



**Audizione del Ministro per la pubblica amministrazione e per la
semplificazione**

Filippo PATRONI GRIFFI

5 dicembre 2012

Camera- Commissione Lavoro

**Problematiche derivanti dalle eccedenze di personale
nelle pubbliche amministrazioni.**

PREMESSA	2
LE RIDUZIONI DELL'ARTICOLO 2, COMMA 1, DEL D.L. 95/2012	3
INTERVENTI ATTUATIVI ED ECCELENZE RILEVATE	4
CENNI SULLA COMPENSAZIONE E SUI CRITERI DI ASSORBIMENTO DELLE ECCELENZE	6
CRONOPROGRAMMA	7
PARTECIPAZIONE SINDACALE	8
BREVE SINTESI SUL FENOMENO DEL PRECARIATO	9

Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione



Premessa

La situazione attuale delle eccedenze di personale nelle pubbliche amministrazioni è il risultato dei numerosi interventi normativi di riduzione del perimetro delle pubbliche amministrazioni succedutesi negli ultimi anni.

Prendendo a riferimento l'ultimo quinquennio le misure di riduzione degli assetti organizzativi delle amministrazioni centrali sono le seguenti:

Tabella A

TIPOLOGIA DI DOTAZIONE ORGANICA	Natura dell'intervento di riduzione degli assetti organizzativi operati	Dotazioni organiche 2006	1 Art. 74, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112		2 Art.2, commi 8bis e ss., decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194		3 Art.1, comma 3, decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138		4 Articolo 2, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95		Complesso degli interventi di riduzione effettuati
			Entità taglio	Evoluzione DO	Entità taglio	Evoluzione DO	Entità taglio	Evoluzione DO	Entità taglio	Evoluzione DO	
DIRIGENZA DI 1^ FASCIA	Interventi di riduzione sul numero dei posti di dotazione e dunque degli uffici	100%	-20%	80,00%	-	80,00%	-	80,00%	-20%	64,00%	36,00%
DIRIGENZA DI 2^ FASCIA		100%	-15%	85,00%	-10%	76,50%	-10%	68,85%	-20%	55,08%	44,92%
PERSONALE NON DIRIGENTE	Interventi di riduzione sulla spesa associata al numero ed alla qualità dei posti di dotazione organica	100%	-10%	90,00%	-10%	81,00%	-10%	72,90%	-10%	65,61%	34,39%
FUNZIONI STRUMENTALI	Riduzione delle dotazioni organiche in modo da assicurare che il personale utilizzato per funzioni di supporto non ecceda comunque il 15 per cento delle risorse umane										
<p>1. - Art. 74, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 6 agosto 2008, n. 133 (Pubblicato nella Gazz. Uff. 25 giugno 2008, n. 147, S.O.)</p> <p>2. - Art.2, commi 8bis e ss., decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 26 febbraio 2010, n. 25 (Pubblicato nella Gazz. Uff. 30 dicembre 2009, n. 302.)</p> <p>3. - Art.1, comma 3, decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 14 settembre 2011, n. 148 (Pubblicato nella Gazz. Uff. 13 agosto 2011, n. 188)</p> <p>4. - Art.2, comma 1, decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 7 agosto 2012, n. 135 (Pubblicato nella Gazz. Uff. 6 luglio 2012, n. 156)</p>											

Come emerge dalla sintesi della Tabella A le riduzioni delle dotazioni organiche sono state, per le amministrazioni centrali, senz'altro consistenti:

- sulla dirigenza di prima fascia, in termini di numeri e di strutture organizzative, la riduzione ad oggi è pari al 36 per cento;
- sulla dirigenza di seconda fascia, sempre in termini di numeri e di strutture organizzative, la riduzione ad oggi è di circa il 45% per cento;
- sulla spesa delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale la riduzione ad oggi è pari a circa il 34 per cento.

Emerge che l'impatto riduttivo sulle strutture dirigenziali è più significativo. Ciò al fine di rendere più coerente e virtuoso il rapporto tra dirigenti e personale non dirigenziale.

E' il caso di evidenziare che i primi tagli hanno inciso sui posti vacanti delle dotazioni organiche. Già con il decreto-legge 138/2011 alcune amministrazioni avevano raggiunto il limite delle disponibilità nelle loro dotazioni organiche.

Le riduzioni dell'articolo 2, comma 1, del d.l. 95/2012

Le riduzioni previste dal d.l. 95/2012 incidono, per molte amministrazioni, sui posti coperti. Si caratterizzano, per le ragioni già rappresentate, per un taglio più incisivo delle dotazioni organiche dirigenziali in termini numerici (20% sia per la prima sia per la seconda fascia), a cui si aggiunge la riduzione del 10% della spesa delle dotazioni organiche non dirigenziali.

Ci sono alcuni settori esclusi, quali il comparto sicurezza, il settore scuola ed Afam e le Forze armate. Per alcuni di questi settori è prevista una diversa e specifica disciplina di razionalizzazione, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica e di contenimento della spesa, che tiene conto del diverso assetto organizzativo dei comparti, del particolare ordinamento del personale e della tipicità delle relative funzioni. E' altresì esclusa la magistratura e, per quanto riguarda gli enti di ricerca, la riduzione riguarda solo il personale amministrativo (sono esclusi i ricercatori ed i tecnolgi).

Interventi attuativi ed eccedenze rilevate

Le riduzioni vengono definite con l'adozione di un provvedimento accentrato (dPCM), su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze). Il primo dPCM attuativo del d.l. 95/2012 è stato inviato il 13 novembre scorso al Ministro dell'economia e delle finanze per acquisire il prescritto concerto.

Il primo dPCM riguardava 50 amministrazioni (**9 Ministeri**: Difesa (Personale Civile), Sviluppo Economico, Politiche Agricole Alimentari Forestali, Ambiente Tutela Territorio e Mare, Infrastrutture e Trasporti, Lavoro e Politiche Sociali, Istruzione Università e Ricerca, Beni e Attività Culturali, Salute, **21 Enti pubblici di ricerca**: Enea, Asi, Cnr, Cra, Area di Trieste, Iisg, Indam, Inaf, Indire, Inea, Infn, Ingv, Inogs, Inrim, Istat, Invalsi, Ispra, Iss, Isfol, Museo Fermi, Stazione Zoologica Anthon Dohrn, **20 enti pubblici non economici**: Inail (compreso ex Ispesl personale tecnico amministrativo), Lilt, Ente Nazionale per il Microcredito, Unioncamere, Uits, Aifa, Agenas, Anvur, Aran, Ansv, Agenzia Nazionale Sicurezza Ferrovie, Agenzia Nazionale Giovani, Enit, Autorità Fiume Adige, Autorità Fiume Arno, Autorità Fiumi Isonzo, Tagliamento, Liven, Piave, Autorità Fiumi Liri-Garigliano e Volturno, Autorità Fiume Po, Autorità Fiume Serchio, Autorità Fiume Tevere.

Le eccedenze registrate con il primo dPCM erano le seguenti:

Amministrazioni	PERSONALE DIRIGENZIALE					
	I FASCIA			II FASCIA		
	DOT. ORG. EX D.L. 95/2012	Dirigenti di ruolo	Più Altri Incaricati	DOT. ORG. EX D.L. 95/2012	Dirigenti di ruolo	Più Altri Incaricati
Ministeri						
TOTALE MINISTERI	163	143	52	1.352	1.132	150
Enti pubblici di ricerca						
TOTALE ENTI PUBBLICI DI RICERCA	19	6	4	130	71	6
Enti pubblici non economici						
TOTALE ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	27	28	3	287	230	34
TOTALE GENERALE	209	177	59	1.769	1.433	190

Sulla dirigenza il numero delle eccedenze varia in ragione del criterio utilizzato. Sulla prima fascia, se si considera il personale di ruolo, non si avrebbero eccedenze, se si considerano gli incaricati avremmo un'eccedenza di una trentina di unità. Sulla seconda fascia con il primo criterio non avremmo eccedenze, mentre con il secondo ne avremmo circa 130.

Per il personale non dirigenziale si registra la seguente situazione:

Amministrazioni	PERSONALE NON DIRIGENZIALE		
	DOTAZIONE ORGANICA EX DECRETO-LEGGE 95/2012	Presenti	Eccedenze assolute
Ministeri			
TOTALE MINISTERI	73.562	74.767	3.236
Enti pubblici di ricerca - Personale tecnico amm.			
TOTALE ENTI PUBBLICI DI RICERCA	10.718	9.797	126
Enti pubblici non economici			
TOTALE ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	9.969	10.112	666
TOTALE GENERALE	94.249	94.676	4.028

Sono in corso di definizione altri due ddPCM:

Uno riguarderà l'Inps e l'Enac.

L'altro riguarderà 24 enti parco nazionali.

La situazione finale in termini non definitivi dovrebbe essere la seguente:

Amministrazioni	PERSONALE DIRIGENZIALE					
	DOTAZIONE ORGANICA EX DECRETO-LEGGE	DIRIGENTI DI RUOLO	PIU' ALTRI INCARICATI	DOTAZIONE ORGANICA EX DECRETO-	DIRIGENTI DI RUOLO	PIU' ALTRI INCARICATI
TOTALE MINISTERI	163	143	52	1.352	1.132	150
TOTALE ENTI PUBBLICI DI RICERCA	19	6	4	130	71	6
TOTALE ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	27	28	3	287	230	34
TOTALE 1° DPCM	209	177	59	1.769	1.433	190
TOTALE ENTI PARCO	-	-	-	-	-	-
INPS	22	23	3	323	368	16
ENAC	-	-	-	41	49	1
TOTALE 2° DPCM	22	23	3	364	417	17
TOTALE COMPLESSIVO	231	200	62	2.133	1.850	207

Per la dirigenza si richiamano le riflessioni già svolte.

Per il personale non dirigenziale la proiezione dà questi dati:

Amministrazioni	PERSONALE NON DIRIGENZIALE		
	DOTAZIONE ORGANICA EX DECRETO-LEGGE 95/2012	Presenti	Eccedenze assolute
TOTALE MINISTERI	73.562	74.767,00	3.236,00
TOTALE ENTI PUBBLICI DI RICERCA	10.718	9.797,00	126,00
TOTALE ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	9.969	10.112,00	666,00
TOTALE 1° DPCM	94.249	94.676	4.028
TOTALE ENTI PARCO	490		-
INPS	23.075	25.499	3.314
ENAC	757	814	74
TOTALE 2° DPCM	24.322	26.313	3.388
TOTALE COMPLESSIVO	118.571	120.989	7.416

Rimangono da definire 3 Ministeri (Giustizia, Interno, Affari Esteri), ed alcuni enti pubblici non economici quali ACI, Aeroclub, Club Alpino.

Altre amministrazioni, come noto, sono destinatari di norme speciali e quindi non sono trattati con la stessa procedura (ad esempio: Mef, Agenzie fiscali, ICE, Croce rossa, AGEA).

Cenni sulla compensazione e sui criteri di assorbimento delle eccedenze

L'operazione di riduzione del d.l. 95/2012 è sistematica in quanto:

- opera in verticale, per singola amministrazione e settori omogenei di attribuzioni o competenze, e trasversalmente sull'apparato amministrativo centrale, mediante il metodo della **compensazione** e della concentrazione delle attività e dei servizi. La metodologia seguita è quella della **selettività dei tagli**;

- prevede un **sistema ragionato dell'assorbimento delle eccedenze**, sia attraverso la compensazione, sia attraverso il ricorso a strumenti che, in ordine di priorità, sono:

- i pensionamenti e i c.d. prepensionamenti calcolati fino al 31 dicembre 2014,
- la mobilità guidata o volontaria da realizzare entro il 31 marzo 2013,
- i contratti di solidarietà da definire entro il 31 maggio 2013;

o il collocamento in disponibilità per due anni con l'effetto del licenziamento in caso di mancata ricollocazione nelle altre amministrazioni pubbliche. La messa in disponibilità del personale in esubero deve essere dichiarata entro il 30 giugno 2013.

Cronoprogramma

E' stato previsto un crono programma per le amministrazioni interessate.

Adempimento	Atto da adottare	Termine
<p>1. Le amministrazioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> - quantificano i soprannumerari sulla base dei presenti in servizio alla data di adozione del dpcm - predispongono piani previsionali delle cessazioni di personale in servizio, fino a tutto il 31 dicembre 2014, tenuto conto di quanto previsto dalla lett. a) del comma 11, nonché delle cessazioni secondo il regime ordinario - individuano nominativamente il personale in possesso dei requisiti (anzianità anagrafica o anzianità contributiva o sistema quote) di cui alla lett. a) del comma 11 dell'articolo 2, nonché il personale che cessa secondo il regime ordinario <p>Informazione alle OO.SS.</p>	<p>Piani previsionali</p> <p>Nelle more Blocco delle assunzioni e dei trattenimenti in servizio</p> <p>Comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica, da parte delle amministrazioni interessate, del piano previsionale, con indicazione tempi riassorbimento delle posizioni soprannumerarie distinte per dirigenti e per aree</p> <p>Comunicazione al personale interessato della data di collocamento a riposo</p>	31 dicembre 2012
<p>2. Le amministrazioni individuano i soprannumeri non riassorbibili entro due anni a decorrere dal 1° gennaio 2013, al netto dei collocamenti a riposo</p>	Quantificazione del fenomeno distinto per dirigenti e per aree e comunicazione al DFP	31 dicembre 2012
<p>3. Il DFP avvia processi di mobilità guidata, al netto del personale da collocare a riposo (comma 11, lettera d))</p> <p>Esame congiunto da parte del DFP</p>	Dpcm mobilità	31 marzo 2013 (termine presunto)
<p>4. Criteri per la sottoscrizione di contratti di solidarietà per il personale non ricollocato in mobilità guidata (comma 11, lettera e))</p> <p>Esame congiunto da parte del DFP (per i criteri generali) e delle singole amministrazioni</p>	Individuazione personale da collocare in part-time	31 maggio 2013 (termine presunto)
<p>5. Criteri per la dichiarazione di esubero del rimanente personale in soprannumero</p> <p>Esame congiunto da parte del DFP (per i criteri generali) e delle singole amministrazioni</p>	Dichiarazione di disponibilità al DFP	30 giugno 2013
<p>6. Monitoraggio dei posti vacanti presso le amministrazioni pubbliche curato dal DFP (comma 13))</p>	Redazione di elenco di posti vacanti e pubblicazione sul sito web	30 settembre (termine presunto)
<p>7. Adozione dei regolamenti di organizzazione secondo i rispettivi ordinamenti (commi 10 e 10 ter))</p> <p>Informazione alle OO.SS.</p>	<p>per Ministeri: a) dPCM (entro il 31 dicembre 2012)</p> <p>b) dPR</p> <p>Per altre amministrazioni atti organizzazione secondo proprio ordinamento</p>	Entro 6 mesi dall'adozione del dPCM di cui al punto 1

Partecipazione sindacale

Il d.l. 95/2012, ferma restando la competenza per materia della contrattazione collettiva in tema di diritti e obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché di relazioni sindacali, è intervenuto per definire meglio le altre forme di partecipazione sindacale, distinguendo tra:

- informazione sindacale, quando ci si muove su un fronte che attiene puramente all'organizzazione degli uffici;
- esame congiunto quando si tratta di misure organizzative che si riflettono direttamente sui rapporti di lavoro.

Su questo punto è il caso di ricordare che è in corso di definizione un atto di indirizzo all'Aran volto ad avviare la trattativa per un **Accordo quadro in materia di relazioni sindacali**.

Tornando alla materia dei riassetto organizzativi e della gestione delle eccedenze, in sede di adozione dei dPCM di ridefinizione delle dotazioni organiche è stata, perciò, data **informazione** alle organizzazioni sindacali rappresentative.

Il riassorbimento delle eccedenze si svolge, invece, previo **esame congiunto** con le organizzazioni sindacali e, più in particolare:

- i processi di **mobilità guidata** saranno disposti mediante uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministeri competenti e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo esame con le organizzazioni sindacali che deve comunque concludersi entro trenta giorni;

- la definizione dei criteri e tempi di utilizzo di **forme contrattuali a tempo parziale** del personale non dirigenziale che, in relazione alla maggiore anzianità contribuiva, è dichiarato in eccedenza, al netto degli interventi pensionamento e c.d. "prepensionamento", avverrà previo esame con le organizzazioni sindacali che deve comunque concludersi entro trenta giorni;

- qualora le eccedenze non si riassorbano con gli strumenti sopra indicati, occorrerà definire i criteri per la **dichiarazione di esubero** e la **messa in disponibilità** del personale interessato.

A breve sarà avviato con le organizzazioni sindacali l'apposito tavolo per l'esame congiunto sui criteri per la gestione delle eccedenze.

Breve sintesi sul fenomeno del precariato

Il Dipartimento della Funzione pubblica ha prodotto un'elaborazione sintetica dei dati rilevati dal conto annuale 2011, in corso di pubblicazione da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, relativi alle unità di personale complessivamente utilizzate da parte delle pubbliche amministrazioni con varie forme di flessibilità (contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, contratto di formazione lavoro, contratto di somministrazione lavoro, lavori socialmente utili).

Dai dati del conto annuale 2011 emerge la seguente situazione.

COMPARTI	Totale lavoro flessibile				
	2007	2008	2009	2010	2011
Ministeri - EPNE – PCM	10.230	5.575	4.634	4.881	3.802
Ricerca - Università	9.547	9.488	6.465	6.553	5.955
Vigili del fuoco	3.589	3.605	3.656	3.605	3.606
Enti art. 70	908	735	566	640	1.530
SETTORE STATO	24.274	19.403	15.321	15.679	14.893
SETTORE SCUOLA	235.492	223.725	197.227	183.057	135.936
Servizio Sanitario nazionale	40.769	42.512	40.421	40.116	35.194
Regioni autonomie locali	74.878	66.473	58.143	53.741	52.098
Regioni statuto speciale	11.548	11.504	11.002	11.838	12.760
SETTORE REGIONI ED AUT. LOCALI	127.195	120.489	109.566	105.695	100.052

Interventi in tema di lavoro flessibile

- Nell'ambito degli interventi di armonizzazione della riforma del mercato del lavoro nel settore pubblico, è stato adottato un atto di indirizzo per la definizione di un Accordo quadro, in sede Aran, volto a definire la possibile disciplina derogatoria di alcuni istituti riguardanti il contratto di lavoro subordinato a tempo determinato (ragioni oggettive, intervallo tra contratti, proroghe e rinnovi in relazione al limite dei 36 mesi). In questa sede occorrerà tenere conto di come diversamente si atteggiavano i contratti di lavoro flessibile nei vari comparti, con un'attenzione particolare al settore della ricerca che fisiologicamente utilizza tali tipologie di rapporti di lavoro per le esigenze connesse con i progetti di ricerca;
- Nelle more, si prevede una proposta normativa che dia alle amministrazioni pubbliche la possibilità di prorogare (al 31 luglio 2013) i **contratti a tempo determinato** (in essere al 30 novembre 2012) che superano i **36 mesi** o il maggior limite previsto dai Contratti collettivi nazionali del comparto (vedi CCNL ricerca che prevede il limite dei 60 mesi sui contratti a tempo determinato legati a progetti di ricerca).

La proroga è subordinata:

- al **rispetto dei vincoli finanziari** (articolo 9, comma 28, del d.l. 78/2010)
- al rispetto dell'articolo 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165
- alla sottoscrizione di apposito accordo decentrato con le OO.SS rappresentative del settore
- sono fatti salvi gli accordi decentrati già sottoscritti, nel rispetto dei limiti ordinamentali, finanziari e temporali previsti dal comma.

Non sono previste proroghe per le altre tipologie di lavoro flessibile (contratti di collaborazione coordinata e continuativa, contratti di somministrazione lavoro) in quanto disciplinate diversamente.

Norma ordinamentale sul reclutamento

L'obiettivo è quello di mettere a regime una norma già prevista dal precedente Governo (v. articolo 17, commi da 10 a 13, del d.l. 78/2009).

In tema di reclutamento si propone un intervento normativo così sintetizzabile:

- a) concorso pubblico con riserva dei posti, nel limite massimo del 40 per cento di quelli banditi, a favore dei titolari di rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato che, alla data di pubblicazione dei bandi, hanno maturato almeno tre anni di servizio alle dipendenze dell'amministrazione che emana il bando
- b) concorso pubblico per titoli ed esami, finalizzati a valorizzare, con apposito punteggio, l'esperienza professionale maturata dal personale di cui alla lettera a) e di coloro che, alla data di emanazione del bando, hanno maturato almeno tre anni di contratto di collaborazione coordinata e continuativa nell'amministrazione che emana il bando.

Il predetto reclutamento può essere utilizzato nel limite del 50% delle risorse previste annualmente come budget per le assunzioni.

Con dPCM da adottare entro il 31 gennaio 2013 sono dettati modalità e criteri applicativi e la disciplina della riserva dei posti in rapporto ad altre categorie riservatarie.