



La
Corte dei Conti

N. 43/CONTR/CL/11

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente di coordinamento, Luigi MAZZILLO
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Giuseppe S. LAROSA, Raffaele SQUITIERI, Mario G.C. SANCETTA, Maurizio MELONI, Mario FALCUCCI, Giuseppe COGLIANDRO;

Consiglieri:

Carlo CHIAPPINELLI, Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI, Francesco PETRONIO, Mario NISPI LANDI, Vincenzo PALOMBA (relatore), Luigi PACIFICO, Natale A.M. D'AMICO, Ugo MARCHETTI, Francesco TARGIA.

Visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel testo modificato da ultimo dal d.lgs. 27 ottobre 2001, n. 150;

Vista l'ipotesi di CCNL relativo al personale del comparto scuola ai sensi dell'art. 9, comma 17, D.L. 13 maggio 2011 n. 70, convertito con modificazioni nella legge n. 106 del 12 luglio 2011;

Vista la comunicazione con la quale, in data 22 luglio 2011, sono state convocate le Sezioni riunite in sede di controllo per il giorno 2 agosto 2011;

Uditi, in data 28 luglio 2011, gli esperti designati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 47, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001;

Tenuto conto delle valutazioni del Nucleo tecnico "Costo del lavoro" contenute nel rapporto n. 6-2011;

Udito, nella Camera di Consiglio del 2 agosto 2011, il relatore Cons. Vincenzo PALOMBA;

DELIBERA

di rilasciare certificazione positiva dell'ipotesi di accordo in esame, in quanto non suscettibile di oneri, ma di minori spese – ancorché non quantificate in via definitiva. Con l'avvertenza, tuttavia, che, non potendosi allo stato pervenire, per la mancanza dei dati necessari, a stime affidabili, il piano triennale di stabilizzazione del personale precario dovrà essere definito nei limiti consentiti da dimostrati ed adeguati effetti di risparmio a fronte degli oneri di stabilizzazione. Minori spese ed oneri dovranno essere determinati sulla base di dati – analitici e direttamente rilevati – in ordine alla distribuzione del personale da stabilizzare per fasce di anzianità e per qualifiche funzionali disponibili nell'organico di diritto su base provinciale.

ORDINA

la trasmissione della presente deliberazione e dell'allegato rapporto di certificazione, che ne costituisce parte integrante, all'Aran, alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – IGOP, al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

IL RELATORE
f.to Vincenzo PALOMBA

IL PRESIDENTE
f.to Luigi MAZZILLO

Depositato in segreteria il 2 agosto 2011

IL DIRIGENTE
f.to Patrizio MICHETTI

Rapporto di certificazione

Ipotesi di CCNL relativo al personale del comparto scuola ai sensi dell'art. 9, comma 17, del D.L. 13 maggio 2011 n. 70 convertito con modificazioni nella legge n. 106 del 12 luglio 2011

1. L'Ipotesi di accordo cui si riferisce il presente rapporto è stata sottoscritta il 19 luglio 2011 ed è pervenuta alla Segreteria delle SS.RR. in sede di controllo in data 28 luglio 2011.

2. Essa si riferisce al personale del comparto scuola ed è stata siglata in attuazione dell'art. 9, comma 17 del Decreto Legge 13 maggio 2011 n. 70 (convertito in legge 12 luglio 2011 n. 106). Tale disposizione, al fine di garantire continuità nella erogazione del servizio scolastico ed educativo e conferire il maggiore possibile grado di certezza nella pianificazione degli organici della scuola, prevede la definizione, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di un piano triennale per l'assunzione, a tempo indeterminato, di personale docente, educativo ed ATA, per gli anni 2011-2013, sulla base dei posti vacanti e disponibili in ciascun anno, delle relative cessazioni del predetto personale e degli effetti del processo di riforma previsto dall'articolo 64 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133).

Il piano può prevedere la retrodatazione giuridica dall'anno scolastico 2010-2011 di quota parte delle assunzioni di personale docente e ATA sulla base dei posti vacanti e disponibili relativi al medesimo anno scolastico 2010-2011, fermo restando il rispetto degli obiettivi programmati dei saldi di finanza pubblica. Il piano è annualmente verificato dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze e con il Ministero per la pubblica amministrazione ed innovazione ai fini di eventuali rimodulazioni che si dovessero rendere necessarie, fermo restando il regime autorizzatorio in materia di assunzioni di cui all'articolo 39, comma 3-bis, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e successive modificazioni.

Il rispetto degli obiettivi programmati di finanza pubblica viene demandato ad una specifica e preventiva sessione negoziale concernente interventi in materia contrattuale per il personale della Scuola, volta ad assicurare che l'immissione in ruolo del personale sia effettuata nel rispetto del criterio di invarianza finanziaria.

3. L'atto di indirizzo del 19 luglio 2011 ha, da un lato, ipotizzato, per l'anno scolastico 2011-2012 (primo anno del triennio previsto nel piano) un numero complessivo di immissioni in ruolo sulla

base dei posti vacanti e disponibili, nella misura massima di circa 67.000 unità. Dall'altro, relativamente alla disciplina contrattuale, ha previsto la revisione della struttura stipendiale del personale docente, educativo ed ATA, ripartita su sei posizioni stipendiali, con la prima posizione di durata "0-8" anni e di valore corrispondente alla prima posizione stipendiale attualmente prevista dal vigente CCNL 23 gennaio 2009, restando invariate le restanti posizioni stipendiali in termini temporali ed economici. Ha inoltre individuato, quali destinatari della revisione, gli immessi in ruolo a decorrere dal 1° settembre 2011 in poi (e comunque tutti gli assunti in virtù dell'art. 9, comma 17 del D.L. n. 70/2011), richiedendo la previsione di una specifica clausola di salvaguardia per il personale già in servizio.

4. L'accordo sottoscritto, in linea con le indicazioni contenute nell'atto di indirizzo, provvede a rimodulare le posizioni stipendiali previste dal precedente CCNL con decorrenza 1/9/2010, prevedendo altresì due specifiche clausole di salvaguardia. La prima, per il personale di ruolo in servizio al 1/9/2010 inserito nella precedente posizione stipendiale "3-8", il quale conserva il diritto a percepire il maggior valore stipendiale di detta posizione, fino a maturazione del successivo scaglione. La seconda, per il medesimo personale di ruolo inserito nella precedente posizione stipendiale "0-2", il quale conserva comunque il diritto al conseguimento del precedente valore stipendiale "3-8", al compimento del periodo dei due anni.

5. La peculiarità dell'accordo - finalizzato ad intervenire sulla vigente disciplina contrattuale per rendere finanziariamente compatibile l'adozione del piano straordinario di immissioni in ruolo di personale - si riflette sulle quantificazioni effettuate dall'ARAN nella scheda tecnica e nelle valutazioni di compatibilità economico-finanziaria di competenza della Corte dei conti in ordine al rispetto del criterio, di difficile definizione, di invarianza finanziaria, sia nel breve - medio periodo, sia nel lungo periodo. Il rispetto di tale criterio, indicato sia nella norma primaria e sia nell'atto di indirizzo, nasce dalla portata del previsto piano triennale che dovrebbe determinare nel primo anno (2011) un numero di immissioni in ruolo, per docenti e ATA, significativamente più alto (circa 30.000 unità) del numero dei cessati per il medesimo anno, per poi allinearsi negli anni successivi al fisiologico andamento delle uscite dal comparto che, risultando sostanzialmente pari alle nuove immissioni, non è suscettibile di determinare oneri aggiuntivi.

Considerato che il personale non di ruolo interessato al processo di stabilizzazione risulta già da anni in servizio (con incarico annuale o fino al termine delle attività didattiche) e collocato nella fascia stipendiale iniziale, il possibile squilibrio registrabile nel primo anno si riconduce all'estensione a tale personale del peculiare meccanismo di progressione stipendiale correlato

all'anzianità, i cui effetti sono destinati a prodursi sia nel breve - medio periodo che in periodi più ampi. A seguito, infatti, della immissione in ruolo, al personale stabilizzato, trascorso il periodo di prova, verrà attribuita una posizione stipendiale più elevata dell'iniziale per effetto della ricostruzione di carriera, disciplinata dalla legge 297 del 1994, che consente di valorizzare, sia pure non completamente, l'insieme dei servizi pre - ruolo svolti nel corso degli anni.

Ulteriori oneri sul sistema si riconducono, inoltre, all'avvio della progressione economica degli stessi immessi in ruolo (e più precisamente della parte di essi eccedente il numero del personale cessato nell'anno), il cui ammontare non risulta tendenzialmente compensato dal venir meno della progressione economica del personale effettivamente uscito dal comparto nel 2011.

5.1 Un primo effetto nel breve - medio periodo derivante dalla rimodulazione delle fasce stipendiali è stato quantificato dall'ARAN in un immediato minor onere, stimato sulla base del personale di cui si prevede l'immissione in ruolo in ciascuno dei tre anni interessati dal piano e quantificato, nel triennio 2011-2013, in 39,7 milioni. Non essendo, peraltro, ancora disponibili dati più analitici riferiti alle previste immissioni in ruolo (è ancora in fase di completamento l'operazione raccordo delle graduatorie del personale non di ruolo con le disponibilità di posti su base provinciale), l'ARAN ha fondato le stime sulle immissioni di personale a tempo determinato verificatesi nel precedente anno scolastico 2010/2011 e sulle relative anzianità, comunicate e stimate dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, riproporzionate sui nuovi numeri previsti per il futuro piano.

La Corte al riguardo condivide le metodologie adottate dall'ARAN nella relazione tecnica sulla base dei dati del Miur e della RGS-Igop nonché, a fronte dell'abolizione di uno scatto di anzianità, concorda sulla riduzione, nel medio - lungo periodo, del costo retributivo unitario e sul carattere strutturale delle conseguenti economie.

Va tuttavia osservato che la stima delle possibili economie, pur attendibile e prudentiale, sconta un elevato grado di approssimazione, derivante dall'assenza d'informazioni certe sulle caratteristiche del personale da inquadrare nelle nuove fasce retributive. L'ultimo dato pervenuto, relativo alla stima dell'anzianità media, ha indicato che più della metà dei futuri assunti si colloca oltre la fascia rimodulata dall'Ipotesi in oggetto (0-8 anni), ridimensionando l'effetto a breve termine sulle economie precedentemente stimate.

La stima deve essere considerata, pertanto, di larga massima in quanto eccessivamente influenzata da presunzioni nella distribuzione del personale sia per anzianità e sia per qualifica, informazioni queste ultime fondamentali anche per una puntuale verifica dei futuri oneri derivanti dalle

progressioni di carriera relative al surplus di personale da assumere sulla base delle previsioni legislative (circa 30.000 unità).

La mancanza di tali informazioni non consente quindi di stabilire una affidabile correlazione fra le stimate economie e il costo - non configurabile come “costo contrattuale” - derivante dalla immissione in ruolo di un numero particolarmente elevato di soggetti con rapporto di lavoro a termine. Ciò anche alla luce delle stesse stime fornite dal MIUR, in base alle quali più della metà degli interessati sembrerebbe possedere un’anzianità ricadente nelle fasce superiori alla prima che, non essendo oggetto di rimodulazione, non consente ovviamente la formazione di economie ed è, per contro, idonea a determinare un onere aggiuntivo rispetto all’attuale remunerazione percepita, dovuto al differenziale tra la fascia base e la nuova fascia determinata secondo le regole di ricostruzione di carriera.

Non disponendo pertanto, per mancanza di dati certi, di un valore attendibile del costo unitario di immissione in ruolo da confrontare con le economie stimate, risulta problematico affermare che il solo intervento contrattuale di rimodulazione delle fasce possa compiutamente bilanciare il surplus di oneri derivanti dalle immissioni in ruolo.

Va peraltro osservato che, ancorché l’indicazione normativa (comma 17 dell’art. 9 del D.L. 70/2011) richiami l’osservanza del criterio della invarianza di spesa, tale criterio non può essere utilizzato come termine di paragone per la certificazione dell’ipotesi all’esame, che non ha, e né potrebbe avere, ad oggetto la materia delle assunzioni o delle immissioni in ruolo. Il contratto si limita, infatti, a generare una economia (certa nell’*an* ma non nel *quantum*) la cui “sufficienza” rispetto agli obiettivi indicati nell’atto di indirizzo potrà essere valutata solo allorché gli atti governativi successivi all’atto in esame disporranno la fase assunzionale, rendendo espliciti il numero delle unità, i tempi e le risorse concretamente disponibili.

5.2 L’ARAN, sempre nell’ottica di una valutazione tendenziale della invarianza finanziaria del piano straordinario di assunzioni, ha provveduto anche alla stima degli effetti della modifica contrattuale su un arco temporale più ampio. In tale ambito ha proceduto al raffronto tra retribuzione media pro-capite con il sistema attuale e retribuzione media pro-capite con il sistema delle fasce stipendiali, rimodulato per effetto dell’Ipotesi di accordo, utilizzando, per il calcolo delle medie retributive, le unità di personale a tempo indeterminato al 31/12/2009, desunte dai dati di conto annuale. Il risparmio medio annuo, cifrato dall’ARAN in circa 106,7 milioni, è stato posto a confronto con la stima dell’onere annuo derivante dall’avvio del sistema della progressione per anzianità del personale eccedente il rapporto tra assunti e cessati relativo all’esercizio 2011 (circa 30.000 unità), quantificato in 103,7 milioni.

Anche in relazione alle stime di lungo periodo, questa Corte, nel prendere atto del sopra richiamato presumibile equilibrio in termini di compatibilità finanziaria, non può non evidenziare che si tratta di effetti la cui materializzazione appare destinata ad essere fortemente diluita nel tempo ed il cui impatto, in termini di invarianza di spesa, presuppone l'integrale copertura, con personale neo assunto, della nuova prima fascia di anzianità .

Sempre in relazione a tali stime, va inoltre osservato che le stesse ipotesi di minori oneri strutturali del sistema scuola prendono a riferimento la distribuzione per età e per fasce retributive del personale in servizio al 31 dicembre 2009, presupponendo, per il 2011, una distribuzione dei neo assunti identica, per anzianità e qualifica, al personale individualmente sostituito. Quanto invece alla stima dell'onere annuo derivante dalle nuove immissioni, anch'essa sconta una distribuzione dei neoassunti 2011-2013 elaborata secondo stime storiche non legate alla effettiva ricostruzione di carriera del personale che è, invece, destinata ad influenzare le medie stipendiali delle prime due fasce di anzianità (0-8 e 9-14).

6. Tutto ciò premesso, si rilascia certificazione positiva dell'ipotesi di accordo in esame in quanto non suscettibile di oneri, ma di minori spese – ancorché non quantificate in via definitiva. Con l'avvertenza, tuttavia, che, non potendosi allo stato pervenire, per la mancanza dei dati necessari, a stime affidabili, il piano triennale di stabilizzazione del personale precario dovrà essere definito nei limiti consentiti da dimostrati ed adeguati effetti di risparmio a fronte degli oneri di stabilizzazione. Minori spese ed oneri dovranno essere determinati sulla base di dati – analitici e direttamente rilevati – in ordine alla distribuzione del personale da stabilizzare per fasce di anzianità e per qualifiche funzionali disponibili nell'organico di diritto su base provinciale.