

settore”<sup>3</sup>, i menzionati fondi avrebbero dovuto essere impiegati dalla contrattazione collettiva per realizzare precisi “obiettivi qualitativi di priorità”: valorizzazione delle risorse umane e delle professionalità necessarie al processo di innovazione delle pubbliche amministrazioni; politiche retributive incentrate sulla difesa del potere d’acquisto delle retribuzioni, sulla produttività e sul conseguimento di obiettivi di efficienza, contrattati anche in sede integrativa; forte supporto alle politiche di miglioramento dell’efficienza della pubblica amministrazione, favorendo le diverse forme di impiego flessibile del personale; incentivazione della formazione professionale.

La legge finanziaria 2002 recava, inoltre, specifiche disposizioni di spesa per il comparto “scuola”, in relazione al programma di valorizzazione professionale della funzione docente avviato dalla legge n. 388/2000, nonché per il finanziamento di oneri retributivi per il personale delle forze armate, della carriera diplomatica e della carriera prefettizia.

2.2 Quanto ai comparti “statali”, le autorizzazioni di spesa per i rinnovi contrattuali sono state accresciute dalla legge finanziaria 2003 per circa 890 milioni di euro (di cui 315 per il personale in regime di diritto pubblico) relativamente al biennio economico 2002-2003. Inoltre, il finanziamento per il secondo biennio economico (2004-2005) è stato portato a circa 7.350 milioni di euro (di cui circa 2.650 milioni di euro per il personale in regime di diritto pubblico).

L’ammontare delle risorse disponibili, quali risultano dalle leggi finanziarie 2002 e 2003 e – relativamente ai comparti “non statali” – dalle relazioni tecniche ai rispettivi disegni di legge, è specificato nella tabella che segue.

---

<sup>3</sup> *Documento sulle linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali 2002-2005.*

**DISPONIBILITÀ FINANZIARIE  
PER I RINNOVI CONTRATTUALI 2002-2005  
E PER GLI INCREMENTI RETRIBUTIVI DEL PERSONALE  
IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO  
(riepilogo dalle leggi finanziaria 2002 e 2003)**

	(oneri lordi in milioni di euro) (in corsivo le cifre di cui alla l.f. 2003)			
	2002	2003	2004	2005
<b>Comparti “statali”</b> contrattazione nazionale e integrativa	1.240,48	2.299,85 <i>577,00</i>	2.299,85 <i>579,0</i>	579,0
risorse aggiuntive per il comparto “scuola”	293,24	892,65	1.238,05	
personale in regime di diritto pubblico	780,96	1.426,27 <i>315,0</i>	1.472,27 <i>415,0</i>	765,0
di cui: per forze armate e corpi di polizia	744,18	1.358,22 <i>285,00</i>	1.404,22 <i>385,00</i>	735,00
<b>TOTALE (a carico del bilancio dello Stato)</b>	<b>2.314,68</b>	<b>5.510,77</b>	<b>6.004,17</b>	<b>1.344,00</b>
<b>Comparti “non statali”</b> (contrattazione nazionale)	1.224,00	2.247,62 <i>640,00</i>	2.247,62 <i>640,00</i>	640,00
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>3.538,68</b>	<b>8.398,39</b>	<b>8.891,79</b>	<b>1.984,00</b>

Al maggio 2003, risultano stipulati gli accordi nazionali relativi al personale dei comparti “ministeri” e “scuola”<sup>4</sup>. Su di essi, la Corte si pronuncerà in sede di “certificazione” dei costi contrattuali.

Sulla contrattazione collettiva concernente i comparti “non statali” influiscono gli effetti che, sulla legittimazione alla contrattazione di livello nazionale, sarebbero determinati, a seconda delle diverse valutazioni, dal nuovo titolo V (parte seconda) Cost., laddove questo rimette alle regioni ed agli enti locali la disciplina della materia organizzativa<sup>5</sup>.

2.3 Nel contesto dei rapporti tra finanza statale e finanza regionale-locale, è stabilito, fin dal d.lgs. n. 29/1993 (art. 52, comma 1), che gli oneri per la corresponsione dei miglioramenti economici al personale delle amministrazioni non statali (regioni ed enti locali, servizio sanitario nazionale, enti non economici, enti di ricerca, università) siano posti a carico dei rispettivi bilanci<sup>6</sup>. Di tale norma, la Corte ha sempre sottolineato gli elementi di rischio per gli equilibri della finanza pubblica, dal momento che i menzionati oneri e le relative fonti di

<sup>4</sup> Sui contenuti del contratto relativo al comparto “ministeri” si v. *Aran Newsletter*, 2003, n. 2, 4 ss. e 8 ss.

<sup>5</sup> Si v., sul punto, la *Relazione* dello scorso anno, cap. IV, par. 6.

<sup>6</sup> Si v., ora, l’art. 48, comma 2, d.lgs. n. 165/2001.

copertura non risultano esposti né nelle leggi finanziarie, né in altri documenti di finanza pubblica (salvo che, come da alcuni anni, ma in termini non giuridicamente vincolanti, nelle relazioni tecniche ai disegni di legge finanziaria). Del resto, siccome gli incrementi retributivi per il personale di cui s’è detto non sono decisi dagli enti decentrati, ma seguono, di fatto, il *trend* degli analoghi incrementi autorizzati a favore del personale statale, è stato frequente, in passato, che gli enti richiedessero allo Stato di concorrere con proprie risorse alla spesa derivante dai rinnovi contrattuali. Si aggiunga che i contratti collettivi determinano l’immediata insorgenza di diritti soggettivi, a fronte dei quali gli enti sono comunque tenuti a reperire le necessarie risorse finanziarie; e siccome si tratta di oneri correnti, per i quali non è consentito agli enti il ricorso all’indebitamento (v., ora, l’art. 119, ultimo comma, Cost.), la Corte ha sempre avvertito che le difficoltà di copertura finanziaria eventualmente da essi incontrate si ripercuotono, in ultima analisi, sugli andamenti e sugli equilibri della finanza nazionale.

2.4 Il rispetto delle prerogative di autonomia proprie delle regioni e degli enti locali ha determinato, in passato, la scelta di rimettere ai controlli interni di tali enti il compito di segnalare deviazioni o scostamenti rispetto ai parametri di evoluzione della spesa per il personale compatibili con i complessivi equilibri di bilancio.

In tal modo, l’osservanza dei vincoli e delle compatibilità economico-finanziarie derivanti dal “patto di stabilità interno” (art. 28 legge n. 448/1998 e successive modificazioni) e dalle regole del “federalismo fiscale” (d.lgs. n. 56/2000)<sup>7</sup> è stato sostanzialmente rimesso alla responsabilità degli enti, ai quali è comunque richiesto di deliberare la spesa relativa ai rinnovi contrattuali indicandone specificamente i mezzi di copertura (art. 48, comma 4, d.lgs. n. 165/2001).

Tuttavia, i controlli di cui s’è detto e l’assunzione di responsabilità degli enti in ordine alla sostenibilità della spesa non sono stati in grado di impedire – come più volte osservato dalla Corte – l’applicazione di contratti non conformi alle regole ed ai vincoli derivanti dalle compatibilità interne ed esterne ai bilanci dei singoli enti e ciò, soprattutto, con riguardo alla contrattazione integrativa, il cui “spazio negoziale” è stato fortemente accresciuto dalle norme della “seconda privatizzazione” (d.lgs. n. 80/1998). Da una parte, infatti, le “pronunce” degli organismi di controllo interno non hanno impedito che gli enti assumessero decisioni da esse difformi; dall’altra, soltanto un limitato numero di comuni e province è munito di efficienti

---

<sup>7</sup> V., in proposito, il capitolo di questa relazione dedicato agli “Andamenti e tendenze generali della finanza pubblica”.

controlli interni, che invece mancano, o sono in vario modo carenti, nella maggior parte degli enti<sup>8</sup>.

2.5 Proprio la necessità di fronteggiare i rischi connessi all'assenza di efficaci controlli sulla spesa derivante dalla contrattazione collettiva per i comparti "non statali" ha indotto il legislatore della legge finanziaria 2002 ad accrescere la responsabilità dei "comitati di settore" sia nel deliberare gli atti di indirizzo, che dovranno essere formulati in assoluta coerenza con i criteri e i parametri quantitativi stabiliti per il settore statale, sia nel quantificare le risorse necessarie a sostenere l'onere finanziario dei rinnovi contrattuali (art. 16, comma 7, legge n. 448/2001).

Inoltre, allo scopo di prevenire debordamenti della contrattazione collettiva dai limiti finanziari ad essa fissati dai documenti di programmazione, la stessa legge ha stabilito che l'esame delle ipotesi di accordo per i comparti "non statali" venga effettuato, oltre che dal comitato di settore, dal Presidente del Consiglio dei ministri (che si esprime attraverso il Ministro della funzione pubblica), previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Ove vi sia divergenza fra le valutazioni del comitato di settore e quelle del Governo circa l'ammontare degli oneri contrattuali ed il comitato di settore "disponga comunque per l'ulteriore corso dell'accordo", resta escluso ogni concorso dello Stato nella copertura delle spese derivanti dalle clausole sulle quali il Governo ha formulato osservazioni (art. 17, comma 2)<sup>9</sup>.

Ancora, per tutti i comparti di contrattazione ("statali" e "non statali"), sono previste "verifiche congiunte" dei comitati di settore e del Governo sulle implicazioni finanziarie della contrattazione integrativa, anche sulla base di rilevazioni che verranno effettuate dagli organismi di controllo interno. Ove fosse accertato che i costi per l'attuazione di determinate clausole siano incompatibili con i vincoli di bilancio, le stesse clausole diventano "nulle di diritto" (art. 17, comma 2).

Infine, gli organi di revisione contabile degli enti locali sono tenuti a accertare che la programmazione del "fabbisogno di personale" degli enti sia improntata al rispetto delle regole di riduzione della spesa a suo tempo definite dalla legge finanziaria 1998<sup>10</sup> e che eventuali deroghe siano analiticamente motivate (art. 19, comma 8).

Tali disposizioni si danno carico, evidentemente, anche delle preoccupazioni, più volte

---

<sup>8</sup> Cfr. Corte dei conti, Sezione autonomie, *Relazione al Parlamento sui risultati del controllo eseguito nell'anno 2001 sulla gestione degli enti locali*, vol. II, *Funzionamento dei controlli interni*, Roma, 2002.

<sup>9</sup> Da segnalare che molte regioni hanno impugnato l'art. 17 della legge finanziaria 2002 (n. 448/2001) davanti alla Corte costituzionale per violazione dell'autonomia regionale, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo titolo V (parte II) Cost.

espresso dalla Corte e qui sopra richiamate, circa l'insufficienza, nella legislazione vigente, di strumenti idonei ad esercitare un efficace governo della spesa pubblica per il personale (v. pure *infra*). Si deve, tuttavia, segnalare come il mutato quadro costituzionale – quale risulta dall'entrata in vigore del nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione – richiede di sottoporre ad accurata verifica la conformità dei nuovi meccanismi di controllo alle accresciute prerogative di autonomia delle regioni e degli enti locali, onde valutare se non siano, invece, da privilegiare strumenti e tecniche di verifica che, da una parte, escludano posizioni di preminenza del Governo centrale nelle decisioni di spesa degli enti territoriali, e, dall'altra parte, attribuiscano poteri di controllo ad un'autorità indipendente e neutrale (quale sarebbe la Corte dei conti), collocata in posizione di garanzia sia delle autonomie, sia dello Stato.

### **3. La riforma della dirigenza statale.**

*3.1* Come accennato, la dirigenza è stata oggetto di una nuova disciplina ad opera della legge 15 luglio 2002, n. 145, “Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l’interazione tra pubblico e privato”<sup>10</sup>.

La nuova legge contiene due serie di norme. La prima modifica, a regime, la disciplina degli accessi alla qualifica dirigenziale (con il ritorno – da una parte – a concorsi “singolari” per ciascuna amministrazione statale e – dall'altra – al corso-concorso gestito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione), quella del “ruolo unico della dirigenza” (che viene abolito e sostituito con ruoli distinti per ciascuna amministrazione) e quella relativa al conferimento e alla revoca degli incarichi; inoltre, prevede nuove “aree” di contrattazione collettiva e introduce forme di mobilità del lavoro fra settore pubblico e settore privato, nonché misure per sopperire alla carenza, nel settore pubblico, di specifiche professionalità per lo svolgimento di incarichi in organismi internazionali. La seconda serie di norme reca una disciplina transitoria, intesa a far cessare tutti gli incarichi dirigenziali in atto (salvo, per i dirigenti di livello non generale, la “conferma tacita” ove ad essi non venga attribuito un diverso incarico entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge), realizzando un integrale *spoils system* rispetto alle nomine effettuate dai governi della XIII legislatura.

Le novità più rilevanti della legge riguardano la materia del conferimento degli incarichi.

E' stabilito, in particolare, che questi vengano conferiti non più mediante un contratto seguito da un provvedimento amministrativo, ma solo con un provvedimento che individua

---

<sup>10</sup> Art. 39 l. n. 449/1997.

<sup>11</sup> Alla legge ha fatto seguito la circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento della funzione pubblica 31 luglio 2002, “Modalità applicative della legge sulla dirigenza”, in *G.U.*, serie gen., 5 agosto 2002, n. 182.

l'oggetto, gli obiettivi da conseguire e la durata di ciascun incarico (la quale non può superare i tre anni per gli incarichi di vertice – segretario generale, capo-dipartimento ed equiparati – e per quelli dirigenziali generali e i cinque anni per gli incarichi di dirigenza ordinaria)<sup>12</sup>, residuando al contratto l'unica funzione di stabilire il trattamento economico del dirigente, nel rispetto dei principi stabiliti al riguardo dall'art. 24 d.lgs. n. 165/2001.

Resta fermo il potere-dovere del ministro e dei dirigenti generali di assegnare, rispettivamente, ai dirigenti generali e ai dirigenti ordinari le risorse umane, finanziarie e materiali necessarie al raggiungimento degli obiettivi (art. 14 e 16 d.lgs. n. 165/2001).

Gli incarichi dirigenziali di livello generale possono essere conferiti, oltre che ai dirigenti di prima fascia (nella misura minima del 40% dei posti disponibili), a dirigenti di seconda fascia e ad esperti particolarmente qualificati (esterni – compresi i dirigenti e dipendenti di altre amministrazioni – o, eventualmente, interni all'amministrazione che conferisce l'incarico), fino a coprire, in ciascuna amministrazione, il 60% della dotazione dei dirigenti di prima fascia (in precedenza, un terzo dei posti di dirigente di prima fascia poteva essere attribuito a dirigenti di seconda fascia e non più del 5% ad esperti esterni) (art. 19, commi 4, 5-bis e 6, nuovo testo). In particolare, il 40% sarà riservato ai dirigenti di seconda fascia (della stessa o di altre amministrazioni statali), il 10% può essere conferito ad esperti e il 10% a dirigenti di amministrazioni non statali.

Gli incarichi dirigenziali di livello non generale possono essere conferiti, oltre che ai dirigenti di seconda fascia, a dirigenti di amministrazioni non statali (comprese quelle degli organi costituzionali), nel limite del 5% della dotazione dei dirigenti di seconda fascia, e ad esperti particolarmente qualificati (esterni o, eventualmente, interni a ciascuna amministrazione), entro il limite dell'8% della medesima dotazione.

Ne discende, per entrambi i livelli dirigenziali, un deciso ampliamento delle opportunità di accesso a favore del personale – esterno ed interno all'amministrazione – non appartenente al ruolo dei dirigenti di ciascuna amministrazione, anche a prescindere dal possesso della qualifica dirigenziale. Inoltre, è destinata a venir meno, in sede di attribuzione degli incarichi dirigenziali generali, la prevalenza dei dirigenti di prima fascia, dal momento che il potere di scelta dei vertici politici in ordine alla nomina dei dirigenti generali avrà modo di spaziare al di fuori della prima fascia in una misura ben maggiore (il 60% dei posti disponibili) rispetto a quella precedente (il 38% dei posti disponibili). Ne risulta corrispondentemente ridotta la stabilità, nel

---

<sup>12</sup> E', peraltro, "sempre ammessa la risoluzione consensuale del rapporto" ex art. 1372 cod. civ.; donde la singolarità di un rapporto di ufficio che si costituisce per provvedimento amministrativo, ma che può sciogliersi con un negozio privatistico.

tempo e nelle funzioni, del corpo dirigenziale di vertice all'interno di ciascuna amministrazione dello Stato, con una problematica coerenza rispetto all'esigenza – espressa dalla Corte costituzionale con riguardo al precedente ordinamento – che “significativi momenti del rapporto”, come il conferimento degli incarichi, siano disciplinati in modo da “riservare ai dirigenti di prima fascia uno speciale e più favorevole trattamento”, da considerare come un argine al potere politico nella scelta dei responsabili di livello più elevato dell'amministrazione<sup>13</sup>.

3.2 Come accennato, la durata degli incarichi di segretario generale e capo-dipartimento e quella degli incarichi di funzioni dirigenziali generali non può eccedere la durata di tre anni; quella degli altri incarichi, la durata di cinque anni; la durata minima non è stabilita (in precedenza, la durata massima era, per tutti, di sette anni ed era anche stabilita una durata minima di due anni) (art. 19, comma 2, nuovo testo).

Gli incarichi di vertice (segretari generali e capi-dipartimento) cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al nuovo governo (essendo stata eliminata la clausola della continuazione del rapporto in mancanza di revoca o di modifica entro lo stesso termine) (art. 19, comma 8, nuovo testo).

I dirigenti dei ruoli ministeriali ai quali non sia stata affidata la titolarità di uffici dirigenziali svolgono, su richiesta dell'amministrazione di appartenenza o di altra amministrazione, funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o “altri incarichi”, applicandosi, in caso di passaggio ad altra amministrazione, la procedura di mobilità dei dirigenti.

Le nuove disposizioni in materia di responsabilità dirigenziale (art. 3, comma 2, che ha modificato l'art. 21 d.lgs. n. 165/2001) non sono particolarmente innovative rispetto a quelle precedenti, il cui principale *handicap* era costituito dalla mancata attivazione dei meccanismi di valutazione dei risultati e degli obiettivi. Tali meccanismi sono previsti dal d.lgs. n. 286/1999 (che rimette, a sua volta, la disciplina degli aspetti applicativi alla contrattazione collettiva), ma sono operanti solo in poche amministrazioni, onde, come si legge nel primo rapporto del “Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato”, le norme esistenti “regolamentano in dettaglio un procedimento ‘fantasma’ di cui non esistono, se non eccezionalmente, sperimentazioni pratiche”<sup>14</sup>. Nondimeno, le direttive del Presidente del Consiglio dei ministri per la

---

<sup>13</sup> Corte cost. 30 gennaio 2002, n. 11 (ord.); Corte cost. 16 maggio 2002, n. 193.

<sup>14</sup> Presidenza del consiglio dei ministri. Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e

predisposizione delle direttive generali dei ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per gli anni 2002 e 2003 esplicitamente riconoscono che non esistono nelle amministrazioni dello Stato – salvo rare eccezioni – sistemi validati e funzionanti di valutazione dei dirigenti<sup>15</sup>. Infine, e di conseguenza, non sono noti casi nei quali le amministrazioni abbiano fatto valere, nel vigore della precedente disciplina, ipotesi di responsabilità dirigenziale.

Data questa situazione, sembra difficile, anche nel contesto della nuova disciplina, che si pervenga ad una compiuta attivazione delle norme sulla responsabilità dirigenziale. Peraltro, l'abbassamento della durata massima degli incarichi, l'eliminazione del limite minimo di durata e, soprattutto, l'automatica loro cessazione allo spirare del temine per il quale siano stati conferiti rendono di fatto superflua, ai fini della eventuale non-conferma nell'incarico, ogni valutazione circa gli obiettivi e i risultati conseguiti dal dirigente.

3.3 In sintesi, la legge n. 145/2002 ha compiuto una scelta in favore della natura pubblicistica dell' "atto di conferimento" (e, ovviamente, dell' "atto di revoca") dell'incarico dirigenziale. Analogamente, ha rivestito di natura pubblicistica gli atti mediante i quali si realizza la mobilità dei dirigenti da una ad altra amministrazione.

Per altro verso, la legge ha accresciuto, rispetto al passato, le opportunità di accesso alle posizioni generali dei dirigenti di seconda fascia e degli "esterni" all'amministrazione; il che indubbiamente introduce un elemento di flessibilità nella selezione dei dirigenti.

Il tema fra tutti più rilevante è, però, quello della precarizzazione dei rapporti di lavoro dirigenziali. I tre anni di massima durata in carica dei dirigenti di vertice e dei direttori generali e i cinque anni di tutti gli altri dirigenti, senza la fissazione – in entrambi i casi – di un termine minimo, determinano, infatti, fra la dirigenza amministrativa e i titolari dell'indirizzo governativo, un legame fiduciario non collegato all'esigenza di una valutazione oggettiva dell'attività dei dirigenti; si rischia, così, di non rispettare il principio della distinzione fra "politica" e "gestione", al quale il legislatore affida la tutela dell'imparzialità dell'amministrazione.

3.4 Il secondo complesso di norme della legge n. 145/2002 ha sostanzialmente esaurito i suoi effetti, recando misure intese a rinnovare le nomine dirigenziali nella fase di prima applicazione della nuova disciplina. Si tratta, peraltro, di norme che presentano, rispetto a quelle in

---

controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *I controlli interni nei ministeri. Primo rapporto*, Roma, 2001, 17.

<sup>15</sup> Per ulteriori considerazioni sullo stato dei controlli interni, si v. il precedente capitolo IV, "Organizzazione della pubblica amministrazione", par. 4.

precedenza esaminate sul conferimento “a regime” degli incarichi dirigenziali, analoghi profili di incertezza – come dimostra l’ingente contenzioso giurisdizionale in atto – quanto al pieno rispetto delle esigenze di imparzialità che dovrebbero presiedere, secondo la Corte costituzionale, alla disciplina dei rapporti di lavoro dirigenziale.

Gli incarichi di funzione dirigenziale generale in atto alla data di entrata in vigore della legge (8 agosto 2002) e quelli di direttore generale degli enti pubblici vigilati dallo Stato sono cessati il sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge (7 ottobre 2002). Gli incarichi di dirigenza ordinaria avrebbero potuto, invece, essere attribuiti entro novanta giorni dall’entrata in vigore della legge (7 novembre 2002), secondo il criterio della rotazione e in base agli ulteriori criteri stabiliti dal C.C.N.L. 1998-2001 (art. 13 e 35) per i dirigenti dell’ “area 1”; decorso questo termine senza che nessun provvedimento fosse stato adottato, gli incarichi si intendevano confermati.

Quindi, i dirigenti cui non fosse stato confermato l’incarico svolto avrebbero ricevuto un incarico di livello retributivo equivalente al precedente. Ove ciò non fosse stato possibile per indisponibilità di idonei posti di funzione o per la mancanza di specifiche qualità professionali, il dirigente avrebbe ricevuto un incarico di studio, senza riduzione del precedente trattamento economico, di durata non superiore ad un anno (trascorso il quale gli interessati non avrebbero altra possibilità se non quella di collocarsi in mobilità verso altre amministrazioni) (art. 3, comma 7).

Secondo i dati forniti dal Dipartimento della funzione pubblica, su 387 incarichi dirigenziali di livello generale, sono state effettuate, in attuazione delle norme appena citate, 41 assegnazioni ad incarichi di funzione considerati equivalenti a quelli in precedenza ricoperti, 85 nuove assegnazioni e 29 rimozioni (pari al 7% circa del totale) con assegnazione di un incarico di studio e corresponsione, per un anno, di un trattamento economico equivalente a quello già percepito.

#### 4. L'evoluzione della spesa per il personale e l'andamento delle retribuzioni

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

**AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**  
Conto economico consolidato 1999-2001 (\*)  
Redditi da lavoro dipendente

	Redditi (a)	Variaz. % (b)	Uscite corr. (c)	Variaz. % (d)	(in milioni di euro) % (a)/(c)
2000	123,5	-	512,3	-	24,1
2001	131,0	6,1	539,5	5,3	24,3
2002	134,6	2,8	551,4	2,2	24,4
2003 (stime)	140,6	4,5	572,9	3,9	24,5

(\*) Fonte: Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l’anno 2003.

All’interno del positivo risultato che ha registrato nel 2002 l’indebitamento netto<sup>16</sup>, l’aumento dei redditi da lavoro dipendente (+2,8% rispetto al 2001, a fronte di un aumento del 4% dei redditi da lavoro dipendente nell’intera economia, con un incremento delle retribuzioni lorde del 4,2%) ha inciso sulle componenti di “uscita” nella misura del 24,5% e, quindi, senza alcuna sostanziale variazione rispetto all’anno precedente. Ugualmente invariata, rispetto al 2001, è risultata l’incidenza delle retribuzioni sul Pil: 10,7%<sup>17</sup>.

A sua volta, la prospettiva di crescita dei redditi per il 2003 (+4,5% rispetto al 2002), dovuta agli imminenti rinnovi contrattuali (che dovrebbero comportare anche la corresponsione di arretrati), modificherebbe solo marginalmente, secondo le stime governative, l’incidenza dell’aggregato sull’entità delle uscite correnti<sup>18</sup>.

Da segnalare, peraltro, che l’ammontare dei redditi sconta l’applicazione del criterio della competenza economica, sicché non comprende le somme pagate in ciascun esercizio ma da imputare ad esercizi precedenti (il che spiega anche la differenza fra i dati fin qui esposti e quelli dei pagamenti effettuati allo stesso titolo nel “settore pubblico”: v. *infra*).

A livello di “settore pubblico”, i pagamenti hanno registrato, nel 2002, un lieve incremento della spesa per il personale in servizio (+0,95% rispetto al 2001, pari a 1,3 milioni di

<sup>16</sup> Nel 2002, l’indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è diminuito, in valore assoluto, di circa 3,2 md. euro, raggiungendo il 2,3 per cento del Pil (- 0,3% rispetto all’anno precedente).

<sup>17</sup> Ministero dell’economia e delle finanze, *Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l’anno 2003 e situazione di cassa al 31 dicembre 2002*, Roma, 2003, Premessa.

euro), che riflette anticipati versamenti di ritenute erariali da parte delle amministrazioni centrali operati in previsione dell'euro<sup>18</sup>. Tali anticipati versamenti sono anche all'origine dei minori pagamenti, nel 2002, per spese di personale a livello di settore statale (-1,3 milioni di euro, pari all'1,82% in meno rispetto al 2001). Le stime governative prospettano, peraltro, per il 2003, un incremento del 4,6% della spesa per il personale del settore statale, essenzialmente legato ai menzionati rinnovi contrattuali, che comporteranno – come detto – anche la liquidazione di arretrati per il 2002<sup>20</sup>.

Infine, al livello del bilancio dello Stato, la diminuzione della spesa per redditi da lavoro dipendente (-886 milioni di euro), pari all'1,2% in meno rispetto al 2001 (+11,7% nel 2001 rispetto all'anno precedente) è derivata, per un verso, della presenza, nei pagamenti 2001, di oneri di competenza dell'anno 2000 per supplenze e versamenti di contributi pregressi (circa 1.000 ml.); per altro verso, dall'anticipo del versamento, prima dell'introduzione dell'euro, dell'IRPEF relativa all'ultimo trimestre dell'anno (1.750 ml.), laddove tale versamento viene normalmente effettuato nell'esercizio successivo a quello di competenza<sup>21</sup>.

Con riguardo, poi, alle stime per il 2003, il confronto con i pagamenti del 2002 (73.070 milioni di euro) evidenzia un incremento del 4,3%, in larga misura dovuto ai rinnovi contrattuali.

4.2 Il conto delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano espone, per il 2002, un incremento dei pagamenti per il personale pari al 2,5% rispetto al 2001 (+114 milioni di euro) e una previsione di incremento per il 2003 del 4,7% (+216 milioni di euro), da ricondurre all'applicazione del nuovo contratto collettivo per il biennio economico 2002-03.

Il conto consolidato della sanità registra, nel 2002, un aumento dei pagamenti del 3,7% (+1,04 milioni di euro) rispetto all'anno precedente, con previsione di incremento, per il 2003, del 5% rispetto al 2002 (+1,4 milioni di euro).

Infine, il conto consolidato dei comuni e delle province espone un incremento del 3,7% (+0,6 milioni di euro) per il 2002 rispetto al 2001 e prospetta, per il 2003, un aumento del 4,39% rispetto al 2002 (+0,7 milioni di euro).

---

<sup>18</sup> *Ivi, ibidem.*

<sup>19</sup> *Ivi, cap. I.*

<sup>20</sup> *Ivi, cap. II.*

<sup>21</sup> *Ivi, cap. II, Appendice A.*

4.3 La tab. 1 espone la dinamica retributiva del settore pubblico secondo i tassi tendenziali e i tassi medi annui d'incremento stimati dall'ARAN per l'anno 2002<sup>22</sup>.

L'indicatore tendenziale relativo al personale pubblico contrattualizzato ha chiuso l'anno intorno allo zero (la stima ARAN è 0,3%), per riflesso del perfezionamento di un'attività contrattuale assai modesta; l'analogo indicatore per il restante personale pubblico registrava, invece, al settembre 2002, un incremento del 3,4 per cento.

Il tasso medio annuo è risultato, al dicembre 2002, pari al +2,6% per il personale contrattualizzato e al +3,2% per il restante personale, a fronte di un incremento del 2,4% del settore privato.

4.4 La tab. 2 riporta i dati di rendiconto relativi alla spesa per il personale statale nel periodo 1997-2002.

Ne risulta, per il 2002, una lieve diminuzione (-1,58) dei pagamenti rispetto all'anno precedente, a fronte di un incremento delle autorizzazioni di cassa (+6,55) per rinnovi contrattuali non avvenuti nel 2002.

## 5. Le altre misure in materia di personale nelle manovre finanziarie per il 2002 e per il 2003. Gli istituti di flessibilità.

5.1 L'entità del personale pubblico viene calcolata, annualmente, dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato in sede di elaborazione del "conto annuale". L'ultimo di tali conti espone la situazione del personale al 31 dicembre 2000.

Relativamente al 2001, si dispone di dati provvisori, dai quali emerge una situazione di tendenziale calo del numero degli assunti a tempo determinato (in particolare fra il personale non insegnante della scuola) ed una lieve crescita del personale a tempo indeterminato, eccezione fatta per il personale del comparto regioni-enti locali, che registra, invece, una diminuzione di quasi 20.000 dipendenti tempo indeterminato (-3,2%).

5.2 E' noto che, per fronteggiare l'esigenza di tenere sotto controllo i flussi di spesa connessi con la dimensione complessiva dell'occupazione nel settore pubblico, fin dalla legge finanziaria 1998 (n. 449/1997) è stato introdotto il metodo della programmazione delle assunzioni, che le manovre finanziarie degli anni successivi hanno reso progressivamente più stringente, soprattutto mediante l'obbligo imposto alle amministrazioni di ridurre sia il personale in

---

<sup>22</sup> Cfr. ARAN, *Rapporto trimestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti* (dicembre 2002), in *ARAN Newsletter*, suppl. al n. 1/2003, 12 ss.

servizio che gli organici e mediante misure di favore per le forme di lavoro diverse da quelle a tempo indeterminato (in particolare, la legge finanziaria 2001 stabili che il precedente limite del 50% delle nuove assunzioni da riservare al tempo parziale e ad altre tipologie di lavoro flessibile potesse essere derogato a condizione che i relativi risparmi di spesa fossero comunque conseguiti con ricorso ad altre tipologie di assunzioni a costo ridotto rispetto alle ordinarie assunzioni di personale).

Quindi, la legge finanziaria 2002 (n. 448/2001), fermo restando il principio di programmazione degli accessi, ha, per un verso, obbligato le amministrazioni statali a realizzare, in ciascuno degli anni 2003 e 2004, una riduzione di personale di almeno l'1% rispetto a quello in servizio al 31 dicembre 2002 e, per altro verso, ha sancito il divieto assoluto di nuove assunzioni a tempo indeterminato (con limitate eccezioni per determinate categorie di personale).

Le conseguenti economie di spesa erano previste – a riduzione del fabbisogno e dell’indebitamento netto – nella misura di 187,47 milioni di euro per il 2002, 366,17 milioni di euro per il 2003 e 447,25 milioni di euro per il 2004, cui andavano aggiunti i risparmi derivanti dalla razionalizzazione del servizio scolastico, nella misura di 224,08 milioni di euro per il 2002, 510,47 milioni di euro per il 2003 e 855,87 milioni di euro per il 2004<sup>23</sup>.

Complessivamente, la riduzione del personale delle amministrazioni statali e degli enti non economici era fissata, dalle leggi finanziarie 1998-2002, in una misura non inferiore al 3,5% del personale in servizio alla data del 31 dicembre 1997.

A fronte di tale obiettivo, i dati finora disponibili evidenziano che, al 31 dicembre 2001, il numero dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni risulterebbe diminuito di una percentuale inferiore all'1% rispetto alla consistenza accertata al 31 dicembre 1997<sup>24</sup>. Tale risultato è, peraltro, dovuto al diverso andamento delle due componenti di personale interessato, costituite dai dipendenti civili e da quelli del “comparto sicurezza” (Forze Armate, Corpi di polizia, Corpo nazionale dei vigili del fuoco). Mentre, infatti, questi ultimi sono aumentati, dal 1997 al 2001, di oltre 7.500 unità (pari all'1,58 per cento), il personale dei ministeri e degli enti pubblici è diminuito, nello stesso periodo, di oltre 15.000 unità, corrispondenti al 4,59% del

---

<sup>23</sup> Di tali economie, le somme di 129,12 milioni di euro per l'anno 2002, di 382,18 milioni di euro per l'anno 2003 e di 490,64 milioni di euro per l'anno 2004 sono destinate ad incrementare le risorse per il rinnovo contrattuale 2002-2005 del comparto “scuola”.

<sup>24</sup> Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Relazione al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione nel 2000 e nel 2001*, Roma, 2003, cap. VI, par. 3.1.

personale in servizio alla data del 31 dicembre 1997 e, quindi, ben al di sopra (+ 1,1% circa) della riduzione programmata<sup>25</sup>.

Sempre con riguardo al periodo 1997-2001, si riscontra un deciso incremento dei rapporti di lavoro *part-time*, passati dall'1,7 al 3,8% circa degli occupati, rispettivamente al 1997 e al 1999, fino a superare il 5,3% nel 2001. Si tratta di una crescita in buona misura favorita dall'obbligo di legge (art. 39 legge n. 449/1997) di stipulare contratti *part-time* con il 50% del personale di nuova immissione; ma la tendenza sembra destinata a non essere duratura, per effetto della facoltà concessa ai dipendenti di ottenere la conversione in rapporti a tempo indeterminato trascorsi due anni dall'assunzione.

Persiste, invece, la rigidità di tutte le amministrazioni nell'impiego di forme di lavoro flessibile diverse dal *part-time*, quali i contratti di formazione-lavoro, quelli di lavoro interinale e il c.d. telelavoro. Le opportunità che offrono tali modalità di lavoro non sono, infatti, adeguatamente considerate dalle amministrazioni, che finiscono per effettuare un loro utilizzo estemporaneo, al di fuori di una pur possibile pianificazione della quantità dei rapporti (e dei loro contenuti professionali) che, all'interno di ciascuna amministrazione, sono suscettibili di flessibilizzazione nelle diverse forme consentite<sup>26</sup>.

Anche per queste ragioni, il documento dell'Organismo di coordinamento dei comitati di settore sulle "Linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali 2002-2005" del 21 maggio 2002 impegna la parte pubblica a regolare i diversi profili di flessibilità nella gestione dei rapporti di lavoro.

5.3 Nel proseguire l'opera di razionalizzazione e di flessibilizzazione dei rapporti di lavoro pubblico, la legge finanziaria 2003 (n. 290/2002) obbliga le amministrazioni a rideterminare le loro dotazioni organiche in base ad una serie di criteri concorrenti (l'efficienza economica, l'invarianza della spesa, il non superamento dei posti esistenti alla data del 29 settembre 2002) e, comunque, tenendo conto di tutti i processi di trasformazione in atto (la riforma dei ministeri ex legge n. 137/2002 e le disposizioni riguardanti specifici settori; il trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali, anche in attuazione del nuovo titolo V Cost.; le esternalizzazioni previste dalla legge n. 448/2001)<sup>27</sup>.

Nell'attesa delle nuove dotazioni, i posti in organico vengono "congelati" (con alcune

---

<sup>25</sup> Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Relazione al Parlamento*, cit., *ivi*.

<sup>26</sup> Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Relazione al Parlamento*, cit., cap. VI, par. 3.5.

<sup>27</sup> Su tali processi di trasformazione organizzativa, si v. il precedente cap. IV, "Organizzazione della pubblica amministrazione".

eccezioni) nel numero di quelli che risultavano effettivamente coperti al 31 dicembre 2001, inclusi i posti per i quali erano in corso, a quella data, procedure di reclutamento, di mobilità o di riqualificazione del personale.

In aggiunta alla revisione degli organici, le amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici dovranno realizzare, in ciascuno degli anni 2004 e 2005, una riduzione del loro personale in misura non inferiore all'1% di quello in servizio al 31 dicembre 2003<sup>28</sup> (restano fermi, peraltro, i piani delle assunzioni per le Forze armate, i Corpi di polizia e il Corpo dei vigili del fuoco, previsti dalla legge finanziaria 2002 per gli anni 2004 e 2005). Le altre amministrazioni sono tenute ad adeguare le loro politiche di reclutamento del personale al principio di contenimento della spesa.

La norma in esame rende, pertanto, ancor più severa la disciplina in materia di riduzione del personale nelle pubbliche amministrazioni e, soprattutto, in quelle statali e degli enti pubblici, con presumibili effetti anche sull'ammontare delle risorse da destinare alla contrattazione collettiva dei diversi comparti.

A tale disciplina si aggiunge un nuovo blocco delle assunzioni. Sono vietate (con numerose eccezioni) quelle a tempo indeterminato nelle amministrazioni dello Stato, con una deroga generale per un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa annua linda a regime di 220 milioni di euro (80 milioni di per il 2003 e 220 milioni di a decorrere dal 2004), per un totale di circa 4.400 nuove assunzioni, con precedenza per l'immissione in servizio degli addetti a compiti di sicurezza pubblica, al rispetto degli impegni internazionali, alla difesa nazionale, al soccorso tecnico urgente, alla prevenzione e vigilanza antincendi, alla ricerca scientifica e tecnologica, al settore della giustizia e alla tutela dei beni culturali, nonché dei vincitori dei concorsi espletati entro il 29 settembre 2002 e di quelli le cui graduatorie siano state approvate entro il 31 dicembre 2002.

Tutte le deroghe saranno autorizzate secondo la procedura prevista dall'art. 3-ter legge n. 449/1997, che prevede un'istruttoria da parte del Dipartimento della funzione pubblica diretta a riscontrare le effettive esigenze delle amministrazioni richiedenti e l'impraticabilità di soluzioni alternative come la mobilità.

Limitazioni sono anche stabilite per le assunzioni a tempo determinato o "a convenzione" o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, che sono ammesse nel limite del 90% della spesa media annua sostenuta nel triennio 1999-2001.

Le economie sono stimate in 422 milioni di euro per il 2003, 844 per ciascuno degli anni

---

<sup>28</sup> Tale riduzione è da intendersi ulteriore rispetto a quella già prevista, con riguardo al personale in servizio al 31 dicembre 2002, sia per il 2003 che per il 2004 dall'art. 19, comma 3, l. n. 448/2001.

2004 e 2005, ma esse non sono, correttamente, valutate ai fini del saldo netto da finanziare, trattandosi di effetti difficilmente quantificabili *ex ante*, non solo nel loro ammontare complessivo e sotto il profilo della certezza del risultato, quanto per la difficile sua distribuibilità a livello preventivo fra tutte le u.p.b. (e relativi capitoli) degli statuti di previsione interessati.

Limitazioni alle assunzioni di personale sono anche previste, con varie modalità ed eccezioni, per le amministrazioni delle regioni, degli enti locali e del Servizio sanitario nazionale.