento da considerare come base temporale di calcolo (inizio dell'anno, inizio della vigenza del contratto non firmato, etc.).

Per trovare una situazione analoga a quella attuale bisogna risalire agli inizi degli anni '90, quando la mancanza di risorse si manifestò per l'esigenza di rispettare i parametri di Maastricht. Anche in quel caso si doveva affrontare l'implementazione di un nuovo modello contrattuale (Protocollo del 23 luglio 1993) e una legislazione di riforma del lavoro pubblico(decreto legislativo 29/1993).
In pendenza della legge-quadro sul pubblico impiego (legge 29 marzo 1983), e una legislazione di riforma del lavoro pubblico(decreto legislativo 29/1993).
In pendenza della legge-quadro sul pubblico impiego (legge 29 marzo 1983, n. 93) furono svolte due tornate contrattuali a carattere triennale (1985-1987 e 1988-1990), con otto accordi collettivi (uno per comparto di contrattazione) recepiti con appositi DPR. L'ultimo accordo collettivo, conclusivo del secondo ciclo contrattuale, ha riguardato il comparto degli Enti di ricerca (DPR 12 febbraio 1991, n. 171).
A seguito del varo del D.lgs. n. 29 del 1993, le tornate contrattuali, a carattere quadriennale (e biennale per la sola parte economica), secondo la temporizzazione ipotizzata dall'accordo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993, hanno riguardato, per primo, il quadriennio 1994-1997.

In particolare, i primi contratti nazionali di lavoro per il pubblico impiego dopo la priva-

tizzazione sono stati sottoscritti a partire dal 1995 (CCNL comparto Ministeri personale non dirigente - parte normativa 1994/1997 e parte economica 1994/1995, del 16 maggio 1995).
Nel periodo precedente, per il rinnovo 1991-1993 non furono stanziate risorse per i rinnovi, se non una tantum da parte della legge finanziaria del 1993 (l. n. 500/1992); con il d.l. 384/1992 era stato stabilito che per il 1993 non si applicassero incrementi retributivi neppure dovuti ad automatismi (che invece avevano funzionato per il 1991 e 1992) e che quindi ogni emolumento fosse corrisposto nella misura definita per il 1992.

Fino al 1994-1995 nel bilancio dello Stato non furono previsti stanziamenti agli incrementi retributivi tabellari e alla contrattazione decentrata. Furono tuttavia salvaguardate, come abbiamo detto per un biennio, le ordinarie dinamiche retributive correlate alle progressioni di carriera (normalmente con automatismi), al mutamento di funzioni, allo scatto di automatismi di anzianità, né ogni altro pagamento connesso ai normali eventi della dinamica retributiva (straordinari, turni, ecc). Le relative somme erano stanziate in bilancio nelle spese ordinarie e d'obbligo in quanto connesse a vincoli normativi preesistenti.
L'indennità di vacanza contrattuale venne invece concessa con DPCM 28 aprile 1994 (dal 1° aprile 1994 fino alla stipula dei CCNL post d.lgs. 29/1993), recettivo del "Protocollo di intesa - Contratto quadro sulla struttura e sequenze contrattuali per l'avvio delle trattative nonché per la corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale", concordato fra ARAN e Confederazioni rappresentative.
Fu solo con la Finanziaria del 1995 (legge . n. 725/1994) che si ricominciò a stanziare risorse, sempre più ridotte, per i rinnovi contrattuali, fino ad arrivare alla previsione del D.L. 78/2010 che ha stabilito il blocco delle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2013, fatta salva l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale nelle misure previste a decorrere dall'anno 2010, in applicazione dell'articolo 2, comma 35, della legge 22 dicembre 2008, n. 203.
Come già evidenziato sopra la manovra protrae per il 2014 la vigenza delle previsioni del d.l. 78/2010, pur trattandosi di una proroga non incondizionata, essendo possibile differenziare la misura stessa in relazione a specifici settori della pubblica amministrazione.

Contrattazione nazionale

Stanziamenti per i rinnovi contrattuali	
Legge 23 dicembre 1992, n. 500 (Legge finanziaria1993)	Per i rinnovi contrattuali 1991 -1993 non vengono stanziate risorse, ad eccezione di una tantum prevista dalla Legge finanziaria 1993 (art. 2, co. 9)
Legge 23 dicembre 1994, n. 725 (Legge finanziaria 1995)	A partire dalla Legge finanziaria 1995 fino alla Legge finanziaria 2009 (art. 67, co. 5, Legge 233/2008) nel bilancio dello Stato sono previsti stanziamenti per i rinnovi contrattuali in misura corrispondente all'andamento dell'inflazione
Decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito in Legge 30 luglio 2010 n. 122 (Legge finanziaria 2011)	Blocco delle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010 -2013 (fatta salva l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale, nelle misure previste, a decorrere dall'anno 2010 in applicazione della normativa vigente in materia di tutela retributiva del pubblico impiego (art. 9., co. 17, d.l. 78/2010)
Manovra finanziaria	Viene protratta al 31 dicembre 2014 la vigenza del blocco disposto dalla Legge finanziaria 2011 (art. 16, co. 1, lett.a)) con possibilità di differenziare la proroga in relazione a specifici settori della P.a. (art. 16, co. 1, lett.e))

SCHEDA N. 2
CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA
ART. 16

La manovra prevede che le singole amministrazioni possano predisporre piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di riordino e ristrutturazione amministrativa, di semplificazione, di digitalizzazione, di riduzione dei costi della politica e di funzionamento, compresi gli appalti e le consulenze fornite da persone giuridiche (e non solo fisiche). I risparmi conseguiti attraverso questi piani saranno per il 50% attribuiti alla contrattazione integrativa con il vincolo di destinarne il 50% (25% del totale dei risparmi) al sistema premiante previsto dal decreto 150/2009. I piani adottati sono oggetto di informazione alle organizzazioni sindacali (art. 16 commi 4 5 e 6).
Guardando al passato si può osservare che gli effetti delle manovre finanziarie sulla contrattazione integrativa sono di solito stati indiretti, per lo più frutto delle disponibilità complessive riconosciute alla contrattazione e delle scelte adottate dai contratti nazionali.

In occasione della Finanziaria del 1993 si congelarono i fondi di incentivazione all'ammontare del 1991 ed alcune indennità al valore del 1992.
Anche successivamente, ed in particolare dalla Legge Finanziaria 2006 (Legge n. 266/2005), sono state adottate misure analoghe. La legge appena citata prevede per le amministrazioni centrali che a decorrere dall'anno 2006, l'ammontare complessivo dei fondi delle amministrazioni centrali non può eccedere quello previsto per l'anno 2004, come certificato dagli organi di controllo.
Gli enti territoriali, nella loro autonomia, possono fare riferimento, quali indicazioni di principio per il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa, alle misure previste dalla legge concernenti, tra l'altro, il contenimento della spesa per la contrattazione integrativa.

Da ultimo in senso limitativo sulla contrattazione integrativa è intervenuto il d.l. 112/2008 secondo questo schema:

	Anno 2009	**Anno 2010 e seguenti**
Amministrazioni statali	Disapplicazione totale delle disponibilità derivanti dalle disposizioni legislative individuate nell'all. B	Riduzione del 20% delle disponibilità derivanti dalle disposizioni legislative individuate nell'all. B

Amministrazioni statali, agenzie comprese quelle fiscali, enti pubblici non economici, enti di ricerca, università, enti di cui all'art. 70, comma 4, del d.lgs. 165/2001	Disapplicazione totale delle disponibilità derivanti da ulteriori disposizioni legislative speciali	Riduzione del 20% delle disponibilità derivanti da ulteriori disposizioni legislative speciali
Amministrazioni statali, agenzie comprese quelle fiscali, enti pubblici non economici, enti di ricerca, università, enti di cui all'art. 70, comma 4, del d.lgs. 165/2001	Riconduzione del fondo contrattuale all'ammontare previsto nel 2004 decurtato del 10% utile all'ulteriore finanziamento del fondo assistenza dei finanzieri	

Le somme risparmiate erano versate nel bilancio dello Stato e quelle non incamerate definitivamente erano utilizzate dal 2010 dalla contrattazione integrativa con i nuovi criteri definiti al termine del generale riordino dei criteri di erogazione della retribuzione accessoria: il secondo comma dell'art. 67 mostra di privilegiare le attività istituzionali rispetto a quelle logistico-strumentali e di supporto (coerentemente ai criteri adottati dall'art. 74 per la rideterminazione degli assetti organizzativi e delle dotazioni organiche) e l'intensificazione quali-quantitativa della prestazione lavorativa.
In base alle disposizioni previste dal decreto-legge 112/2008, a queste riduzioni ai fondi per la contrattazione integrativa si aggiungono anche le risorse derivanti dalla retribuzione accessoria di personale assente per malattia per i primi 10 giorni e le risorse derivanti dal part-time (quota del 20% dei risparmi secondo la normativa precedente).
I fondi della contrattazione integrativa potevano invece essere integrati con le economie derivanti dalla riduzione dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali, da operare con decreto del DFP.

In modo diverso ha agito il d.l. 78/2010 che ha congelato i fondi limitando la crescita della retribuzione a non più del 3,2% definito per il rinnovo del CCNL riferito al biennio 2008-2009 e ha sancito l'obbligo di depurare i fondi degli ammontari riferiti al personale cessato dal servizio. Inoltre ha stabilito che a decorrere dal 2011 e sino al 31 dicembre 2013 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale di ciascuna amministrazioni non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010.

Ma dal 2008 è anche iniziato un filone normativo soprattutto per merito della contrattazione collettiva che ha recuperato al secondo livello di contrattazione recuperi di efficienza e quote dei risparmi. Primi esempi erano già contenuti nel richiamato d.l. 112/2008, ma il meccanismo era stato poi utilizzato ad ampio spettro a seguito dell'accordo del 30 ottobre dello stesso anno che proprio per questa via ha recuperato quote di retribuzione che lo stesso 112/2009 aveva ridotto ai dipendenti delle amministrazioni centrali.

La stessa strada è stata poi seguita dall'art. 27 del D.lgs. 150/2009 e con le leggi finanziarie del 2009 e del 2010 che peraltro tenevano conto di un metodo ufficializzato dall'accordo del 30 aprile 2009.
Gli stessi contratti nazionali di comparto per il biennio 2008-2009 contengono metodi di finanziamento della contrattazione integrativa basata sul recupero di efficienza e riduzione degli sprechi.

Contrattazione integrativa

Fondi per la contrattazione integrativa	
Legge 23 dicembre 1992, n. 500 (Legge finanziaria1993)	*I fondi di incentivazione sono congelati all'ammontare del 1991 e alcune indennità al valore del 1992. Le leggi finanziarie successive prevedono misure analoghe*
Legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Legge finanziaria 2006)	*Per le amministrazioni centrali, a decorrere dal 2006, l'ammontare complessivo dei fondi per la contrattazione integrativa viene congelato a quello previsto per l'anno 2004, come certificato dagli organi di controllo (art. 1, co. 189). Per gli enti territoriali è disposto che, nella loro autonomia, possano fare riferimento alle misure previste dalla legge concernenti il contenimento della spesa per la contrattazione integrativa (art. 1, co. 200)*
Decreto legge 25 giugno 2008, n. 112	*Per le amministrazioni centrali il fondo contrattuale viene ricondotto all'ammontare previsto nel 2004, decurtato del 10% utile all'ulteriore finanziamento del fondo assistenza dei finanzieri (art. 67, co.5).* *Sono previste integrazioni ai fondi derivanti dalla riduzione dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali, da operare con decreto del Dipartimento della Funzione Pubblica.*
Dal 2008 vengono destinati al secondo livello di contrattazione recuperi di efficienza e quote di risparmi. In questa direzione si muovono l'Accordo sui rinnovi contrattuali siglato il 30 ottobre 2008, l'Accordo del 30 aprile 2009 sulla riforma degli assetti contrattuali, l'art. 27 del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 e, da ultimo, l'Intesa del 4 febbraio 2011. Anche i contratti nazionali di comparto per il biennio 2008-2009 contemplano metodi di finanziamento della contrattazione integrativa basati sul recupero di efficienza	
Decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito in Legge 30 luglio 2010 n. 122 (Legge finanziaria 2011)	*A decorrere dal 2011 e fino al 31 dicembre 2013 l'ammontare delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale viene congelato al corrispondente importo per l'anno 2010 (art. 9, co.2 bis) con l'obbligo di depurare i fondi degli ammontari riferiti al personale cessato dal servizio. Viene stabilito, inoltre, un tetto alla crescita della retribuzione pari a non più del 3,2% rispetto al biennio 2008-2009 (art. 9, co. 4)*

Manovra finanziaria	*Viene protratta al 31 dicembre 2014 la vigenza delle disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici, anche accessori (art. 16, co. 1, lett. b)), con possibilità di differenziare la proroga in relazione a specifici settori della P.a. attraverso apposite consultazioni con le organizzazioni sindacali (art. 16, co. 1, lett.e)). Qualora fossero realizzate economie aggiuntive in seguito all'adozione di piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, oggetto di informazione alle organizzazioni sindacali, il 50% di queste viene destinato alla contrattazione integrativa con il vincolo di destinarne il 50% al sistema premiante (art. 16, co. 4,5,6)*

E da ultimo, diretta anticipazione della norma prevista dalla manovra, si colloca l'Intesa del 4 febbraio 2011 che così si esprime:
Le parti convengono che le retribuzioni complessive, comprensive della parte accessoria, conseguite dai lavoratori nel corso del 2010, non devono diminuire, per effetto dell'applicazione dell'art. 19 del d.lgs. 150/09. Sono fatti salvi gli effetti del decreto interministeriale n. 3 del 14.01.2011.
A tale scopo per l'applicazione dell'art. 19 comma 1 del d.lgs. 150/2009 potranno essere utilizzate esclusivamente le risorse aggiuntive derivanti dall'applicazione del comma 17 dell'art. 61 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni, dalla legge 133/2008 (c.d. dividendo dell'efficienza).

Inoltre la manovra all'art. 16 comma 1 lett. b) prevede la proroga fino al 31.12.2014 delle disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici, anche accessori del personale delle P.A., consentendo tuttavia, la possibilità di differenziare in ragione dell'esigenza di valorizzare ed incentivare l'efficienza di determinati settori, attraverso apposite consultazioni con le organizzazioni sindacali rappresentative.

SCHEDA N. 3
RIORGANIZZAZIONE DELLE P.A. E VINCOLI PER GLI ENTI TERRITORIALI
ARTT. 1- 8-9- 10-11- 14-16-17-20

La manovra prevede che le amministrazioni pubbliche possano definire piani triennali, previa informazione alle organizzazioni sindacali, per riordinare e ristrutturare gli apparati amministrativi e ridurre le spese di funzionamento (art. 16 comma 4). A questo filone vanno riportate anche le disposizioni che prevedono un rafforzamento dei meccanismi di mobilità (art. 16 comma 1 lett. d) e l'estensione dei soggetti pubblici tenuti a ridurre la spesa secondo i criteri del d.l. 78/2010 (art. 16 comma 1 lett. f).

A tale scopo sono previsti:

- il riordino di enti ed organismi pubblici (art. 14) con particolare riferimento alla soppressione dell'Istituto nazionale per il Commercio estero (ICE) con il trasferimento delle relative funzioni (e inerenti risorse di personale finanziarie e strumentali, compresi i rapporti giuridici attivi e passivi) al Ministero dello Sviluppo economico (art 14 comma 17);

- gli obblighi di trasparenza per le società a partecipazione pubblica (art. 8) per cui tutti gli organismi ed enti pubblici inseriscono sul proprio sito istituzionale l'elenco completo delle società di cui detengono quote anche minoritarie di partecipazione;

- le norme di riduzione dei costi della politica e degli apparati con la previsione di un livellamento Italia – Europa del trattamento economico complessivo svolto dai titolari di cariche elettive ed incarichi di vertice o di componenti, di organismi, enti e istituzioni, che non potrà superare la media degli analoghi trattamenti economici percepiti dai titolari di corrispondenti cariche e incarichi negli altri Stati dell'Area Euro (art. 1);

- riduzione delle spese dei Ministeri (art. 10), che a decorrere dal 2012 devono assicurare una riduzione della spesa secondo gli importi indicati nell'allegato C della manovra;

- interventi per incrementare i processi di centralizzazione degli acquisti di beni e servizi da parte delle P.A. (art. 11), che costituiscono una parte rilevante delle uscite per il funzionamento delle stesse, con interventi diretti da parte del Ministero dell'Economia anche avvalendosi di Consip S.p.a.;

- previsioni innovative considerano i fabbisogni standard, "spending review" e superamento della spesa storica delle amministrazioni dello Stato (art. 9).
  L'esigenza di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni ha indotto il legislatore a prevedere, nell'ambito di un complesso di iniziative in materia di monitoraggio della spesa e di riforma del bilancio, la realizzazione di un programma di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni dello Stato.

Il programma, comunemente denominato,sulla base di analoghe esperienze internazionali, "spending review", si configura come uno strumento di programmazione delle finanze pubbliche, volto a fornire una metodologia complessiva per migliorare sia il processo di

decisione delle priorità e di allocazione delle risorse, sia la performance delle amministrazioni pubbliche in termini di qualità ed efficienza dei servizi offerti, con la finalità, tra l'altro, di superare le criticità connesse al ricorso (ai fini del contenimento della spesa) a tagli "orizzontali" o "lineari" alle dotazioni di bilancio ovvero a strumenti di "blocco" della spesa e di implementare nella pubblica amministrazione le attività di misurazione dei risultati raggiunti, anche mediante l'individuazione, in relazione agli obiettivi di ciascun programma di spesa, di precisi indicatori verificabili ex post, anche dai cittadini.

Sono inoltre previste disposizioni per la razionalizzazione della spesa sanitaria (art. 17) e sul patto di stabilità interno (art. 20).

Di particolare rilievo le novità introdotte per il patto di stabilità dalla manovra che prevedono un alleggerimento del vincolo per gli enti virtuosi.
Anzitutto, dal prossimo anno gli enti locali saranno suddivisi in quattro classi: sulla base di diversi indicatori di virtuosità, che sono:

1. il rispetto del patto di stabilità nel triennio precedente;
2. gli investimenti finanziati con risorse proprie rapportati alla spesa corrente;
3. la spesa in conto capitale rapportata alla spesa corrente,
4. l'incidenza della spesa di personale sulla spesa totale e il numero dei dipendenti sulla popolazione;
5. la situazione finanziaria nel triennio,
6. il livello nel triennio della spesa per auto di servizio;
7. il numero di sedi di rappresentanza in Italia e all'estero;
8. l'autonomia finanziaria;
9. il tasso di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale
10. la partecipazione alla lotta all'evasione fiscale.

Gli enti appartenenti alla classe dei più virtuosi avranno uno sconto di 200 milioni di euro sulla manovra posta a loro carico per il 2012. Sarà un decreto del Ministero dell'Economia, d'intesa con la Conferenza Unificata, a definire la riduzione.
Dal 2013, inoltre, gli enti appartenenti alla categoria dei più virtuosi non saranno soggetti alla ulteriore stretta prevista dalla manovra.
Per gli anni 2013 e 2014 viene quantificato il concorso alla manovra delle regioni a statuto speciale, delle regioni a statuto ordinario, delle province e dei comuni (art. 20 comma 5).
A decorrere dal prossimo anno le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle regioni, delle province autonome, degli enti locali del territorio, degli enti e organismi strumentali o il cui funzionamento è posto a carico dei predetti enti, possono essere concordate tra lo Stato e le regioni previo accordo del Consiglio delle autonomie locali e, ove non istituito, con i rappresentanti dell'Anci e dell'Upi regionali.
Tale previsione non si applica a quelle Regioni che in uno dei tre anni precedenti siano risultate inadempienti al patto di stabilità interno e a quelle sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari.
Sono altresì confermate le sanzioni vigenti a carico degli enti inadempienti e il monitoraggio a livello centrale.
Si introduce la sanzione pecuniaria a carico degli amministratori e del responsabile del servizio economico-finanziario (di ammontare pari fino a dieci volte l'indennità di carica, per i primi, e fino a tre volte la mensilità per i secondi). La sanzione sarà stabilita dalle sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti nei casi in cui accertino che il rispetto del

patto è stato raggiunto mediante imputazioni contabili "scorrette" o altre forme elusive.
Si prevede che i contratti di servizio e gli altri atti posti in essere dalle Regioni e dagli altri Enti Locali che si configurino come elusivi delle norme sul Patto di Stabilità interno sono nulli. Tuttavia, niente è disposto in merito all'individuazione dell'organo che dovrà accertare il carattere elusivo dei citati atti.

Per ciò che concerne la spesa sanitaria riteniamo opportuno un breve excursus che evidenzia i contenuti delle diverse disposizioni normative che si sono succedute nel tempo fino ad arrivare alle nuove previsioni della manovra (art. 17).
Il sistema di finanziamento della spesa sanitaria negli anni successivi alla legge 833, si basa sui flussi finanziari provenienti dallo Stato che pervengono ai bilanci regionali e quindi alle USL sul criterio della spesa storica, indipendentemente dal reale risultato di gestione.

A partire dal 1983, allo scopo di riequilibrare la spesa, sono stati invece introdotti consistenti criteri in una quota di riparto rapportata, in parte alla spesa storica ed in parte alla popolazione residente, tenendo conto anche di aggiustamenti attribuibili alla mobilità sanitaria interregionale.
La quota di finanziamento era di anno in anno determinata dalle leggi finanziarie.
Con la legge finanziaria del 1987 si iniziano a prevedere azioni correttive e sostitutive da parte sia della Regione sia dei Comuni, nel caso in cui le U.S.L. avessero speso di più delle risorse loro assegnate in sede di ripartizione del Fondo Sanitario.
La finalità di tale normativa era quella di porre rimedio al manifestarsi di eventuali disavanzi di gestione, con l'obbligo da parte della Regione e/o dei Comuni di intervenire tempestivamente ed, eventualmente, provvedere con i propri mezzi di bilancio al ripiano dei deficit delle UU.SS.LL.,. Codesto sistema ha condotto le regioni ad indebitarsi con le banche ed ha produrre, per alcune, disavanzi sempre maggiori.

Con il D.lgs. 502/1992 di riordino del Servizio Sanitario Nazionale si cerca di arrivare a garantire il rispetto dei vincoli di spesa pubblica, determinati in funzione dell'andamento dell'economia nazionale, mantenendo la garanzia per il cittadino di poter accedere su tutto il territorio nazionale ad una gamma di prestazioni di assistenza sanitaria predefinita.
Con il passaggio alla distribuzione del FSN per quota capitaria indifferenziata, non si finanziano più i livelli di offerta esistenti, quanto piuttosto i livelli di domanda attesa legati alla numerosità della popolazione residente, da un lato, e ai livelli uniformi di assistenza definiti a livello centrale, dall'altro.
Tutto ciò ha lo scopo di incentivare, in ambito regionale, un processo di adeguamento della propria dotazione di offerta di servizi sanitari a quella che è la domanda effettiva da soddisfare, nonché a quelle che sono le risorse disponibili per finanziarla. Le USL e le aziende ospedaliere vengono finanziate con il sistema della remunerazione della prestazione (DRG) più le funzioni specialistiche (es:DEA).
L'obiettivo era quindi di giungere ad una razionalizzazione dell'attuale distribuzione di strutture sanitarie sul territorio, favorendone un livello di utilizzo più efficiente.

La finanziaria del n°537 dell'anno 1993 è il primo vero passo verso il riordino istituzionale, amministrativo ed organizzativo.
L'art.1 prevedeva: di riordinare, sopprimere e fondere i Ministeri, nonché le amministrazioni ad ordinamento autonomo, istituire organismi indipendenti per la regolazione

dei servizi di rilevante interesse pubblico, l'eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali, la razionalizzazione della distribuzione delle competenze, ai fini dell'eliminazione di sovrapposizioni e di duplicazioni, l'istituzione di strutture di primo livello sulla base di criteri di omogeneità, di complementari età e di organicità, anche mediante l'accorpamento di uffici esistenti.

Con la legge finanziaria del 1996 n°662 si fissano i criteri per la determinazione della quota capitaria che determina la formazione del finanziamento del SSN.

Ma è con la finanziaria dell'anno 1998 n°449/1997, che si determinano le prime misure organizzative ed economiche di intervento per razionalizzare la spesa.
L'articolo 32 fissa determinati obiettivi di risparmio per l'acquisizione di beni è servizi, meno 2,25% a livello regionale, sulla spesa 1996 e promuove la determinazione di modalità di acquisto uniformi a livello di ogni regione.
Inoltre, riprendendendo la legislazione vigente (502/1992) determina ribadisce le modalità di gestione dei servizi sanitari, delle aziende sanitarie e le eventuali penalizzazioni in caso di mancato rispetto dei vincoli finanziari: fino alla riduzione del 3% della quota spettante per il finanziamento della sanità regionale.
Il successivo, fondamentale mutamento si ha con La finanziaria dell'anno 2005 (legge 311/2004), che introduce il finanziamento dei servizi regionali previo accordo triennale tra la conferenza delle regioni e lo stato, da cui deriva il primo patto per la salute del Triennio 2005-2007, Intesa Stato-Regioni 23 marzo 2005.

Il comma 164 determina la quota nazionale del finanziamento del SSN, che sarà ripartita secondo l'intesa tra il ministro della Salute, il Ministro dell'economia e la conferenza stato-regioni.
Il comma 169, richiamando la legge 112 del 2002, al fine dell'equilibrio economico finanziario e nel rispetto dell'erogazione dei LEA, ribadisce che sono fissati gli standard qualitativi, strutturali e tecnologici di processo e presumibilmente di esito, quantitativi per i livelli essenziali di assistenza.

Il comma 170, vincola entro il 30 giugno 2005 la conferenza stato-regioni, ad un accordo per la determinazione delle tariffe massime delle prestazioni e delle funzioni assistenziali.
Nei successivi commi vengono determinati i vincoli alla crescita di spesa, 2% per anno, e qualora la regione non rispetti il vincolo di bilancio, entro i successivi trenta giorni, il presidente della regione in qualità di commissario ad acta, approva il bilancio di esercizio consolidato del Servizio sanitario regionale al fine di determinare il disavanzo di gestione e adotta i necessari provvedimenti per il suo ripianamento, ivi inclusi gli aumenti dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e le maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive entro le misure stabilite dalla normativa vigente.
I predetti incrementi possono essere adottati anche in funzione della copertura dei disavanzi di gestione accertati o stimati nel settore sanitario relativi all'esercizio 2004 e seguenti.
Nel caso i provvedimenti non siano rispettati, le regioni dovranno sottoscrivere un piano di rientro triennale con il ministero della salute e dell'economia ed il presidente della regione sarà nominato commissario ad acta per il piano di rientro.

Le successive finanziarie fino al decreto 78/2010 avranno lo stesso impianto e le stesse regole, il controllo della spesa della spesa sanitaria sarà in conformità ai precedenti provvedimenti, ai patti per la salute triennali ed alle regole per il rientro dai disavanzi sanitari regionali.
Il decreto 78/2010, all'articolo 11 comma 4, da un primo timido accenno alla standardizzazione dei costi ma solamente per gli acquisti di beni e servizi.
L'articolo prevede che gli eventuali acquisti di beni e servizi effettuati dalle aziende sanitarie ed ospedaliere al di fuori delle convenzioni, e per importi superiori ai prezzi di riferimento, sono oggetto di specifica e motivata relazione sottoposta agli organi di controllo e di revisione delle aziende sanitarie ed ospedaliere.

Le Regioni che da tempo discutono sulla necessità di uniformare i costi unitari dei servizi sanitari, con il patto per la Salute 2010-2012, concordano sulla necessità di standardizzare sia i servizi minimi per i cittadini (posti letto per acuti, post-acuzie, rsa, diagnostica ecc...) ed introducono nuovi indicatori e standard di riferimento per la determinazione sia dei costi che delle regole organizzative dei servizi sanitari regionali.
In estrema sintesi all'art 2, le Regioni convengono sull'opportunità di confrontarsi, ai fini di una autovalutazione regionale e dell'avvio di un sistema di monitoraggio dello stato dei propri servizi sanitari regionali in seno alla struttura tecnica di monitoraggio su indicatori di efficienza ed appropriatezza allocativa delle risorse, correlati a valutazioni sull'erogazione dei LEA.

Governo e Regioni tra i vari punti, in particolare concordano sulla riorganizzazione delle reti regionali di assistenza ospedaliera, l'assistenza farmaceutica, il governo del personale ed i meccanismi di regolazione del mercato e del rapporto pubblico privato.
Particolare rilevanza assume la condivisione di costituire indicatori di efficienza ed appropriatezza su:

- indicatori del rispetto della programmazione nazionale;
- indicatori sui costi medi;
- standard dei posti letto ospedalieri, come definito dalla vigente legislazione e dalla presente Intesa;
- standard del tasso di ospedalizzazione;
- standard del costo del personale;

La legge finanziaria 2011, recepisce la nuova impronta sulla riorganizzazione e sulla spesa dei servizi sanitari regionali derivante dall'intesa stato-regioni 2010-2012 (patto per la salute) e rivoluziona il sistema.
L'attuale manovra all'art 17, nel rispetto degli obiettivi comunitari di finanza pubblica, definisce per la sanità il potenziamento delle centrali regionali per gli acquisti, elaborazione di prezzi standard di riferimento, uguali per tutte le regioni, ivi compresi quelli delle convenzioni Consip.
Inoltre, al comma uno sempre nel rispetto dei vincoli comunitari stabilisce il livello di finanziamento cui concorre lo stato per il servizio sanitario nazionale e per il 2013 viene incrementato dello 0,5% rispetto al 2012, ed è ulteriormente incrementato dell'1,4% per il 2014.
Conseguentemente con specifica intesa stato-regioni, da stipulare entro aprile 2012, saranno indicate le modalità per il raggiungimento dell'obiettivo di bilancio.
Nel caso questo non venga raggiunta l'intesa entro il predetto termine, per gli anni 2013 e 2014, vengono automaticamente introdotte disposizioni di contenimento per la spesa:

Nell'attesa del perfezionamento delle attività concernenti la determinazione annuale dei costi standard per tipo di servizio e fornitura, l'osservatorio dei contratti pubblici fornisce alle regioni un'elaborazione dei prezzi di riferimento compresi eventualmente quelli derivati dalle convenzioni Consip, compresi i farmaci i dispositivi medici le prestazioni ed i servizi sanitari e non sanitari individuati dall'AGENAS, al fine di mettere a disposizione delle regioni ulteriori strumenti di controllo e razionalizzazione della spesa.
In materia di assistenza farmaceutica ospedaliera a decorrere dall'anno 2013 (regolamento da emanare entro..) sono disciplinate le procedure per porre a carico delle aziende farmaceutiche l'eventuale superamento del tetto di spesa a livello nazionale (....dall'anno 2008 la spesa farmaceutica ospedaliera così come rilevata dai modelli CE, al netto della distribuzione diretta....., non può superare a livello di ogni singola regione la misura percentuale del 2,4 per cento del finanziamento cui concorre ordinariamente lo Stato....) nella misura massima del 35% di tale superamento, in proporzione ai rispettivi fatturati per farmaci ceduti alle strutture pubbliche, ...nel caso non si emani il regolamento dall'anno 2013 l'agenzia italiana del farmaco aggiornerà le tabelle per consentire alle regioni di raggiungere gli obiettivi. Dall'anno 2013 il tetto di spesa per l'assistenza farmaceutica è rideterminato nella misura del 12,5% (2010 = 13,3%).
Dall'anno 2013 la spesa per i dispositivi medici e protesici sarà determinata in riferimento ai dati dei conti economici, sarà determinata al fabbisogno nazionale standard e al fabbisogno regionale standard. L'eventuale superamento è a carico della singola regione.
Compartecipazione alla spesa, dal 2014 (regolamento da emanare) saranno emanate nuove misure che comunque non concorreranno alla determinazione del tetto per l'assistenza farmaceutica territoriale.
Il comma 4 ribadisce il rispetto dei piani di rientro e dell'intesa Stato-Regioni sul patto per la salute 2110.2012. Gli interventi individuati nei piani sono vincolanti e le regioni devono rimuovere anche eventuali provvedimenti legislativi che li ostacolino, infine, vengono ribadite tutte le misure.
Il punto C del comma 1, recepisce il piano di rientro dell'Abruzzo e ne stabilisce con il relativo piano sanitario regionale 2011-2012, l'attuazione.
Tornando ai contenuti della manovra relativi alla riorganizzazione e alla razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni, si può rilevare che la stessa si colloca nella scia di tutte le leggi Finanziarie precedenti che, a partire dal 1993, come si vedrà di seguito, hanno sempre previsto forme di riordino, semplificazione delle procedure, eliminazione delle sovrapposizioni procedurali ed organizzative, riduzione di organismi, obblighi di trasparenza, ect..

In particolare le finanziarie dei primi anni '90 (soprattutto la Legge n. 537/1993) si collocavano a metà strada tra il riordino istituzionale e quello amministrativo- organizzativo, privilegiando soprattutto la distribuzione di competenze tra apparati e di responsabilità tra politica ed amministrazione; sul piano strettamente organizzativo si introducevano principi quali quello del controllo interno, della trasparenza e dell'accesso.
A partire dalla seconda metà degli anni '90 (soprattutto dalla Finanziaria 1998 (legge n. 449/1997), la dimensione organizzativa assume sempre più rilevanza e riguarda soprattutto la riduzione dello straordinario, l'incentivazione al part-time, la razionalizzazione delle procedure concorsuali, la mobilità; sul piano amministrativo si privilegiano accorpamenti, fusioni e soppressione di enti ed amministrazioni (soprattutto dalla Finanziaria 2003, l. n. 289/2002).
Con la finanziaria 2005 (Legge .n. 311/2004) e successive si introducono regole per la limi-

tazione delle spese di funzionamento delle p.a. operando sulla mobilità e sulle consulenze esterne; strada ripresa poi in particolare con il d. 78/2010 (art. 6).
Nello specifico la finanziaria 2005 dispone che la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione per ciascuno degli anni 2005, 2006 e 2007, non deve essere superiore a quella sostenuta nell'anno 2004. Inoltre, al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, per il triennio 2005 – 2007 la spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche non può superare il limite del 2% rispetto alle corrispondenti previsioni aggiornate del precedente anno, come risultanti dalla Relazione previsionale e programmatica.
Norme specifiche interessano la riduzione delle dotazioni organiche delle amministrazioni centrali (riduzione non inferiore al 5% della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico di ciascuna amministrazione).
Le regioni al fine del rispetto dell'equilibrio economico-finanziario, ove si prospetti sulla base del monitoraggio trimestrale una situazione di squilibrio della spesa sanitaria, adottano con l'affiancamento del ministero della salute e dell'economia i provvedimenti necessari al riequilibrio.

La legge finanziaria 2005 modifica profondamente anche la struttura del patto di stabilità, da un lato spostando il focus sulle spese (anziché sui saldi) dall'altro includendovi anche le spese in conto capitale. Il complesso delle spese è calcolato, sia per la gestione di competenza che per quella di cassa, quale somma indistinta tra spese correnti ed in conto capitale (al netto di alcune voci quali spese di personale, spese delle Regioni per la sanità, spese derivanti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie ect.) per le quali peraltro, si applicano talvolta vincoli specifici, ciò vale, in particolare, per le spese di personale e per la spesa sanitaria.
Questa scelta di politica di bilancio è certamente più restrittiva per l'autonomia degli enti territoriali, rispetto a quanto imposto dal sistema del saldo finanziario recato dalla legge finanziaria per il 2004.
Nel merito si è evidenziato come il nuovo patto di stabilità determina che le eventuali maggiori entrate provenienti da attività quali il recupero dell'evasione delle imposte locali, il reperimento di contributi regionali, statali o comunitari produrrebbero spese che rientrerebbero comunque tutte all'interno del limite della crescita della spesa.
A partire dalla Finanziaria 2007 (l.n. 296/2006), il legislatore adotta orientamenti di riassetto più complessivo, basati su riduzione di uffici accorpamenti di competenze, trasformazione e soppressione di enti pubblici, che sperimenta soprattutto nelle amministrazioni ministeriali..

Per ciò che concerne gli enti territoriali, per le Regioni il patto rimane ancorato alle spese mentre per gli Enti locali si torna ad obiettivi espressi in termine di riduzione dei saldi.
Inoltre gli enti territoriali ed in particolare gli enti sottoposti al patto di stabilità interno, assicurano la riduzione delle spese di personale garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative.
A tale fine, nell'ambito della propria autonomia possono fare riferimento ai principi dettati per le amministrazioni centrali concernenti il riassetto organizzativo, la determinazione dei fondi per il finanziamento della contrattazione, i processi di rideterminazione delle dotazioni organiche e gli effetti delle limitazioni in materia di assunzioni di personale a tempo indeterminato.

Il d.l. 112/2008 si colloca nello stesso solco ampliando a tutte le amministrazioni centrali l'ambito di applicazione.
In questa fase sono introdotte per il settore delle Autonomie Locali misure più stringenti per il rispetto del Patto di stabilità e per la sanità con il Patto per la salute le verifiche triennali. Anche questo provvedimento normativo, per ciò che concerne la struttura del patto di stabilità, torna a porre l'accento sul miglioramento dei saldi finanziari piuttosto che sul controllo della spesa.
Le amministrazioni centrali devono provvedere ad una revisione strutturale e funzionale dei rispettivi assetti organizzativi, dalla quale far derivare una riduzione della dotazione organica di dirigenti e personale in generale.

L'opera di riassetto riguarda anche la struttura periferica delle amministrazioni centrali che, a discrezionalità delle singole amministrazioni, può essere ricondotta ad una dimensione regionale o interregionale, o anche – con una soluzione che coinvolge più amministrazioni – concentrata nell'ambito delle riformate prefetture-uffici territoriali del Governo.
In particolare le amministrazioni centrali devono ridimensionare i propri assetti organizzativi operando la riduzione non inferiore al 20% degli uffici dirigenziali di livello generale e non inferiore al 15% di quelli di livello non generale, attraverso:

- la concentrazione dell'esercizio delle funzioni istituzionali;
- l'unificazione delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali;
- la riduzione degli uffici dirigenziali di livello generale e non, adibiti a tali funzioni;
- la riduzione conseguente delle dotazioni organiche del personale con qualifica dirigenziale;
- la riduzione in misura non inferiore al 10% del personale adibito allo svolgimento di compiti logistico-strumentali e di supporto;
- la rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale nella misura non inferiore al 10% della spesa complessiva relativa al numero di posti in organico di tale personale.

Le Amministrazioni possono prevedere, mediante appositi accordi, forme di esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali, compresa la gestione del personale, oltre all'utilizzo congiunto delle risorse umane in servizio presso le strutture sia centrali che periferiche. Inoltre le stesse rideterminano la rete periferica su base regionale o interregionale o riorganizzano le strutture periferiche nell'ambito delle prefetture.
Si specificano le condizioni per il conferimento di consulenze e collaborazioni esterne, si riducono ulteriormente le spese per il ricorso ai rapporti di lavoro flessibili, relazioni pubbliche, convegni, mostre ect..

Da ultimo il d.l. 78/2010 dispone una serie di norme/interventi per la riduzione dei costi degli apparati amministrativi. Tale riduzione è perseguita non solo riducendo le risorse destinate a formazione e missioni del personale, incarichi di consulenza ed autovetture di servizio, ma anche attraverso nuove regole in materia di spese per la partecipazione ad organi collegiali, di qualunque ente che riceva contributi a carico della finanza pubblica e di organizzazione di convegni, mostre ed eventi di vario genere.

Le disposizioni non si applicano in via diretta alle Regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

Riorganizzazione delle P.A. e vincoli per gli enti territoriali

Legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Legge finanziaria1994)	*Nelle prime finanziarie degli anni Novanta, soprattutto nella Finanziaria del 1994, si procede al riordino istituzionale e amministrativo-organizzativo attraverso la distribuzione di competenze tra apparati e di responsabilità tra politica e amministrazione. Sul piano strettamente organizzativo si introducono principi quali quello del controllo interno, della trasparenza e dell'accesso*
Legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Legge finanziaria 1998)	*Ai fini della razionalizzazione della P.A. la dimensione organizzativa assume sempre più rilevanza a partire dalla Legge finanziaria 1998. Le principali misure adottate riguardano la riduzione dello straordinario, l'incentivazione al part-time, la razionalizzazione delle procedure concorsuali, la mobilità; sul piano amministrativo si privilegiano accorpamenti, fusioni e soppressione di enti ed amministrazioni*
Legge 30 dicembre 2004, n.311 (Legge finanziaria 2005)	*Le leve d'azione principali per il contenimento delle spese di funzionamento della P.a. sono la mobilità e la limitazione delle spese per studi e incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione. Norme specifiche riguardano anche la riduzione degli organici. Inoltre, con lo spostamento del focus sulle spese, incluse quelle in conto capitale, la Legge finanziaria 2005, incide profondamente sulla struttura del Patto di stabilità operando una scelta di bilancio più restrittiva rispetto al sistema del saldo finanziario*
Legge 30 luglio 2006 n. 296 (Legge finanziaria 2007)	*A partire dalla Legge finanziaria 2007 sono utilizzati orientamenti di riassetto basati sulla riduzione di uffici, accorpamenti di competenze, trasformazione e soppressione di enti pubblici. Gli enti territoriali, soprattutto quelli sottoposti al patto di stabilità interno, assicurano la riduzione delle spese di personale garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratiche-amministrative*

Decreto legge 25 giugno 2008, n. 112	*Le amministrazioni centrali provvedono ad una revisione strutturale e funzionale dei rispettivi assetti organizzativi, dalla quale far derivare una riduzione della dotazione organica di dirigenti e personale in generale. L'opera di riassetto riguarda anche la struttura periferica delle amministrazioni centrali.* *Per le Autonomie Locali sono previste misure più stringenti per il rispetto del Patto di stabilità e per la sanità, con il Patto per la salute 2010-2012 e le verifiche triennali*
Decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito in Legge 30 luglio 2010 n. 122 (Legge finanziaria 2011)	*Il d.l. 78/2010 dispone norme/interventi per la riduzione dei costi degli apparati amministrativi. Tale riduzione è perseguita anche riducendo le risorse destinate a formazione e missioni del personale, incarichi di consulenza e autovetture di servizio.* *Ai fini del coordinamento della finanza pubblica le disposizioni dettate per le Amministrazioni centrali costituiscono disposizioni di principio per Regioni, province autonome ed enti del Servizio sanitario nazionale*
Manovra finanziaria	*La manovra prevede che le amministrazioni pubbliche possano definire piani triennali, previa informazione alle organizzazioni sindacali, per riordinare e ristrutturare gli apparati amministrativi e ridurre le spese di funzionamento (art. 16, co. 4). Al raggiungimento del medesimo obiettivo concorrono il rafforzamento dei meccanismi di mobilità (art. 16, co. 1, lett. d)) e l'estensione dei soggetti pubblici tenuti a ridurre la spesa secondo i criteri dettati dal d.l. 78/2010 (art. 16, co. 1, lett. f)).* *Sono inoltre previste disposizioni per la razionalizzazione della spesa sanitaria (art. 17) e sul patto di stabilità interno (art. 20).*

SCHEDA N. 4
POLITICHE DEL PERSONALE
ART. 16

La manovra prevede che con regolamento possano essere prorogate di un anno le norme che limitano la possibilità di assumere nuovo personale (art. 16 comma 1 lett. a). La disposizione va collegata con quella che prevede la possibilità di rinforzare i meccanismi di mobilità (art. 16 comma 1 lett. d)e con quella che affida alle pubbliche amministrazioni la possibilità di predisporre piani triennali per razionalizzare le strutture (art. 16 comma 4).

Il rapporto tra accessi, mobilità e reclutamento è da sempre stato al centro delle politiche di contenimento della spesa disposte dalle leggi finanziarie; e negli ultimi anni, a partire dalla finanziaria 2007, si é sempre legata la mobilità a progetti di riorganizzazione. Per queste ragioni questa parte della manovra è quella più consolidata e meno originale.
Da evidenziare che la manovra all'art. 16 comma 1 lett. a) prevede la proroga fino al 31.12.2014 delle disposizioni che limitano le facoltà assunzionali consentendo tuttavia, la possibilità di differenziare la misura in ragione dell'esigenza di valorizzare ed incentivare l'efficienza di determinati settori, attraverso apposite consultazioni con le organizzazioni sindacali rappresentative.

Specifiche previsioni sono inoltre dettate per il controllo sulle assenze per malattie (art. 16 comma 9). In particolare si stabilisce che la visita fiscale per assenza per malattia, sarà richiesta "sin dal primo giorno, quando l'assenza si verifica nelle giornate precedenti o successive a quelle non lavorative". In precedenza, il controllo poteva essere disposto «nel caso di assenza di un solo giorno, tenuto conto delle esigenze funzionali e organizzative» dell'amministrazione. Inoltre le pubbliche amministrazioni dispongono il controllo delle assenze valutando la condotta complessiva del dipendente e gli oneri connessi all'effettuazione della stessa, tenendo conto dell'esigenza di prevenire l'assenteismo. E' fatto obbligo al dipendente di informare preventivamente l'amministrazione nel caso di allontanamento dall'indirizzo comunicato per eventuali giustificati motivi (visite mediche, prestazioni, ect), con l'obbligo, a richiesta, di documentarli. Infine un decreto ministeriale della funzione pubblica stabilirà le fasce orarie di reperibilità ed il regime dell'esenzione da esse.

Ripercorrendo le tappe segnate dalle leggi finanziarie della seconda parte degli anni '90 si può evidenziare che le politiche concernenti le assunzioni di personale hanno avuto quale elemento caratterizzante il contenimento della spesa per il personale, in particolare quella conseguente all'immissione di nuovo personale.
Ciò ha generato, nel corso delle diverse leggi finanziarie che sono seguite, una serie di disposizioni limitative delle assunzioni del personale presso le pubbliche amministrazioni, anche se di volta in volta sono state modificate le modalità con le quali si è cercato di raggiungere questo obiettivo.

La norma iniziale di riferimento generale relativa al contenimento delle spese per il personale delle amministrazioni pubbliche è l'articolo 39 del provvedimento collegato alla manovra finanziaria per il 1998 (L. 449/1997). Tale norma ha introdotto un nuovo sistema di programmazione triennale delle assunzioni, cui è assegnato un obiettivo di riduzione

complessiva e progressiva del personale in servizio. Tale sistema, confermato con alcuni aggiustamenti nelle successive manovre finanziarie, è poi confluito anche nel D.Lgs. 165/2001 (T.U. del pubblico impiego), che all'articolo 35 condiziona l'avvio delle procedure di reclutamento da parte delle pubbliche amministrazioni al rispetto della citata procedura di programmazione.

Tuttavia, a cominciare dalla legge finanziaria per il 2002, tale impianto, che si caratterizza per la sua flessibilità, è stato nella sostanza superato dalla previsione, anno per anno, del divieto di procedere a nuove assunzioni, salvo tassative eccezioni (cd. blocco del turn over). Da tale momento, quindi, le politiche di controllo delle assunzioni hanno fatto ricorso, in maniera pressoché costante, al blocco delle assunzioni, con il duplice scopo di limitare gli oneri finanziari a carico del bilancio pubblico ed avviare una graduale riduzione del personale.

Discorso solo parzialmente diverso vale anche per le regioni e gli enti locali, per i quali le leggi finanziarie hanno disposto misure di contenimento delle spese di personale meno rigide rispetto alle amministrazioni centrali, in considerazione dell'autonomia ad esse riconosciuta dalla Costituzione. Con la richiamata L. 448/2001, è stato previsto il blocco delle assunzioni solamente per gli enti locali che non avessero rispettato il patto di stabilità interno. Con le successive leggi finanziarie (a partire dalla L. 289/2002) si sono invece introdotti vincoli sempre più stringenti anche per gli enti locali "virtuosi" e per le regioni, prevedendosi inoltre che per tali enti valeva il divieto di effettuare assunzioni (salve specifiche deroghe) sino all'entrata in vigore di appositi D.P.C.M. (adottati previo accordo tra Governo, regioni e autonomie locali da concludere in sede di Conferenza unificata) che regolamentassero dettagliatamente i criteri e i limiti per effettuare assunzioni. Non c'è dubbio che le leggi finanziarie hanno negli anni fortemente ridotto la quantità di nuove assunzioni anche per questi enti, in particolare per ciò che riguarda quelle a tempo indeterminato e che i forti vincoli posti dal patto di stabilità interno hanno costretto gli enti locali ad una significativa limitazione delle spese di personale, a prescindere talora, anche dalla disponibilità finanziaria dell'ente stesso.
Questa decisione di diminuire le spese contemporaneamente alla riduzione del personale a lungo tempo ha creato un'ampia fascia di personale assunto a tempo determinato con diverse tipologie di rapporti di lavoro non sempre utilizzati in modo corretto.

Le finanziarie a partire da quella del 2006 hanno operato sul doppio binario di proseguire il blocco del turnover (assunzioni a tempo indeterminato) e di stabilizzare quanti avevano svolto almeno tre anni di lavoro nel quinquennio precedente. Contemporaneamente con modifiche legislative si è cercato di rendere più difficile il ricorso alle tipologie flessibili e ai cocopro.

Con il dl 112/2008 che costituisce l'anticipazione della finanziaria del 2009 si chiude la fase della stabilizzazione e si riprende la prassi del blocco delle assunzioni, promuovendo maggiormente la mobilità e prevedendo processi di razionalizzazione e riordino come quelli indicati dall'attuale manovra.
Ogni finanziaria ha tentato, senza troppo successo di subordinare i nuovi accessi anche a termine allo svolgimento di procedure di mobilità; la strumentazione predisposta si è dimostrata ancora insufficiente e spesso non riesce nemmeno a garantire una mobilità che non creerebbe problemi per i lavoratori e che anzi a volte è richiesta.

Un discorso a parte va fatto con riferimento al part time, incentivato per oltre dieci anni e di recente, con la legge 183/2010 ostacolato sia rendendo unilaterale la scelta della concessione, sia chiedendo alle amministrazioni di verificare la possibilità di ricondurre a tempo pieno i precedenti part time concessi o negoziati.
Nelle amministrazioni si stanno verificando situazioni incresciose che stanno creando difficoltà soprattutto alle donne, ma anche a tutti coloro che incentivati e quasi sollecitati a fare quella scelta vedono ora messo in discussione l'equilibrio di vita e a volte professionale nel frattempo raggiunto.

Criteri nuovi per la mobilità e gestione dei rapporti di lavoro sono i banchi di prova per verificare le intenzioni del governo e delle amministrazioni quando dovessero adottare i provvedimenti per le politiche del personale.

Politiche del personale

Legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Legge finanziaria1998)	*Nelle leggi finanziarie della seconda parte degli anni '90 le politiche concernenti le assunzioni di personale hanno avuto quale elemento caratterizzante il contenimento della spesa per il personale e, a tal fine, presentano diposizioni limitative delle facoltà assunzionali. In particolare, la Legge finanziaria per il 1998, introduce un nuovo sistema di programmazione triennale delle assunzioni, cui è assegnato un obiettivo di riduzione complessiva e progressiva del personale in servizio. Tale sistema, confermato con alcuni aggiustamenti nelle successive manovre finanziarie, è poi confluito nell'art. 35 del D.Lgs. 165/2001*
Legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Legge finanziaria 2002)	*L'impianto precedente, caratterizzato da una certa flessibilità applicativa, è stato superato a partire dalla Legge finanziaria 2002. Da questo momento le Leggi finanziarie successive fanno ricorso, in modo pressoché costante, al blocco delle assunzioni. Per le regioni e gli enti locali sono disposte misure meno rigide: la Legge finanziaria 2002 prevede il blocco delle assunzioni solo in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno. Tuttavia, a partire dalla Legge finanziaria 2003, i forti vincoli posti dal patto di stabilità interno e l'introduzione di limiti più stringenti anche per gli enti locali virtuosi, hanno condotto ad una significativa limitazione delle spese di personale*
Legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Legge finanziaria 2006)	*A partire dalla Legge finanziaria 2006 le politiche di controllo delle assunzioni fanno ricorso, da un lato, al blocco delle assunzioni, dall'altro, dispongono la stabilizzazione di personale a tempo determinato*
Manovra finanziaria	*Viene protratta al 31 dicembre 2014 la vigenza delle disposizioni che limitano le facoltà assunzionali previste dalla Legge finanziaria 2011 (art. 16, co. 1, lett.a)) con possibilità di differenziare la proroga in relazione a specifici settori della P.a. attraverso apposite consultazioni con le organizzazioni sindacali (art. 16, co. 1, lett.e)). È previsto anche un rafforzamento delle procedure di mobilità nonché l'adozione di piani triennali per razionalizzare le strutture (art. 16, co. 4)*

CISL FP

Note

CISL FP