

4. Un'indagine sulla dirigenza statale.

4.1 La Corte ha compiuto una specifica indagine di controllo sull'attuazione della normativa concernente il conferimento di funzioni dirigenziali nell'ambito delle amministrazioni dello Stato.

Sotto il profilo quantitativo, sono stati inseriti nel “ruolo unico della dirigenza” (Rud)¹⁰ tutti i dirigenti delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, in servizio alla data del 10 giugno 2000 (con esclusione del personale della carriera diplomatica e prefettizia e delle carriere delle forze di polizia e delle forze armate). Le amministrazioni destinate della nuova disciplina sono state inizialmente individuate in numero di ventinove.

Successivamente, peraltro, alla disciplina del ruolo unico sono stati sottratti i dirigenti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (legge n. 246/2000) e quelli della ex Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo-Aima (ora trasformata in Agenzia per le erogazioni in agricoltura-Agea: d.lgs. n. 188/2000). I dirigenti presenti nel Rud sono, pertanto, al 31 dicembre 2000, 4.809 (363 di prima fascia; 4.446 di seconda fascia)¹¹.

Complessivamente, dal 1° gennaio 1999 al 31 marzo 2000, erano stati conferiti 184 incarichi dirigenziali generali (a fronte di 398 posti di funzione) e 963 incarichi di livello dirigenziale ordinario (a fronte di 7.592 posti di funzione)¹².

Soltanto nel novembre 2000 è stato emanato il provvedimento per l'individuazione delle distinte sezioni relative ai dirigenti dei ruoli professionali o reclutati in ragione di specifiche idoneità tecniche¹³. La finalità delle distinte sezioni – otto per i dirigenti di prima fascia e quindici per i dirigenti di seconda fascia – è quella

¹⁰ Il RUD è disciplinato dal d.P.R. 26 febbraio 1999, n. 150.

¹¹ Si riportano, qui di seguito, alcune caratteristiche della dirigenza statale, pur esse provenienti dal Dipartimento della funzione pubblica.

- L'età media è di 58,1 anni per i dirigenti di prima fascia e di 56,3 anni per i dirigenti di seconda fascia; nelle due fasce, rispettivamente il 49% ed il 30% dei dirigenti sono ultrasessantenni, mentre il 5% e il 7% ha un'età inferiore a 45 anni.
- Il 92% dei dirigenti è laureato. In questo ambito, la maggioranza (58%) ha una preparazione giuridico-umanistica; il 22% è laureato in discipline tecnico-scientifiche; il 20% ha una formazione economica.
- Sul totale dei dirigenti, il 91% proviene dal Centro-Sud; il 24% è di sesso femminile.

¹² Non risulta che, tenuto conto della carenza del personale dirigenziale in servizio rispetto ai posti di funzione, si sia proceduto ad un riesame delle posizioni di fuori ruolo o di comando presso amministrazioni od organismi estranei al sistema del ruolo unico (51 dirigenti di prima fascia e 52 di seconda fascia).

¹³ D.p.c.m. 15 novembre 2000, in G.U., serie gen., 7 dicembre 2000, n. 286.

di “certificare” la professionalità posseduta dai dirigenti, in vista dell’assegnazione dei posti di funzione per i quali sono richiesti specifici requisiti tecnici. Il decreto prevede, inoltre, che le amministrazioni, nel conferire incarichi dirigenziali (diversi da quelli *ex art. 19, commi 4 e 6, d.lgs. n. 29/1993*) per i quali sia richiesta una specifica professionalità, siano tenute prioritariamente a valutare i dirigenti iscritti presso le distinte sezioni e che questi dirigenti, qualora risultino a disposizione della Presidenza del Consiglio dei ministri per non essere stati investiti di funzioni corrispondenti alla professionalità posseduta, possano essere chiamati a svolgere incarichi per i quali non sia richiesto alcuno specifico requisito tecnico.

Quanto al Comitato dei garanti, che riveste un ruolo essenziale nel procedimento per la sanzione della responsabilità dei dirigenti (è richiesto il suo “previo conforme parere” per le misure più gravi), ha rilevato la Corte come esso sia stato costituito, in realtà, soltanto il 10 novembre 2000 e come nessuna delle misure previste dall’art. 21, comma 2, d.lgs. n. 29/1993 sia stata finora adottata nei confronti di alcun dirigente.

4.2 Il d.P.R. n. 150/1999 attribuì alle amministrazioni la facoltà di trattenere presso di sé i dirigenti che, all’entrata in vigore della riforma, in esse prestavano servizio (art. 8, comma 2). Tale facoltà, da esercitarsi nel termine di novanta giorni dalla data di entrata in vigore del regolamento (e, cioè, entro l’8 settembre 1999), avrebbe dovuto condurre alla trasformazione dei precedenti incarichi a tempo indeterminato in incarichi a tempo determinato. Decorso il termine, tutti i dirigenti non confermati avrebbero dovuto essere assegnati ad altri uffici o transitare nella posizione di “a disposizione” della Presidenza del Consiglio dei ministri, per essere utilizzati “nell’ambito di programmi specifici di ispezione e verifica, nonché di ricerca, studio o monitoraggio del grado di attuazione delle riforme legislative e delle innovazioni legislative”.

In prima applicazione della norma, il Governo ha sostenuto che il decorso del termine per l’esercizio della facoltà di trattenere i dirigenti già in servizio fosse di per sé idoneo, in mancanza di conferma nell’incarico o di conferimento di nuovo incarico, ad attuare l’automatico passaggio dei dirigenti nella posizione di “a disposizione” della Presidenza del Consiglio (con ciò perseguito un effetto di *spoils system* non previsto dalla legge). Al tempo stesso, però, ha consentito che i dirigenti continuassero ad

esercitare i loro compiti ben oltre la scadenza del termine previsto dal regolamento, pur in mancanza di provvedimenti espresi aventi ad oggetto la permanenza o la rimozione dall’incarico.

Ciò ha comportato numerose incertezze circa la titolarità dei posti dirigenziali in capo a dirigenti che, nominati in base alla disciplina antecedente al d.lgs. n. 29/1993, non sono stati confermati nell’incarico o non sono stati assegnati a nuove funzioni istituzionali. Proprio tali incertezze, unitamente all’esigenza di assicurare trasparenza ai procedimenti di investitura e cessazione dalla titolarità di posti dirigenziali, ha indotto il Governo a ritenere necessaria l’adozione di un *contrarius actus* per far cessare l’efficacia degli incarichi che, essendo stati conferiti nel precedente regime, non avevano termini di scadenza.

In conseguenza di ciò, circolari dell’ufficio di amministrazione del Rud e del Segretario generale della Presidenza del Consiglio¹⁴ hanno disposto che, nei casi di avvicendamento dei dirigenti nella titolarità degli uffici, il decreto di conferimento dell’incarico deve indicare anche la cessazione dall’incarico del precedente titolare. La messa a disposizione decorre, pertanto, dalla data del decreto che dispone la sostituzione.

Resta tuttora incerta, invece, la situazione giuridica dei dirigenti che, pur essendo stati preposti ad uffici – in base alle precedenti norme – senza limiti di tempo, non sono stati formalmente sostituiti. La perdurante efficacia dei provvedimenti di investitura a suo tempo adottati imporrebbe, comunque, che la loro abrogazione fosse disposta con le procedure previste per il conferimento dei vari tipi di incarichi (rispettivamente, decreti del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei ministri o dei dirigenti dei vari uffici di livello dirigenziale generale)¹⁵.

Ad ogni modo, i dati disponibili inducono a ritenere che il collocamento “a disposizione” della Presidenza del Consiglio abbia ormai assunto la funzione di allontanare dalle amministrazioni i dirigenti cui non vengono riconosciute capacità adeguate allo svolgimento delle funzioni precedentemente svolte o di altre funzioni, senza procedere – peraltro – ad alcuna espressa valutazione negativa delle capacità

¹⁴ V., rispettivamente, circ. n. 107/99/RUD/P del 2 dicembre 1999 e circ. n. AGP/1/1/5941/99 del 9 dicembre 1999.

¹⁵ Cfr. Sez. contr. Stato 28 settembre 2000, n. 93.

professionali da essi dimostrate nello svolgimento dei compiti già ad essi assegnati (e, pertanto, a prescindere dall'attivazione del procedimento di garanzia previsto dall'art. 21, comma 3, d.lgs. n. 29/1993 per far valere la c.d. "responsabilità dirigenziale").

I dirigenti di prima fascia che, a metà del 2000, si trovavano "a disposizione" della Presidenza del Consiglio erano 42; i dirigenti di seconda fascia erano, alla stessa data, 54 (al 31 dicembre 2000, i dirigenti a disposizione sono risultati, rispettivamente, 43 e 52, pari all'11,7% e all'1,2% del totale dei dirigenti di ciascuna fascia iscritti al Rud). Dei dirigenti di prima fascia "a disposizione", ben 15 non avevano ricevuto – al 31 dicembre 2000 – alcun incarico, pur continuando a percepire la retribuzione fondamentale¹⁶; mentre nessuno dei dirigenti di seconda fascia era titolare di incarichi ispettivi, di studio ecc.

Quanto al trattamento economico dei dirigenti temporaneamente alle dipendenze del Rud, il Governo aveva inizialmente valutato che esso dovesse corrispondere a quello loro attribuito secondo l'ordinamento previgente (con mantenimento, per i dirigenti di prima fascia, dell'indennità prevista dall'art. 1 legge n. 334/1997), con possibilità di erogare loro anche il trattamento per lavoro straordinario. Le relative prescrizioni, contenute in direttive del Presidente del Consiglio dei ministri, sono state, tuttavia, ritenute – dalla Corte – non conformi alle norme sul trattamento economico della dirigenza¹⁷, per contrasto con il principio secondo il quale la retribuzione dei dirigenti del Rud è determinata contrattualmente (dal contratto collettivo e dal contratto individuale per il dirigente; dal contratto individuale per i dirigenti generali), essendo escluso ogni potere di definizione unilaterale, ad opera dell'amministrazione, del trattamento economico corrispondente alla definizione di obiettivi e risultati.

4.3 Di rilievo, poi, i problemi che discendono dall'intreccio fra disciplina pubblicistica del rapporto organico e disciplina privatistica del rapporto di servizio, nell'ambito della quale è stabilito che – a valle dei contratti collettivi – i contratti individuali definiscono

¹⁶ Nota del direttore responsabile del RUD del 7 aprile 2000, prot. n. 553/00/RUD/P/CR. Nella materia la Corte non dispone di dati diretti, poiché per la maggior parte dei dirigenti non è stato adottato uno specifico provvedimento, sottoposto a controllo. Il Ministro della funzione pubblica, con nota n. 1612/00/RUD/P/CC del 22 novembre 2000, ha comunicato che è stato predisposto "un programma contenente progetti mirati alla utilizzazione dei residui dirigenti a disposizione".

¹⁷ Sez. contr. Stato 13 dicembre 2000, n. 110.

l'oggetto e la durata di ciascun incarico, gli obiettivi da conseguire ed il trattamento economico spettante al dirigente (art. 19, comma 2, secondo periodo, d.lgs. n. 29/1993, nel testo di cui al d.lgs. n. 387/1998).

Al riguardo, la Corte¹⁸ ha chiarito che il contratto individuale non può essere che in rapporto di “presupposizione” con il provvedimento di preposizione all'ufficio (identificato nell'atto di conferimento dell'incarico), nel senso che, siccome l'incarico di funzioni dirigenziali ha lo scopo di attribuire specifici poteri e responsabilità per lo svolgimento di determinate missioni o attività, il conferimento dell'incarico deve costituire (non il primo, ma) l'ultimo atto del complessivo procedimento che mira alla provvista dei titolari degli uffici dirigenziali. L'antecedenza del contratto individuale rispetto al provvedimento amministrativo consente, pertanto, di fondare i presupposti per l'effettiva *utilitas* del successivo provvedimento di preposizione all'ufficio e risponde alla stessa *ratio* della nuova disciplina legislativa, la quale “da un lato ancora lo svolgimento dell'azione amministrativa alla definizione di obiettivi ed alla predisposizione di priorità, piani e programmi e, dall'altro lato, richiede che tutti gli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale siano contraddistinti da caratteri di concretezza tali da giustificare il conferimento, sia sotto il profilo oggettivo della loro coerenza con il quadro dell'indirizzo politico-amministrativo deliberato dall'organo di governo, sia sotto il profilo soggettivo della sussistenza di idonee attitudini e capacità professionali dei singoli dirigenti, tenuto conto anche dei risultati conseguiti in precedenza”¹⁹. Naturalmente, gli effetti dell'atto negoziale sono subordinati all'emanazione del provvedimento amministrativo.

La menzionata “presupposizione” ha, poi, il vantaggio di mettere il Parlamento nella condizione di acquisire elementi e di esprimere valutazioni (in sostanza, di

¹⁸ Sez. contr. Stato 3 giugno 1999, n. 39.

¹⁹ Proprio in ciò risiede, del resto, una delle più rilevanti innovazioni recate dal d.lgs. n. 29/1993 rispetto al precedente ordinamento della dirigenza statale, il quale disciplinava il conferimento di “funzioni” dirigenziali astrattamente preordinate e non aveva ad oggetto “incarichi” specifici, commisurati alle caratteristiche dell’azione da svolgere (cfr. artt. 7 ss. d.lgs. 30 giugno 1972, n. 748). In relazione a ciò è stata, tra l’altro, abolita la procedura di nomina alla qualifica di dirigente generale, con conseguente distinzione dei dirigenti solo in ragione della diversa rilevanza degli incarichi assegnati: così, ancora, Sez. contr. Stato n. 39/1999, cit.

Sulla necessità che la nomina dei dirigenti generali, anche estranei all’amministrazione, avvenga nel rispetto della dotazione organica dei dirigenti di ciascun ministero (comprensiva dei dirigenti che sono collocati, ex art. 6, comma 2, d.P.R. n. 150/1999, temporaneamente a disposizione della Presidenza del Consiglio dei ministri in attesa della loro destinazione a specifici posti di funzione nell’amministrazione di provenienza o in altre amministrazioni), oltre che della dotazione organica complessiva dei dirigenti generali inclusi nel ruolo unico, v.: Sez. contr. Stato 7 giugno 1999, n. 44; Sez. contr. Stato 28 gennaio 2000, n. 8; Sez. riun. 21 aprile 2000, n. 10.

esercitare il sindacato politico) sull'attribuzione delle responsabilità operative che, nell'assetto dell'amministrazione, il Governo ha deciso di operare per svolgere le politiche che il Parlamento gli ha affidato. Inoltre, il controllo preventivo della Corte dei conti – previsto dalla legge n. 20/1994 (art. 3, comma 1, lett. b) sugli “atti del Presidente del Consiglio e dei ministri aventi ad oggetto ... il conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali” – acquista, con l'esame del contratto “presupposto”, la pienezza del sindacato di legittimità sul provvedimento di preposizione all'ufficio.

4.4 Sempre in considerazione della natura pubblicistica del provvedimento di investitura nella titolarità degli uffici dirigenziali, la Corte ha in più occasioni censurato la preposizione ad uffici dirigenziali in assenza di una motivazione specifica e sufficiente in ordine alla scelta dei funzionari interessati²⁰.

4.5 Quanto agli incarichi per l'esercizio di funzioni ispettive, di studio, ricerca e consulenza (art. 19, comma 10, d.lgs. n. 29/1993), ha ritenuto la Corte che anche a tali incarichi debbano corrispondere posti di funzione dirigenziale nell'ordinamento delle singole amministrazioni, secondo il principio della necessaria predeterminazione degli uffici dirigenziali e del loro livello – dirigenziale generale o dirigenziale ordinario – in relazione al grado di rilevanza dei compiti ad essi attribuiti.

In coerenza con tali principi, la Corte ha affermato che gli uffici ispettivi, di studio ecc. cui le amministrazioni abbiano attribuito rango dirigenziale generale debbano essere ricoperti da dirigenti di corrispondente livello e che il procedimento di investitura non si discosti da quello previsto per il conferimento della titolarità di uffici di pari rilevanza²¹. Di conseguenza, anche il trattamento economico di tali dirigenti dev'essere stabilito con gli stessi criteri e modalità del trattamento dovuto ai dirigenti degli uffici “operativi”, non rinvenendosi, nel sistema vigente, norme che autorizzino trattamenti economici differenziati per i dirigenti di uffici ispettivi, di studio ecc., a parità di “livello” fra questi uffici e quelli “operativi”²².

²⁰ V. Sez. contr. Stato 11 novembre 1999, n. 96 e n. 97.

²¹ V. Sez. contr. Stato 19 ottobre 2000, n. 102.

²² V. Sez. contr. Stato n. 102/2000, cit.

4.6 La struttura retributiva della dirigenza è costituita (art. 24, comma 1, e art. 49 d.lgs. n. 29/1993) da una parte c.d. “fondamentale” e da una parte “accessoria”, correlata – per un verso – alle funzioni e alle responsabilità (retribuzione di posizione) e – per altro verso – ai risultati conseguiti (retribuzione di risultato).

Secondo la menzionata indagine della Corte ed altre indagini di istituti pubblici²³, la retribuzione di posizione non ha assunto, finora, un ruolo significativo nel determinare i differenziali di retribuzione all'interno della dirigenza, benché abbia rappresentato il primo fattore di crescita retributiva dei dirigenti rispetto al restante personale. Essa riflette, anzi, una funzione simile a quella della precedente indennità di funzione, compresa la tendenza all'uniformità retributiva degli appartenenti alla categoria.

Un ruolo di maggiore differenziazione dovrebbe assumere, pertanto, la retribuzione di risultato (benché il suo ammontare non dovrebbe superare, stando alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 1 luglio 1999²⁴, il 20% del totale della retribuzione variabile), che è, tuttavia, strettamente collegata a forme di valutazione della prestazione e dei risultati tuttora lontane dall'aver raggiunto una sufficiente messa a punto.

5. I rinnovi contrattuali 1998-2001.

5.1 La legge finanziaria 2001 ha elevato sensibilmente l'ammontare delle risorse finanziarie che la legge finanziaria 2000 aveva destinato ai rinnovi contrattuali del personale pubblico ed agli incrementi retributivi per il personale non contrattualizzato. La maggiore spesa autorizzata dalla legge finanziaria 2001 ascende, per il 2001, a 4.119 mld e, per il 2002, a 3.899 mld.

La contrattazione collettiva nazionale (e quella integrativa) per il personale dei comparti statali (esclusi i militari e le forze di polizia) viene, quindi, finanziata, con riguardo all'intero periodo di validità economica dei contratti 1998-01, per un ammontare di oltre 11.500 mld relativamente ai comparti “statali”, mentre la spesa “sostenibile” per i bilanci degli enti compresi nei comparti “non statali” sarebbe pari a

²³ V. ISAE, Rapporto trimestrale (aprile 2001), Roma, 2001, pp. 62 ss.

²⁴ G.U., serie gen., 24 luglio 1999, n. 172.

circa 10.000 mld.

5.2 La legge finanziaria 2000 aveva previsto incrementi di spesa per assicurare aumenti retributivi nei limiti del tasso di inflazione previsto per il 2000 e per il 2001 (rispettivamente, l'1,2% e l'1,1%), riconoscendo, altresì, un ulteriore 0,4% in relazione agli effetti derivanti da oneri contrattuali già autorizzati da leggi finanziarie precedenti e, soprattutto, per accrescere la “dotazione finanziaria” della contrattazione integrativa.

La legge finanziaria 2001 ha, ora, rideterminato l'onere dei rinnovi contrattuali 2000-01, in base alle modifiche intervenute nelle previsioni del D.P.E.F. circa l'andamento dell'inflazione programmata (1,7% nel 2001 anziché 1,1%) e all'effettivo tasso di inflazione per l'anno 2000 (2,5%, rispetto all'1,2% programmato), il cui maggior valore riconosce, peraltro, solo in parte. Risorse aggiuntive sono anche stanziate per il personale della scuola, per la dirigenza medica e per il finanziamento della contrattazione integrativa.

Nell'insieme, è previsto un incremento della massa retributiva pari al 3,6% rispetto al 2000, comprensivo dell'anticipazione all'anno 2001 di una quota – circa mezzo punto percentuale – della maggiore inflazione prevista per l'anno successivo (operazione, questa, che mira ad evitare, almeno in parte, nella prossima tornata contrattuale, la rinegoziazione degli effetti prodotti dal maggior valore dell'inflazione che normalmente registra, rispetto alle previsioni, l'anno che precede il rinnovo contrattuale).

5.3 La legge finanziaria 2001 dispone il finanziamento della contrattazione collettiva anche per l'anno 2002 e, cioè, per il primo anno della tornata contrattuale 2002-05; ulteriori stanziamenti riguardano, limitatamente al personale della scuola, il 2003. Ciò determina un “affidamento di spesa” anche per i futuri rinnovi contrattuali, prescindendo da qualsiasi negoziato sulla crescita retributiva dei pubblici dipendenti e da ogni verifica circa i reali incrementi di produttività del lavoro. Al riguardo, ritiene la Corte che una tale previsione non può che aggravare l'inconveniente, già in precedenza rilevato, per cui la predeterminazione delle risorse destinate alla contrattazione finisce per distorcere la logica negoziale, generando “affidamenti” su decisioni di spesa che

dovrebbero essere, invece, subordinate all'accertamento di effettivi miglioramenti, in quantità e qualità, delle prestazioni di lavoro e dei servizi.

Da osservare, altresì, che i dati suesposti non scontano i trasferimenti di risorse finanziarie al sistema delle autonomie, operati (in relazione al “conferimento” di funzioni e compiti realizzato dal d.lgs. n. 112/1998) con una serie di provvedimenti emanati sul finire del 2000, con effetti che decorrono già dall'anno in corso. Parimenti, la legge finanziaria non considera che, in virtù degli stessi provvedimenti, oltre 20.000 unità di personale statale dovrebbe essere trasferita, fin dal 2001, alle amministrazioni regionali e locali e, perciò, che l'onere finanziario dei rinnovi contrattuali ricadente oltre l'anno 2000 farà carico non più al bilancio dello Stato, ma a quello delle regioni e degli enti locali.

Con riguardo al personale dei comparti non statali, l'ammontare del finanziamento per i rinnovi contrattuali 2000-01 non è indicato dalla legge finanziaria, ma soltanto – come detto – dalla relazione tecnica. Tale ammontare rispecchia, tuttavia, la spesa inizialmente prevista e non anche quella che, dopo l'incremento di spesa autorizzato per i comparti “statali” nel passaggio dal d.d.l. finanziaria all'approvazione della legge, verrà, presumibilmente, anche per essi assentito. Il che accresce, ovviamente, la necessità di esplicitare, nei fondi di finanza regionale, sanitaria e locale, l'effettiva entità della nuova spesa.

**DISPONIBILITÀ FINANZIARIE
PER I RINNOVI CONTRATTUALI 1998-01
E PER GLI INCREMENTI RETRIBUTIVI DEL PERSONALE
NON CONTRATTUALIZZATO
(riepilogo dalle l.f. 1998, 1999, 2000, 2001)**

(oneri lordi in mld)

Comparti statali	1998	1999	2000	2001	2002
personale soggetto a contrattazione collettiva:					
contrattazione nazionale e integrativa	345	2.929	4.161	1.761	2.269
l.f. 01 (l'importo sostituisce quello precedente)				4.247	4.647
personale non soggetto a contrattazione collettiva (compresi i militari e le forze di polizia)	148	837	1.627	760	950
l.f. 01 (l'importo sostituisce quello precedente)				2.393	2.471
TOTALE (a carico bil. Stato)	493	3.766	5.788	2.521	3.219
l.f. 01 (l'importo sostituisce quello precedente)				6.640	7.118
Comparti non statali (contrattazione nazionale)	390	1.775	3.936	2.103	2.710
l.f. 01 (l'importo sostituisce quello precedente)				3.444	3.444
TOTALE GENERALE	883	9.307	9.724	4.624	5.389
TOTALE GENERALE dopo la l.f. 01				10.084	10.562

5.4 La tornata per il biennio contrattuale 2000-01 registra, ad oggi, la stipula di nove c.c.n.l. di comparto o di area, solo quattro dei quali sono stati conclusi nel 2000. Sono: il c.c.n.l. per l'area dirigenziale del comparto "regioni-enti locali" (circa 12.000 dipendenti)²⁵, due c.c.n.l. per il personale dirigente medico e non medico del Servizio sanitario nazionale (124.000 dipendenti)²⁶, il c.c.n.l. per il personale non docente del comparto "università" (54.000 dipendenti)²⁷. Sono stati, invece, stipulati nel 2001 (o, comunque, si è per essi concluso nel 2001 il procedimento di certificazione) i c.c.n.l. relativi ai dirigenti delle amministrazioni dello Stato²⁸, al personale docente della

²⁵ Cfr. Sez. riun. 19 gennaio 2000, n. 1.

²⁶ Cfr. Sez. riun. 2 giugno 2000, n. 12; Sez. riun. 10 luglio 2000, n. 15.

²⁷ Cfr. Sez. riun. 15 settembre 2000, n. 20.

²⁸ Cfr. Sez. riun. 29 marzo 2001, n. 20; Sez. riun. 3 aprile 2001, n. 21.

scuola²⁹, al personale dei ministeri³⁰, al personale delle amministrazioni autonome dello Stato³¹, al personale degli enti pubblici non economici³², ai segretari comunali e provinciali³³.

Sono stati stipulati, inoltre, tre accordi quadro: per il telelavoro³⁴, per la fornitura di lavoro temporaneo (o “in affitto”)³⁵ e per la risoluzione stragiudiziale delle controversie di lavoro³⁶.

Altri contratti hanno riguardato particolari settori, enti e materie (fra i più importanti, l'accordo per l'istituzione del fondo per la previdenza integrativa dei lavoratori della scuola³⁷), mentre non ha ottenuto la certificazione positiva della Corte l'accordo sulla “flessibilità del lavoro” negli enti pubblici, in mancanza di un accordo-quadro, che le parti si erano impegnate a stipulare, sulla disciplina della materia per tutti i compatti di contrattazione³⁸.

Sugli oneri “a consuntivo” di questi contratti la Corte effettuerà le proprie valutazioni nella sede della relazione sul costo del lavoro pubblico.

5.5 Sui contratti collettivi nazionali stipulati per il quadriennio giuridico 1998-01 e per il biennio economico 2000-01, la Corte si è espressa con altrettanti “rapporti di certificazione”.

Le osservazioni di maggior rilievo formulate in tali rapporti sono state, in parte, riferite nella relazione dello scorso anno. Esse hanno riguardato, in particolare, la formulazione incerta o perplessa delle quantificazioni di spesa (talché è stata inizialmente negata, ad esempio, la certificazione positiva agli accordi per i dirigenti medici e veterinari, per i dirigenti delle amministrazioni dello Stato, per i segretari provinciali e comunali, per i dipendenti del comparto “ministeri”³⁹), l'impiego

²⁹ Cfr. Sez. riun. 3 maggio 2001, n. 26.

³⁰ Cfr. Sez. riun. 15 febbraio 2001, n. 6; Sez. riun. 26 marzo 2001, n. 19.

³¹ Cfr. Sez. riun. 13 aprile 2001, n. 23.

³² Cfr. Sez. riun. 20 marzo 2001, n. 18.

³³ Cfr. Sez. riun. 13 aprile 2001, n. 24.

³⁴ Cfr. Sez. riun. 10 febbraio 2000, n. 2.

³⁵ Cfr. Sez. riun. 15 settembre 2000, n. 22.

³⁶ Cfr. Sez. riun. 8 febbraio 2001, n. 5.

³⁷ Cfr. Sez. riun. 13 marzo 2001, n. 15.

³⁸ Sez. riun. 17 novembre 2000, n. 33.

³⁹ V., nell'ordine: Sez. riun. n. 12/2000, cit.; Sez. riun. 29 marzo 2001, n. 20; Sez. riun. n. 24/2001, cit.; Sez. riun. 17 aprile 2001, n. 25.

sistematico di dati non aggiornati circa il numero e le qualifiche degli appartenenti ai diversi compatti di contrattazione⁴⁰, l'impropria utilizzazione di quote del “fondo unico di amministrazione” per finanziare il nuovo ordinamento professionale, anziché gli istituti retributivi collegati all’incremento della produttività⁴¹.

La Corte ha, altresì, ribadito che la quantificazione dei costi contrattuali ad opera dell’Aran deve comprendere tutti gli oneri, diretti e indiretti, implicati dagli accordi e non soltanto quelli che si identificano negli incrementi retributivi dovuti al personale⁴²; con la conseguenza che una corretta quantificazione non può omettere i “costi organizzativi” derivanti, ad esempio, dall’introduzione di nuove modalità della prestazione di lavoro (come il telelavoro o il lavoro temporaneo⁴³) o dalla creazione di strutture di supporto alla soluzione stragiudiziale delle controversie di lavoro (arbitrato e conciliazione⁴⁴).

Ulteriore principio che la Corte ha avuto modo di riaffermare è quello per cui la garanzia di “non esorbitanza” della spesa (rispetto a quella quantificata dall’Aran in sede di stipula dei contratti e certificata dalla Corte dei conti) presuppone una stima completa, *ex ante*, dei costi derivanti da ciascun istituto contrattuale (comprendiva degli oneri gravanti sugli esercizi futuri in relazione alle diverse decorrenze degli aumenti contrattuali); con la conseguenza che, ove tale stima risultasse estremamente difficile o impossibile, per mancanza di adeguati elementi dimostrativi prodotti dall’Aran, la garanzia di “non esorbitanza” diverrebbe, a sua volta, del tutto apparente⁴⁵. Su questa base, è stato affermato che l’impegno del Governo a monitorare l’andamento dei costi effettivi a fronte di quelli preventivati – così da poter sollevare tempestivamente l’“eccezione di esorbitanza” e sospendere l’efficacia del contratto – e la verifica periodica delle condizioni di efficienza delle attività o dei servizi gestiti, attraverso indicatori che consentano di apprezzare l’effettiva disponibilità di ulteriori risorse per finanziare gli oneri di un contratto, rappresentano elementi sufficienti per ritenere che l’onere complessivamente recato dal contratto sia coperto con un meccanismo che non

⁴⁰ V., ad esempio, Sez. riun. n. 12/2000, cit.; Sez. riun. n. 20/2000, cit.; Sez. riun. 23 settembre 2000, n. 23.

⁴¹ Sez. riun. n. 6/2001, cit.; Sez. riun. 20 febbraio 2001 n. 7; Sez. riun. 6 marzo 2001, n. 10; Sez. riun. n. 18/2001, cit.; Sez. riun. n. 19/2001, cit.

⁴² Da ultimo, Sez. riun. n. 20/2001, cit.; Sez. riun. n. 21/2001, cit.

⁴³ V., rispettivamente, Sez. riun. n. 2/2000, cit., e Sez. riun. 15 settembre 2000, n. 21.

⁴⁴ Sez. riun. 8 febbraio 2001, n. 5.

⁴⁵ Fra le altre, v.: Sez. riun. 30 aprile 1999, n. 19; Sez. riun. n. 12/2000, cit.; Sez. riun. n. 20/2000, cit.

determina incrementi di spesa al di fuori delle risorse provenienti dalla razionalizzazione delle attività e dei servizi⁴⁶.

La Corte ha pure stigmatizzato l'inammissibilità dell'intervento della contrattazione collettiva in materia di previdenza obbligatoria, tanto meno per definire l'interpretazione autentica di una legge dello Stato⁴⁷; l'imprevedibilità degli effetti di spesa che, al di là di quelli quantificati nei contratti, discendono dall'aver talvolta rimesso alla contrattazione integrativa (che si svolge, spesso, a livello di singolo ente) la determinazione delle piante organiche e dei profili professionali⁴⁸; la circostanza che molti contratti relativi al secondo biennio economico (2000-01) siano stati stipulati in assenza di dati certi sugli oneri effettivamente recati dai contratti del precedente biennio, sicché è mancata, con riguardo a tali contratti, ogni valutazione circa l'effettivo rispetto dei costi preventivati al momento in cui vennero stipulati⁴⁹; l'attribuzione di taluni benefici economici a soggetti o contingenti di persone numericamente non determinati, col risultato di dar luogo a veri e propri *entitlements* e, cioè, a spese che, derivando dall'esercizio di diritti soggettivi, non sono di per sé contenibili entro i limiti dell'autorizzazione disposta⁵⁰; l'impropria utilizzazione, come mezzo di copertura di oneri contrattuali, delle "disponibilità" risultanti dalle cessazioni dal servizio, laddove le relative somme, una volta venuto meno il presupposto (la presenza in servizio dei dipendenti) per la loro erogazione, costituiscono, contabilmente, economie di esercizio⁵¹.

5.6 Una particolare attenzione la Corte ha dedicato ai contratti collettivi relativamente ai quali non è più prevista (dall'art. 51, comma 1-bis, d.lgs. n. 29/1993, nel testo sostituito dal d.lgs. n. 387/1998) l'indicazione in legge finanziaria delle risorse complessive da destinare ai rinnovi (ciò, come detto, in quanto i relativi oneri sono posti a carico dei bilanci degli enti, che li assumono nel rispetto dei parametri previsti dagli strumenti di

⁴⁶ Sez. riun. n. 15/2000, cit.; v. pure Sez. riun. 20 marzo 2001, n. 16 e n. 17.

⁴⁷ Sez. riun. 22 marzo 2000, n. 8.

⁴⁸ Sez. riun. 7 dicembre 2000 n. 36.

⁴⁹ Sez. riun. 19 aprile 1999, n. 18; Sez. riun. n. 1/2000, cit.; Sez. riun. n. 12/2000, cit.

⁵⁰ V. la Relazione della Corte dei conti al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1999, cap. V.

Sez. riun. n. 12/00, cit.

⁵¹ Sez. riun. 16 febbraio 2000 n. 4; Sez. riun. n. 12/2000, cit.; Sez. riun. n. 15/2000, cit.; Sez. riun. 15 febbraio 2001 n. 6; Sez. riun. n. 19/2001, cit.

programmazione e di bilancio). Si tratta dei contratti che riguardano, ormai, la parte maggiore del personale pubblico e, cioè, il personale dei compatti “regioni-autonomie locali” e “sanità”, cui si aggiungono quelli dei compatti “enti pubblici non economici” ed “enti pubblici di ricerca”.

Con riguardo a tali contratti, la Corte ha chiarito, anzitutto, che la valutazione della compatibilità economica non può essere effettuata – dato l’alto numero di enti (soprattutto nei compatti che comprendono gli enti locali e le aziende sanitarie) e l’imputazione degli oneri contrattuali direttamente ai loro bilanci – se non in base a stime, ma queste debbono essere fornite dall’Aran con la precisa indicazione dei parametri di riferimento e delle metodologie statistiche adottate, fornendo inoltre dimostrazione della coerenza di detti oneri con i programmati equilibri di finanza pubblica⁵². A sua volta, la valutazione di compatibilità economica deve assumere fra i suoi parametri anche quelli che sono posti al sistema delle autonomie dal “patto di stabilità interno” (art. 28 legge n. 448/1998 e successive modificazioni), in virtù del quale “le regioni, le province autonome, le province, i comuni e le comunità montane concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il Paese ha adottato con l’adesione al patto di stabilità e crescita”⁵³; donde l’esigenza di una considerazione unitaria degli equilibri di finanza pubblica a garanzia delle stesse autonomie, sui cui bilanci potrebbero, altrimenti, essere “scaricati” oneri non coerenti con il rispettivo quadro programmatico e finanziario; anche perché, in sistemi a prevalente finanza derivata, oneri retributivi a carico dei bilanci degli enti potrebbero determinare alterazioni o rotture degli equilibri fra le spese per il personale e le altre spese dell’ente, con conseguente possibile incidenza sugli standard qualitativi dei servizi ai cittadini⁵⁴.

Su questa linea, la Corte ha, anzitutto, ribadito l’esigenza che il Ministero del tesoro – in ossequio ai criteri di trasparenza della decisione di bilancio resi più stringenti dalla legge n. 94/1997 e dal d.lgs. n. 279/1997 – “assicuri una più analitica esposizione dei trasferimenti [agli enti] previsti dal bilancio dello Stato, con la evidenziazione delle previsioni di spesa per i rinnovi contrattuali”⁵⁵. In secondo luogo,

⁵² Sez. riun. n. 1/2000, cit.

⁵³ Sez. riun. n. 1/2000, cit.

⁵⁴ Sez. riun. n. 12/2000, cit.

⁵⁵ Sez. riun. 1 marzo 1999, n. 14.

ha sottolineato la urgente necessità che gli enti istituiscano “un sistema di contabilità economico-analitica integrata e per *budget*”, quale strumento – per un verso – di programmazione e controllo delle attività e – per altro verso – di verifica dei risultati cui commisurare l’attribuzione della quota variabile di salario all’interno di ciascun ente”⁵⁶. In terzo luogo, ha sollecitato l’Aran, il Dipartimento della funzione pubblica e i servizi di controllo interno (o nuclei di valutazione) a monitorare costantemente l’attuazione dei contratti nazionali, affinché non si producano, in sede di contrattazione integrativa, “incontrollabili dinamiche incrementali della spesa per il personale” e oneri finanziari non provvisti di adeguata copertura finanziaria⁵⁷. Infine, ha segnalato ai collegi dei revisori la necessità che il monitoraggio della spesa per il personale in ciascun ente assuma ad essenziale riferimento l’obiettivo rappresentato dal perseguitamento dei saldi derivanti dalla disciplina del patto di stabilità interno⁵⁸.

Sempre con riguardo alle amministrazioni non statali, la Corte, nell’intento di perfezionare i meccanismi di valutazione *ex ante* degli oneri contrattuali, ha richiesto che l’Aran – eventualmente con l’ausilio della Ragioneria generale dello Stato – dia contezza alla Corte della quota parte di risorse trasferita dal bilancio dello Stato agli enti di ciascun comparto e che, per consentire i necessari riscontri di compatibilità economica con i menzionati obiettivi, assuma come parametri di riferimento – oltre che il tasso di inflazione programmato, il tasso tendenziale medio di variazione della spesa per il personale e i saldi programmatici derivanti dal patto di stabilità interno – una serie di altri elementi con i quali mettere in rapporto la spesa per il personale: l’indebitamento netto della p.a., in percentuale al Pil; il debito della p.a., in percentuale al Pil; il rapporto spese correnti-Pil; il rapporto redditi da lavoro dipendente nella p.a.-Pil; la variazione dei redditi da lavoro dipendente nel conto consolidato delle pubbliche amministrazioni⁵⁹.

⁵⁶ Sez. riun. n. 14/1999, cit.; Sez. riun. n. 19/1999, cit.; Sez. riun. 10 febbraio 2000, n. 3; Sez. riun. 16 febbraio 2000, n. 4.

⁵⁷ Sez. riun. n. 14/1999 cit.; n. 19/1999 cit.; Sez. riun. n. 19/2001, cit..

⁵⁸ Sez. riun. n. 4/2000, cit.

⁵⁹ Sez. riun. n. 19/1999 cit.; Sez. riun. n. 4/2000 cit.

6. L'evoluzione della spesa per il personale e l'andamento delle retribuzioni rispetto al tasso d'inflazione.

6.1 Il conto delle “amministrazioni pubbliche”, che è l’aggregato di riferimento dell’Unione europea per valutare il rispetto dei parametri di convergenza, espone i seguenti risultati:

AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
Conto economico consolidato 1995-1999 (*)
Redditi da lavoro dipendente

	Redditi (a)	Variaz. % (b)	Uscite corr. (c)	Variaz. % (d)	(in mld di lire) % (a)/(c)
1998	222.176	-	944.521	-	23,52
1999	228.713	2,94	955.782	1,19	23,92
2000	235.874	3,13	984.353	2,99	23,96
2001 (stime)	246.000	4,29	1.020.000	3,62	24,11

(*) Fonti: *Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l’anno 2001; Relazione generale sulla situazione economica del Paese (2000).*

All’interno del positivo risultato che registra, anche nel 2000, l’indebitamento netto⁶⁰, l’incidenza dei redditi da lavoro dipendente sulle componenti di “uscita” è stata pari, nel 2000, a poco meno del 24%, restando, perciò, sostanzialmente immutata rispetto all’anno precedente e con una prospettiva di lieve aumento (+0,15%) nel 2001.

Inoltre, rispetto al 1999, il costo del lavoro dei dipendenti pubblici è cresciuto del 3,1% (7,7% nel comparto “sanità”), in parte dovuto ai più elevati introiti conseguiti nel 2000 dall’Inpdap come effetto della maggiore tempestività delle amministrazioni nel versamento dei contributi ordinari, mentre, per il 2001, è previsto un aumento del 4,3% per effetto di una sostanziale invarianza del numero dei dipendenti e di un aumento del costo unitario del lavoro in esito ai rinnovi contrattuali per il biennio 2000-01, che sono tuttora in corso e che determineranno la contabilizzazione nel 2001 degli aumenti salariali relativi al 2000, ma decisi nel 2001.

⁶⁰ Nel 2000, l’indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è diminuito, in valore assoluto, di oltre 30.000 mld., collocandosi a 7.560 mld. a fronte degli oltre 37.000 mld. del 1999, raggiungendo l’1,5% del PIL (-0,3% rispetto all’anno precedente).