

stessa efficacia delle direttive per l'azione amministrativa, una direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri ha fissato precise scansioni al processo di programmazione strategica, ha definito i compiti dei servizi di controllo interno nel monitoraggio e nella valutazione della direttiva annuale e ha dettato linee-guida sull'attivazione dei sistemi di controllo interno⁴⁹.

All'introduzione di strumenti e metodi per la rilevazione della qualità dei servizi pubblici erogati dalle amministrazioni statali è intesa una specifica direttiva del Ministro per la funzione pubblica⁵⁰.

7.3 La rilevazione della Corte sullo stato dei controlli interni nei ministeri è aggiornata al 2003⁵¹. Se ne disse nella *Relazione* dello scorso anno.

E' in corso la rilevazione relativa al 2004-2005.

7.4 Nelle amministrazioni dello Stato, le attività di controllo strategico e di valutazione dei dirigenti dovrebbero culminare, annualmente, in una relazione - ad opera di ciascun servizio di controllo interno - sui risultati delle analisi effettuate, con proposte di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni (art. 6, comma 3, d.lgs. n. 286 del 1999). Ma si tratta di un adempimento ad oggi quiescente.

8. La dirigenza. Rinvio.

Una componente di primaria importanza per la riforma dei ministeri è stata anche costituita, alla fine dello scorso decennio, dall'introduzione di una riforma della dirigenza improntata alla regola della distinzione fra "politica" e "amministrazione" (d.lgs. n. 80 del 1998), con l'instaurazione di un vincolo fra il vertice politico e l'alta dirigenza che, senza contraddirsi al principio di imparzialità dell'amministrazione e di autonomia dei dirigenti, imponeva a questi di rispondere ai ministri circa la realizzazione dei programmi e degli obiettivi loro assegnati; il tutto, con le garanzie derivanti da un sistema di valutazione impernato sulla verifica dei risultati conseguiti e sull'accertamento dell'eventuale "responsabilità dirigenziale" per mancato raggiungimento degli obiettivi e/o per inosservanza delle direttive impartite dai ministri (art. 21 d.lgs. n. 29 del 1993, nel testo modificato dal d.lgs. n. 80 del 1998).

In questo quadro, la temporaneità degli incarichi (minimo due, massimo sette anni) era

⁴⁹ Direttiva p.c.m. 27 dicembre 2004, "Indirizzi per la predisposizione delle direttive generali dei ministri per l'attività amministrativa e la gestione" (G.U., serie gen., 2 febbraio 2005, n. 26).

⁵⁰ Direttiva min. funzione pubblica 24 marzo 2004, "Rilevazione della qualità percepita dai cittadini" (G.U., serie gen., 5 aprile 2004, n. 80).

⁵¹ Sez. centr. contr. Stato (gestione), 26 maggio 2003, n. 15.

funzionale alla verifica dei risultati conseguiti, in vista della conferma o della revoca dei dirigenti. Ma tali verifiche sono mancate, onde è venuto meno un elemento cardine di quella “cultura del risultato” che costituiva il motivo portante dell’intera riforma della dirigenza.

A sua volta, la legge n. 145 del 2002, nell’eliminare il termine minimo (due anni) di durata degli incarichi, ha accentuato il carattere fiduciario delle nomine, senza accompagnarlo con la valutazione oggettiva dell’attività svolta dai dirigenti; il che rischia di compromettere la essenziale distinzione fra responsabilità di indirizzo politico-amministrativo e responsabilità di gestione, cui è rimessa dal legislatore la tutela dell’imparzialità dell’amministrazione. Su tali problematiche è attesa una pronuncia della Corte costituzionale⁵².

Sulla nuova disciplina della dirigenza statale (legge n. 145 del 2002) ci si sofferma nel capitolo seguente⁵³.

Quanto ai suoi effetti sul piano dell’organizzazione amministrativa, mette conto richiamare, in questa sede, come la cessazione automatica degli incarichi di vertice alla data di entrata in vigore della legge abbia determinato un consistente ricambio negli uffici di vertice delle amministrazioni. Anche su questo punto, si rinvia al capitolo che segue⁵⁴.

9. L’organizzazione amministrativa nelle leggi finanziarie 2004 e 2005.

Disposizioni a contenuto organizzativo, finalizzate essenzialmente alla razionalizzazione e al contenimento della spesa, sono contenute, da alcuni anni, anche nelle leggi finanziarie.

I tratti comuni a tutte consistono nella riduzione degli enti e organismi pubblici (mediante fusioni, trasformazioni e privatizzazioni), nella limitazione dei finanziamenti statali agli enti pubblici, nella razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi, nell’externalizzazione di attività e servizi a contenuto non specificamente pubblicistico.

Quanto alla riduzione degli enti e organismi pubblici, la legge finanziaria 2002 (n. 448 del 2001) prevedeva regolamenti delegificanti (*ex art. 17, comma 2, legge n. 400 del 1988*) per l’individuazione degli enti da fondere, trasformare (anche in fondazioni di diritto privato o in società per azioni) o sopprimere, secondo tre criteri direttivi: la riduzione della spesa di funzionamento delle amministrazioni, l’incremento della loro efficienza, il miglioramento dei servizi al pubblico. La stessa legge prevedeva che gli enti e gli organismi non compresi nel riordino così attuato dovevano ritenersi soppressi e posti in liquidazione, in quanto da ritenere

⁵² Cfr. le questioni di legittimità costituzionale sollevate da Trib. Roma, ord. 1° aprile 2004 (G.U., 1^a serie spec., 25 agosto 2004, n. 33); Trib. Roma, ord. 30 aprile 2004 (G.U., 1^a serie spec., 25 agosto 2004, n. 33); Trib. Roma, ord. 11 maggio 2004 (*ibidem*); Trib. Roma, ord. 14 giugno 2004 (G.U., 1^a serie spec., 24 novembre 2004, n. 46).

⁵³ Par. 7.

⁵⁴ *Ibidem*.

“non indispensabili” per l’esercizio delle funzioni loro attribuite.

Tale operazione è stata, poi, collegata al più ampio riordino degli apparati centrali dello Stato disposto dalla legge n. 137 del 2002, sicché il termine finale per l’emanazione del regolamento è stato portato a sei mesi (luglio 2004) dalla scadenza del termine (gennaio 2004) per lo svolgimento della delega da tale legge conferita⁵⁵. In attuazione di questa, sono stati, intanto, emanati decreti legislativi che hanno variamente riordinato enti e istituzioni preesistenti⁵⁶.

Successivamente, il termine per l’emanazione dei regolamenti delegificanti è stato ulteriormente prorogato, prima, al 3 dicembre 2004⁵⁷ e, poi, al 31 dicembre 2005⁵⁸.

Non risultano, ad oggi, vere e proprie operazioni di privatizzazione di enti e organismi pubblici, a parte il riassetto di enti già in precedenza trasformati in fondazioni⁵⁹ e la privatizzazione dell’Ente per le Ville vesuviane⁶⁰ (la privatizzazione è subordinata alla “verifica che i servizi siano più proficuamente erogabili al di fuori del settore pubblico” e, cioè, a minori costi di produzione dei servizi, con conseguente riduzione dell’onere a carico degli utenti⁶¹). Anche il termine per la privatizzazione, la trasformazione e la fusione degli enti indicati dal d.lgs. n. 419 del 1999 (concernente il “riordinamento del sistema degli enti pubblici nazionali, a

⁵⁵ Per l’attuazione del programma di riordino degli enti e organismi pubblici, il Ministro dell’economia e delle finanze, che è, in sostanza, il *dominus* dell’operazione, è autorizzato ad avvalersi della “struttura interdisciplinare” istituita dal d.lgs. n. 300 del 1999 (art. 73) per coadiuvare il ministro “durante le fasi del cambiamento e fino al pieno funzionamento del regime di gestione” dell’amministrazione economico-finanziaria, quale riordinata dallo stesso d.lgs. n. 300.

⁵⁶ Sono: il d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 1, “Modifiche ed integrazioni al d.lgs. 29 gennaio 1998, n. 19, concernente La Biennale di Venezia”; il d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 15, “Modifiche ed integrazioni al d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242, recante “Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano-CONI””; il d.lgs. 4 giugno 2003, n. 127, “Riordino del Consiglio nazionale delle ricerche-CNR”; il d.lgs. 4 giugno 2003, n. 128, “Riordino dell’Agenzia spaziale italiana-Ast”; il d.lgs. 4 giugno 2003, n. 138, “Riordino dell’Istituto nazionale di astrofisica-INAF”; il d.lgs. 3 settembre 2003, n. 257, “Riordino della disciplina dell’Ente per le nuove tecnologie, l’energia e l’ambiente-ENEA”; il d.lgs. 21 gennaio 2004, n. 38, “Istituzione dell’Istituto nazionale di ricerca metrologica-INRIM”; il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 32, “Modifiche ed integrazioni al d.lgs. 18 novembre 1997, n. 426, concernenti i compiti e l’organizzazione della fondazione Centro sperimentale di cinematografia”; il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 33, “Modifiche ed integrazioni al d.lgs. 29 gennaio 1998, n. 20, concernente i compiti e l’organizzazione della fondazione Istituto nazionale per il dramma antico”.

⁵⁷ Art. 4 legge 27 luglio 2004, n. 186.

⁵⁸ Art. 8 legge 27 dicembre 2004, n. 306.

⁵⁹ V. la precedente nota 56.

⁶⁰ DPCM 23 marzo 2004 (G.U., serie gen, 21 aprile 2004, n. 93).

⁶¹ Numerosi, peraltro, gli enti e gli altri organismi sottratti all’operazione di sfoltimento. Si tratta delle amministrazioni alle quali sono affidati “compiti di garanzia di diritti di rilevanza costituzionale”; degli enti che gestiscono la previdenza sociale “a livello di primario interesse nazionale”; di quelli che sono “essenziali per le esigenze della difesa o la cui natura pubblica è garanzia per la sicurezza”; di quelli che “svolgono funzioni di prevenzione e vigilanza per la salute pubblica”. Un’altra esclusione riguarda gli enti della Difesa, peraltro già riordinati in attuazione di norme inizialmente contenute nella legge n. 537 del 1993 e, poi, nel d.lgs. n. 300 del 1999. Esclusi dall’operazione di sfoltimento debbono ritenersi, altresì, gli enti che, per il campo di materia nel quale operano, sono transitati, dopo la legge cost. n. 3 del 2001 (“Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”), nell’orbita della potestà legislativa regionale, e gli enti che, operando nelle materie di legislazione concorrente, sono soggetti alla legislazione statale nei soli limiti dei “principi fondamentali” che questa è autorizzata a porre.

norma degli articoli 11 e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59") è stato, comunque, prorogato al 31 dicembre 2005⁶².

I modesti risultati conseguiti dall'operazione di sfoltimento, razionalizzazione e privatizzazione degli enti pubblici non indispensabili hanno, peraltro, indotto il Governo ad approvare - su proposta del Ministro per la funzione pubblica - la costituzione di un gruppo di lavoro, composto da rappresentanti della Presidenza del Consiglio (Segretariato generale e Dipartimento per la funzione pubblica) e del Ministero dell'economia e delle finanze, con il compito di pervenire quanto prima, anche avvalendosi delle istruttorie già concluse, "alla definizione di una proposta concreta"; inoltre, "in coerenza con questo indirizzo e con le determinazioni del Consiglio, ciascun ministro ha assunto l'impegno simbolico di individuare e rendere disponibile alla soppressione almeno un ente vigilato"⁶³.

Ancora, le amministrazioni statali sono state autorizzate ad attuare un ampio programma di esternalizzazioni, onde "realizzare economie di spesa e migliorare l'efficienza gestionale". A questo scopo, esse hanno la possibilità, anche in deroga ad ogni altra disposizione vigente, di acquistare sul libero mercato servizi oggi prodotti al loro interno, di costituire soggetti di diritto privato cui affidare questi servizi, di attribuire il loro svolgimento con gara pubblica a soggetti di diritto privato già esistenti e, infine, di aderire alle convenzioni e contratti-quadro stipulati dalla CONSIP S.p.A. (società a totale partecipazione del Tesoro)⁶⁴. Inoltre, sono legittimate ad introdurre forme di autofinanziamento, mediante cessione (vendita) dei servizi prodotti (quelli strumentali e quelli finali) o compartecipazione alle spese da parte degli utenti del servizio. L'unica condizione per procedere all'esternalizzazione è data dalla prevedibilità di economie di gestione.

Appositi regolamenti governativi avrebbero dovuto stabilire la tipologia dei servizi suscettibili di esternalizzazione, le modalità del loro affidamento, i criteri per la loro esecuzione e quelli per la fissazione delle tariffe a carico degli utenti.

I regolamenti risultano tuttora in corso di elaborazione.

Esteralizzazioni di tipo settoriale sono quelle realizzate mediante la costituzione di c.d. "società legali", quali, di recente, oltre al già citato Istituto per lo sviluppo agroalimentare S.p.A., la Patrimonio dello Stato S.p.A. (peraltro con compiti non sempre coerenti con quelli dell'Agenzia del demanio), la Arcus S.p.A. e la CONI Servizi S.p.A., a proposito delle quali si rinvia ai capitoli di questa *Relazione* riguardanti il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero per i beni culturali e ambientali.

⁶² Art. 15 legge 27 dicembre 2004, n. 306.

⁶³ Cfr. il comunicato stampa della riunione del Consiglio dei ministri n. 1999 del 18 marzo 2005.

⁶⁴ Art. 29, comma 1, LF 2002.

Capitolo VII

Il personale

- 1. Considerazioni di sintesi.**
- 2. La “Relazione sul costo del lavoro pubblico 2001-2002”. Rinvio.**
- 3. L’evoluzione della spesa per il personale.**
- 4. Il finanziamento della contrattazione collettiva.**
- 5. La spesa per i rinnovi contrattuali.**
- 6. Il blocco delle assunzioni e gli istituti di flessibilità.**
- 7. La disciplina della dirigenza.**

1. Considerazioni di sintesi.

La situazione dei conti pubblici si è riflessa, nella materia del personale, con il sostanziale blocco della contrattazione collettiva per la tornata 2004-2005. A tale riguardo, la recente composizione del conflitto fra Governo e sindacati ha condotto alla previsione di incrementi medi delle retribuzioni pari al 5,01 a regime in ciascun comparto di contrattazione (+0,7 per cento in più rispetto a quanto previsto dalla legge finanziaria 2005), con un onere che dovrà essere contemplato, per la parte eccedente quella già coperta dalle leggi finanziarie 2004 e 2005, nella manovra finanziaria per il 2006.

Sempre sul piano economico-finanziario, restano confermate le difficoltà di contenimento della spesa per il personale, da porre in relazione sia con l’insufficienza della politica di blocco delle assunzioni (peraltro accompagnato da innumerevoli deroghe), sia con la persistente, rilevante incidenza di tale spesa sull’ammontare della spesa corrente (cui il lavoro pubblico contribuisce per un valore di circa il 25 per cento) e sul PIL¹.

L’esigenza di controllo della spesa per il personale è anche alla base delle ripetute

¹V. pure il cap. I della presente *Relazione*.

decisioni con le quali la Corte costituzionale ha confermato, nei confronti delle autonomie regionali e locali, i poteri che, negli anni più recenti, le leggi finanziarie hanno attribuito al Ministero dell'economia e alla Corte dei conti, allo scopo di consentire verifiche di congruenza fra le decisioni di spesa per la contrattazione collettiva e i generali equilibri di finanza pubblica.

Sul piano normativo, è di rilievo il completamento dell'*iter* concernente la riforma della dirigenza realizzata nel 2002 (legge n. 145), con l'emanazione delle disposizioni regolamentari sia per il passaggio dal “ruolo unico” nazionale ai “ruoli singolari” delle singole amministrazioni, sia per l'accesso alla dirigenza statale.

2. La “Relazione sul costo del lavoro pubblico 2001-2002”. Rinvio.

2.1 Nel corso del 2004, la Corte ha elaborato per il Parlamento una specifica “Relazione sul costo del lavoro pubblico 2001-2002”², avente ad oggetto, da una parte, la gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico e, dall'altra, i risultati delle politiche del personale, con riferimento agli obiettivi posti dalle leggi, dai regolamenti e dagli atti di programmazione.

Inoltre, la Relazione contiene valutazioni complessive sui processi e sugli andamenti economico-finanziari della contrattazione collettiva, nazionale e integrativa, relativa al primo quadriennio contrattuale (1998-2001) successivo alla riforma del sistema di contrattazione collettiva realizzata nel 1998 (d.lgs. n. 80). Essa reca, pertanto, una rassegna e una serie di riflessioni circa le problematiche emerse dall'introduzione a pieno titolo, nel settore pubblico, della contrattazione collettiva di diritto comune, soprattutto con riguardo alle sue implicazioni sui generali equilibri di finanza pubblica.

La Corte auspica di poter avviare, su tali problematiche, un utile confronto con il Parlamento, anche in vista di possibili modifiche legislative che tengano conto, congiuntamente, del maggior potere negoziale spettante - rispetto al passato - al sistema delle autonomie e delle esigenze di coesione del sistema finanziario.

2.2 I dati di riferimento della Relazione sono tratti solo in parte dal “Conto annuale” che il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato è tenuto a presentare annualmente. Risultano, al momento, solo alcuni dati relativi al Conto annuale 2003, mentre i Conti del 2001 e del 2002 presentano tuttora elementi di incompletezza³, contribuendo a rendere problematica

² La relazione, prevista dall'art. 60 d.lgs. n. 165 del 2001 (già art. 65 d.lgs. n. 29 del 1993), è stata deliberata nell'adunanza delle Sezioni riunite del 25 maggio 2004.

³ Da segnalare che i Conti del 2001 e del 2002 non risultano, a loro volta, ufficialmente pubblicati e sono accessibili

la definizione della base informativa sulla quale dovrebbero essere impostate le previsioni di spesa dei rinnovi contrattuali 2004-2005, con conseguenti prevedibili incertezze sull'entità dei relativi oneri e sulla loro coerenza con i generali equilibri economici e finanziari⁴.

2.3 La Corte deve, altresì, segnalare come il Conto annuale non venga accompagnato da una relazione generale, che esponga le maggiori problematiche emergenti dalle relazioni illustrative che ogni amministrazione è tenuta ad elaborare sul proprio Conto annuale, ponendo a raffronto i risultati della gestione del personale con gli obiettivi che ciascuna è chiamata a conseguire (art. 60, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001).

Altrettanto è a dire del “conto della previdenza” delle amministrazioni statali, mai predisposto dall’entrata in vigore del d.lgs. n. 29 del 1993, pur essendo stata nel frattempo costituita un’apposita struttura del Dipartimento - l’Ispettorato generale per la spesa sociale⁵ - che annovera specificamente fra i suoi compiti quelli consistenti nell’“analisi, verifica e monitoraggio del costo del personale delle amministrazioni pubbliche”.

3. L’evoluzione della spesa per il personale.

3.1 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 2000-2005 (*)
Redditi da lavoro dipendente

(in miliardi di euro)

	Redditi (a)	Variaz. % (b)	Uscite corr. (c)	Variaz. % (d)	% (a)/(c)
2000	123,3	-	512,6	-	24,1
2001	131,1	6,1	541,7	5,7	24,2
2002	136,4	4,1	557,3	2,9	24,5
2003	143,8	5,5	581,8	4,4	24,7
2004	148,2	3,0	599,2	3,0	24,7
2005 (stime)	153,5	3,5	615,2	2,7	24,9

(*) Fonti: Ministero dell’economia e delle finanze, *Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico [2001-2005]*; ISTAT, *Revisioni delle stime dell’indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche per gli anni 2000-2004*, 24 maggio 2005.

con restrizioni attraverso il sito internet del Ministero dell’economia.

⁴ V. pure *infra*, par. 4, 5, 6.2.

⁵ DPR 28 aprile 1998, n. 154, art. 2, comma 1, lett. d.

All'interno del dato che registra, nel 2004, l'indebitamento netto⁶, i redditi da lavoro dipendente (+3 per cento rispetto al 2003) hanno inciso sulle componenti di "uscita" per il 24,7 per cento, mantenendo, quindi, la quota dell'anno precedente. L'incidenza delle retribuzioni sul PIL è, invece, leggermente inferiore rispetto a quella del 2003, essendo passata dall'11,1 all'11 per cento.

A sua volta, la prospettiva di crescita dei redditi per il 2005 si attesterebbe sul 3,5 per cento rispetto al 2004, per effetto del rinnovo solo di una parte dei contratti collettivi scaduti⁷.

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

A livello di "settore pubblico", i pagamenti hanno registrato, nel 2004, un incremento del 4 per cento (+5829 milioni), sul quale hanno influito i rinnovi contrattuali 2002-2003 per il personale delle regioni e degli enti locali e per il personale della sanità, nonché il versamento di contributi previdenziali relativi ad anni precedenti. Per il 2005, la crescita dei pagamenti è stimata nell'ordine del 3,1 per cento, a causa dei previsti rinnovi contrattuali 2004-2005 e del consueto ritardato pagamento di oneri previdenziali⁸.

Estremamente contenuto, invece, l'aumento dei pagamenti nel "settore statale": +251 milioni, pari allo 0,3 per cento in più rispetto al 2003, dovuto alla circostanza che nel 2003 si erano avute, oltre che l'erogazione di maggiori contributi, rispetto al 2004, a favore della "gestione Stato" dell'INPDAP a titolo di contribuzione aggiuntiva (+67 milioni), spese per il pagamento degli arretrati contrattuali per l'anno 2002 al personale del comparto "scuola" e del comparto "ministeri" (circa 1.400 milioni), nonché, per circa 700 milioni, il versamento di contributi previdenziali relativi ad anni precedenti⁹. Le stime governative prospettano, peraltro, per il 2005, un incremento del 2,9 per cento, essenzialmente dovuto agli effetti dei rinnovi contrattuali e al versamento di contributi previdenziali relativi al 2004¹⁰.

Infine, al livello del bilancio dello Stato, e per effetto dei medesimi fattori cui s'è accennato, i maggiori pagamenti (+317 milioni) hanno determinato nel 2004 un incremento della spesa nella misura dello 0,4 per cento. La stima per il 2005 è, invece, di un incremento del

⁶ Nel 2004, l'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche è risultato pari a 43.652 milioni, superiore di 1.897 milioni a quello di 41.755 registrato nell'anno precedente, confermandosi sul 3,2 per cento del PIL.

⁷ Ministero dell'economia e delle finanze, *Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2005 e situazione di cassa al 31 dicembre 2004*, Roma, 2005, p. 14, p. 95.

⁸ *Ibidem*, p. 21 s.

⁹ *Ibidem*, p. 28.

¹⁰ *Ibidem*, p. 28 ss.

2,2 per cento (+1.773 milioni), dovuto alla chiusura nel corso del 2005 di alcune “code contrattuali” relative al biennio 2002-2003, alla sottoscrizione di alcuni contratti per il biennio 2004-2005 (con pagamento dei relativi arretrati), al riallineamento degli stipendi del personale delle Forze armate e dei Corpi di polizia¹¹.

3.2 Il conto delle Regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano espone, per il 2004, un incremento dei pagamenti per il personale pari al 10,9 per cento rispetto al 2003 (+547 milioni), dovuto all’applicazione del contratto collettivo 2002-2003 e al pagamento dei relativi arretrati, e una previsione di crescita per il 2005 dell’1,2 per cento (+70 milioni), che sconta - evidentemente - il mancato rinnovo del contratto 2004-2005¹².

Il conto consolidato della sanità registra, nel 2004, un aumento dei pagamenti del 9,1 per cento (+2.615 milioni) rispetto all’anno precedente, a seguito dell’applicazione del contratto collettivo 2002-2003 e alla corresponsione dei relativi arretrati, mentre la previsione di incremento per il 2005 è pari al 6,5 per cento, in dipendenza della chiusura di “code contrattuali” per il 2002-2003¹³.

Infine, il conto consolidato dei comuni e delle province espone, per il 2004, un incremento dell’11,8 per cento (+1.984 milioni) rispetto al 2003, in dipendenza dell’applicazione del contratto collettivo 2002-2003 e della corresponsione di arretrati, e prospetta una sostanziale stazionarietà dei pagamenti (+0,4 per cento) per il 2005, evidentemente scontando lo slittamento al 2006 degli oneri per il rinnovo del contratto collettivo 2004-2005¹⁴.

Per tutti tali settori, le stime 2005 contemplano il puntuale rispetto del patto di stabilità interno, l’evoluzione della spesa per il personale costituendo un fattore di rilievo nella prospettiva di contenere l’indebitamento netto del conto delle amministrazioni pubbliche entro il livello previsto dalla manovra finanziaria 2005.

3.3 La tab. 1 riporta i dati di rendiconto relativi alla spesa per il personale statale nel periodo 1997-2004.

Ne risulta, per il 2004, una sostanziale stabilità dei pagamenti rispetto all’anno precedente, a fronte di un incremento delle autorizzazioni di cassa (+4,8 per cento) dovuto ai previsti, e non avvenuti, rinnovi contrattuali.

¹¹ *Ibidem*, p. 95.

¹² *Ibidem*, p. 42 s.

¹³ *Ibidem*, p. 44 ss.

¹⁴ *Ibidem*, p. 51 s.

3.4 Una particolare attenzione merita la previsione, contenuta nella Relazione trimestrale di cassa, circa il minor impatto che, sull'indebitamento netto per il 2005, potrebbe derivare da un eventuale rinvio dei rinnovi contrattuali; cioè, sul presupposto che “l’aspettativa di un incremento di risorse da definire nella prossima legge finanziaria potrebbe determinare lo slittamento al 2006 della relativa stipula e dei conseguenti oneri assunti nella stima per un importo netto intorno allo 0,25 del PIL”¹⁵.

In primo luogo, la Relazione tiene conto dello slittamento al 2005 dei rinnovi contrattuali relativi al biennio 2002-2003 (quelli relativi ad alcune “code” e, soprattutto, alle categorie dirigenziali), il cui effetto netto in termini di maggior indebitamento è stimato in 1,2 miliardi (circa lo 0,1 per cento del PIL). Tale misura deriva da un aggravio degli oneri per la spesa di personale pari all’incirca al doppio, che però sarebbe in parte compensata da un incremento di contributi sociali e imposte sul reddito connesse proprio ai più elevati livelli retributivi (l’incidenza complessiva dei contributi e delle imposte è, infatti, non distante dal 50 per cento della massa retributiva).

La tab. 2 ricostruisce in termini quantitativi le ipotesi contenute nella Relazione circa la possibile successione nel tempo della stipula dei contratti.

La prima colonna indica l’onere (in termini finanziari e al lordo degli oneri riflessi) cui dovrebbe farsi fronte nel 2005, se tutti i contratti non stipulati nel 2004 (e, quindi, sia le “code” relative al biennio 2002-2003, sia i contratti relativi al biennio 2004-2005) venissero sottoscritti entro il 31 dicembre 2005. Si tratta, peraltro, di un’ipotesi limite, essendo improbabile che, in poco più di un semestre, vengano stipulati almeno sedici contratti per la dirigenza pubblica (otto per ciascun biennio) e dieci contratti per il personale non dirigenziale.

La seconda colonna riporta il minor onere per il 2005, ove si determinasse uno slittamento agli anni successivi dei contratti relativi al biennio 2004-2005. Le verifiche condotte dalla Corte con la Ragioneria generale dello Stato consentono di ritenere che sia questa l’ipotesi tecnica esposta nella Relazione, allorché si afferma che un rinvio al 2006 degli oneri conseguenti alla stipula dei contratti potrebbe tradursi in un miglioramento dell’indebitamento netto pari allo 0,25 per cento del PIL. L’onere dei contratti 2004-2005 è, infatti, complessivamente valutabile in un importo di 7,2 miliardi, che, al netto degli effetti indotti su entrate tributarie e contributi sociali, produrrebbe un impatto sul saldo di circa 3,6 miliardi (equivalente, per l’appunto, allo 0,25 per cento del PIL).

¹⁵ *Relazione*, cit., p. 16.

In questa ipotesi, i contratti da stipulare nel 2005 sarebbero quelli relativi al biennio 2002-2003 per le dirigenze dei vari comparti e per alcune “code” relative ad altre categorie di personale, nonché per l’aggiornamento del trattamento economico degli appartenenti alle Forze armate e ai Corpi di polizia (come del resto confermato dalla stessa Relazione di cassa nella stima dei pagamenti per l’anno 2005 relativamente ai diversi settori e, per quanto qui interessa, al settore “Bilancio dello Stato”¹⁶). Il tutto, con un onere che può essere stimato in 3,2 miliardi (al lordo degli oneri riflessi), di cui 2,2 per arretrati¹⁷.

L’ipotesi di cui si parla è, peraltro, antecedente alla stipula del “protocollo d’intesa” (27 maggio 2005) per la definizione dei contratti nazionali di lavoro pubblico relativi al biennio 2004-2005.

3.5 E’ il caso di osservare, con l’occasione, come tale protocollo offra alcune opportunità che andrebbero - anche nel segno di indicazioni da tempo fornite dalla Corte - adeguatamente sviluppate. Si tratta, da una parte, di porre in essere un ampio processo innovativo dell’organizzazione e delle procedure, da realizzare in parallelo con la programmata modernizzazione informatica e da accompagnare con un piano di generale riqualificazione professionale dei dipendenti; dall’altra parte, di orientare i previsti incrementi retributivi (+5,01 per cento in ciascun comparto di contrattazione) nella direzione di significativi incrementi della produttività, “con la conseguente valorizzazione - secondo quanto si legge nel protocollo - della qualità delle prestazioni e del merito”.

Si attende, ora, che il Governo e le parti pubbliche impartiscano all’ARAN gli indirizzi necessari ad impostare i negoziati in modo da correlare i miglioramenti economici all’effettivo, accertato conseguimento dei menzionati obiettivi.

4. Il finanziamento della contrattazione collettiva.

4.1 Vengono proposte, qui di seguito, una ricognizione delle disponibilità per i rinnovi contrattuali relativi al biennio 2004-2005 ed alcune considerazioni sugli effetti della mancata stipula dei medesimi contratti nel corso del 2004.

¹⁶ *Relazione*, cit., p. 95.

¹⁷ La valutazione riportata nel testo è ricavata essenzialmente dalla ricognizione delle risorse complessive indicate nelle relazioni tecniche di accompagnamento ai disegni di legge finanziaria per gli anni 2002-2003, nonché dalle stime disponibili circa il riparto delle stesse risorse fra i vari comparti ed aree. Agli importi così ricostruiti vanno, naturalmente, aggiunte le annualità di arretrati derivanti dalla ritardata stipula. La stima ottenuta risulta solo lievemente superiore al valore esposto nella Relazione trimestrale.

4.2 I rinnovi contrattuali relativi al biennio economico 2004-2005 furono quantificati, dalla Legge Finanziaria 2004, in 2.710 milioni per il 2004 e 5.130 milioni per il 2005. La manovra rifletteva una previsione di incremento biennale delle retribuzioni del 3,6 per cento, pari all'inflazione programmata per ciascuno dei due anni di riferimento (1,7 per il 2004, 1,5 per il 2005), più una percentuale di 0,2 per ciascun anno, destinata ad incrementi della produttività individuale e collettiva, sempre da gestire in sede di contrattazione integrativa.

Di tali oneri, quelli concernenti i contratti per il personale non statale, pari a 1.250 milioni per il 2004 e a 2.350 milioni per il 2005, venivano posti a carico dei bilanci regionali e degli enti locali.

La stessa legge prevedeva, relativamente al biennio 2002-2003, un concorso straordinario dello Stato ai maggiori oneri di personale del comparto "sanità" per un ammontare di 550 milioni nel 2004 e di 275 milioni a decorrere dal 2005.

4.3 L'impostazione originaria della manovra finanziaria 2005 confermava, sostanzialmente, il contenuto della legge finanziaria 2004¹⁸. Il modesto incremento di spesa (56 milioni per i contratti dei dipendenti statali, cui si aggiungevano 22 milioni per le restanti categorie di personale statale non contrattualizzato) derivava dalla ridefinizione in aumento dello 0,1 per cento, contenuta nel DPEF 2005-2008, del tasso d'inflazione programmato per il 2005, rispetto al valore indicato nell'analogo documento dell'anno precedente. Il Governo stimava, pertanto, che la definizione delle risorse per i rinnovi contrattuali non avrebbe richiesto sostanziali correzioni (benché la spesa per il personale non risultasse formalmente vincolata alla "regola del 2 per cento"), in ragione di una proiezione tendenziale per il 2005 che veniva collocata, per quanto detto, al di sotto del 2 per cento ($1,5 + 0,2 + 0,1$).

Nella sua versione definitiva, la manovra per il 2005 ha accresciuto l'ammontare delle risorse disponibili per i rinnovi, ipotizzando un ulteriore incremento medio delle retribuzioni pari allo 0,61 per cento, a titolo di recupero della maggiore inflazione effettivamente rilevata, con riferimento al precedente biennio contrattuale, rispetto a quella programmata (dove un incremento medio delle retribuzioni, nel biennio 2004-2005, del 4,31 per cento).

In termini assoluti, gli stanziamenti aggiuntivi ammontano a 411 milioni per il 2005 (dei quali 119 per il personale non contrattualizzato), 555 per il 2006 e altrettanti per il 2007 (per ciascun anno, 159 milioni sono destinati al personale non contrattualizzato). La relativa

¹⁸ Art. 3, commi 46 e ss.

copertura sarebbe assicurata da un equivalente risparmio di spesa dovuto al blocco del *turn over* per il 2005.

Per le amministrazioni non statali, gli analoghi stanziamenti vengono stimati nella misura di 332 milioni per il 2005, 452 milioni per il 2006 e altrettanti per il 2007.

4.4 Già in fase di preconsuntivo 2004, risultava evidente che la menzionata proiezione per il 2005 non si prospettava in linea con l'andamento di spesa verificatosi nel 2004. La proiezione si fondava, infatti, sull'imputazione al 2004 degli oneri derivanti, per un verso, dai contratti relativi al biennio 2002-2003 e non ancora rinnovati (riguardanti circa 360.000 unità di personale, con una spesa stimata, relativamente al 2004, in complessivi 2.974 milioni¹⁹ e, per altro verso, dalla stipula dei contratti nazionali relativi ai dipendenti dei comparti "statali" per il biennio 2004-2005. Avrebbe gravato, invece, sul 2005 l'onere dei soli contratti relativi ai comparti "non statali".

Di conseguenza, scontando il consueto, consistente divario rispetto alle previsioni, i redditi da lavoro dipendente avrebbero dovuto aumentare, nel 2004, di oltre il 6 per cento. Ma tale esito non si è verificato. Secondo le stime ISTAT (1° marzo 2005), i redditi da lavoro dipendente nell'intera pubblica amministrazione sono, infatti, mediamente aumentati, nel 2004, di circa il 3 per cento, a seguito della stipula, nell'anno, di un limitato numero di contratti - principalmente, di quelli relativi al SSN ed alle autonomie locali - relativi, oltre tutto, al biennio 2002-2003, e della mancata stipula di tutti i contratti relativi alle aree dirigenziali.

4.5 Le implicazioni finanziarie del rinvio al 2005 di un così consistente insieme di contratti da rinnovare presenta - come rilevato dalla Corte nella terza Relazione quadriennale sulle leggi di spesa 2004 ed in recenti audizioni parlamentari - aspetti di rilevante problematicità. Lo spostamento dell'onere al 2005 comporterà, infatti, che, in questo esercizio, le spese di personale eccederanno comunque il tetto della previsione originaria (1,8 per cento), anche per effetto della corresponsione degli arretrati.

Quanto, poi, alla spesa per i rinnovi contrattuali del personale appartenente ai comparti non statali, che viene fatta gravare direttamente sui bilanci degli enti, la Corte ha ripetutamente sottolineato, con riguardo ad analoghe previsioni di precedenti leggi finanziarie, che mancano dimostrazioni circa la sua effettiva sostenibilità da parte dei bilanci degli enti (v. pure *infra*).

¹⁹ Cfr. le informazioni fornite dal Ragioniere generale dello Stato nell'audizione parlamentare del 18 marzo 2004.

4.6 Ulteriori elementi di preoccupazione derivano da fattori di relativa indeterminatezza circa la reale entità degli oneri per il personale, quali discendono in fatto dalla contrattazione collettiva.

Anzitutto, il doppio livello di contrattazione - nazionale e decentrata - comporta che, mentre il primo livello sia oggetto di controlli, del Governo e della Corte, con riguardo alla compatibilità economica e finanziaria dei contratti (sia pure con i limiti di cui si dirà), il secondo livello sia caratterizzato da controlli che, per quanto suscettibili di essere estesi a tutte le amministrazioni, non possono, realisticamente, investire la mole dei contratti integrativi annualmente stipulati dalle oltre 10.000 amministrazioni dei diversi comparti.

In secondo luogo, gli incrementi riservati alla contrattazione integrativa “per l'aumento della produttività” si traducono, in mancanza di funzionanti sistemi di valutazione, in erogazioni largamente svincolate - come più volte segnalato dalla Corte - dalla verifica di un'accresciuta funzionalità delle attività e dei servizi resi dalle amministrazioni e dai loro addetti.

In terzo luogo, le modifiche del c.d. ordinamento professionale (avvenute in contrasto con un deciso, contrario orientamento della Corte costituzionale) hanno determinato un relativo innalzamento della base di calcolo degli incrementi retributivi derivanti dalla nuova contrattazione. Donde, fra l'altro, la necessità, ai fini di una corretta previsione di spesa, di un complessivo aggiornamento dei dati relativi alla distribuzione del personale fra le diverse aree e qualifiche.

4.7 Non mancano, infine, fattori di ordine legislativo, poiché, come rilevato nella citata “Relazione sul costo del lavoro pubblico”, già da alcuni anni si registra una tendenza ad intervenire nuovamente per legge nella materia retributiva, dopo che, in precedenza e per lungo tempo dopo il d.lgs. n. 29 del 1993, era stato rispettato il principio di competenza della contrattazione (collettiva e individuale) in materia retributiva.

Sul fenomeno, ci si intrattenne ampiamente lo scorso anno. Per richiamare soltanto i provvedimenti normativi emessi o pubblicati nel corso del 2004 e del 2005, si può ricordare che, in base a norme di riordino del Ministero delle attività produttive (art. 5, comma 1, d.lgs. n. 34 del 2004), ai suoi dipendenti di ruolo è stato destinato, con la finalità di ristabilire una non meglio precisata “omogeneità di trattamento”, il 30 per cento delle entrate provenienti dalla riscossione dei compensi percepiti dal ministero per lo svolgimento di prestazioni rese a terzi in materia di promozione, regolazione, sostegno e vigilanza delle attività economiche e produttive. Analogamente, spetta al personale del Ministero delle comunicazioni il 30 per cento delle entrate derivanti dalla riscossione dei compensi per prestazioni rese a terzi, al fine di incentivare la produttività del lavoro in relazione alla “accresciuta complessità delle funzioni e dei compiti

assegnati al ministero” (art. 6 d.lgs. n. 366 del 2003, relativo al riordino del Ministero delle comunicazioni); la stessa previsione si applica ai dipendenti dell’Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie. Ancora, nel riordinare il settore energetico, è stata autorizzata una spesa di 2 milioni, a decorrere dal 2004, per il trattamento del personale già appartenente al Ministero dell’industria, del commercio e dell’artigianato, “al fine di garantire la maggiore funzionalità dei compiti assegnati al Ministero delle attività produttive”²⁰.

Si tratta, evidentemente, di norme che (a parte altri loro aspetti problematici, come quello di disporre, attraverso norme legislative delegate, incrementi di spesa non previsti dalle norme di delega) determinano effetti di imitazione a favore dei dipendenti di altre amministrazioni e, soprattutto, incrementi di spesa non contemplati dalle annuali autorizzazioni di spesa per i rinnovi contrattuali. Di tali incrementi la contrattazione collettiva dovrà, peraltro, darsi carico per riassorbirli nella struttura retributiva conseguente alla stipula di ciascun contratto (art. 2, comma 3, d.lgs. n. 165 del 2001).

Si deve aggiungere che - come sottolinea la “Relazione sul costo del lavoro pubblico” - le stesse disposizioni delle leggi finanziarie aventi ad oggetto le autorizzazioni di spesa per i rinnovi contrattuali sono diventate, nel tempo, sempre più dettagliate, vincolando quote consistenti di risorse alle esigenze di specifiche categorie di personale, ovvero al raggiungimento di obiettivi particolari. Specifiche disposizioni hanno così riguardato, nelle leggi finanziarie degli ultimi anni, spesso ripetutamente, il personale di alcune importanti Amministrazioni (interno, esteri, difesa, giustizia, istruzione), innescando altresì processi di rincorsa retributiva da una legge finanziaria a quella successiva.

4.8 Sugli accordi a contenuto economico, la Corte ha espresso il proprio giudizio in termini di “certificazione” dei costi contrattuali²¹, rilevando, in tutti i comparti, il progressivo irrigidimento

²⁰ Art. 1, comma 116, legge 23 agosto 2004, n. 239. A proposito dell’autorizzazione di spesa, la Corte ha rilevato, nella relazione al Parlamento sulla legislazione di spesa del quadriennio settembre-dicembre 2004, l’esistenza di “una discordanza tra la norma sostanziale, che reca una autorizzazione di spesa di natura permanente, e la clausola di copertura, che è riferita al solo triennio compreso nel bilancio pluriennale”.

²¹ SS.RR. 3 luglio 2003, n. 30, per il comparto “ministeri”; SS.RR. 1 agosto 2003, n. 39, per il comparto “scuola” (il cui contratto ha assorbito il 77,6 per cento delle risorse complessivamente disponibili per i rinnovi contrattuali di tutti i comparti statali); SS.RR. 23 ottobre 2003, n. 42, per il comparto “enti pubblici non economici”; SS.RR. 12 febbraio 2004, n. 2, per il comparto “regioni e autonomie locali”; SS.RR. 16 aprile 2004, n. 7, e SS.RR. 28 aprile 2004, n. 11, per il comparto “servizio sanitario nazionale”; SS.RR. 22 dicembre 2003, n. 49, e 27 febbraio 2004, n. 5, per l’area negoziale dei dirigenti del Servizio Sanitario Nazionale.

Con riguardo ai contratti stipulati dalle regioni a statuto speciale e dalle province autonome, va segnalato che la Corte costituzionale ha dichiarato che non spetta alla Corte dei conti di sottoporre a “certificazione” le ipotesi di accordo relative al personale della Provincia di Trento, atteso che la disposizione legislativa provinciale (art. 60, comma 3, l.p. n. 7 del 1997, peraltro successivamente abrogata) concernente il controllo della stessa Corte sui contratti collettivi aveva ad oggetto non già la “certificazione dei costi contrattuali” prevista dall’art. 4 d.lgs. n. 396 del 1997 (ora art. 47, comma 4, d.lgs. n. 165 del 2001), bensì il preesistente e diverso procedimento di controllo, incentrato sul

della struttura retributiva, dovuta alla circostanza che le risorse finanziarie disponibili sono pressoché interamente destinate ad incrementare la retribuzione-base (vale a dire la quota fissa della retribuzione) e, quindi, a ridurre lo spazio discrezionale delle amministrazioni - pur previsto dagli atti di indirizzo all'ARAN - a fini di riconoscimento delle prestazioni con maggior contenuto di professionalità o caratterizzate da più elevata produttività.

Da segnalare, altresì, che tutti i contratti hanno previsto - in base ad un'interpretazione della Legge Finanziaria 2003 che è parsa autorizzare un temporaneo superamento dei vincoli imposti dall'accordo sulla politica dei redditi del luglio 1993 - aumenti della componente fissa della retribuzione in misura superiore ai tassi d'inflazione programmati nel biennio 2002-2003.

In particolare, con riguardo agli enti diversi da quelli del settore statale, la Corte ha ripetutamente richiamato l'attenzione del Governo e del Parlamento sulla necessità che la corretta quantificazione e copertura finanziaria degli oneri contrattuali sia il risultato (come ora esplicitato dall'art. 16, comma 7, legge n. 448 del 2001) di attendibili e documentate assicurazioni della parte pubblica circa l'effettiva sostenibilità dei costi contrattuali, mediante l'individuazione delle fonti di copertura all'interno dei bilanci degli enti (anche facendo ricorso ad analisi, elaborazioni e proiezioni in base ai dati desumibili dai documenti contabili).

Ancora, con riguardo agli oneri gravanti direttamente sui bilanci degli enti, la Corte ha richiamato la necessità che le verifiche di sostenibilità finanziaria - vale a dire il riscontro della capacità degli enti a finanza propria (regioni ed enti locali) o decentrata (sanità, università) di sostenere gli oneri dei contratti - avvengano "con maggior rigore scientifico, utilizzando indicatori dai quali sia possibile ricavare effettivamente l'incremento assoluto della spesa in termini annuali e pluriennali, e che esse tengano adeguato conto dell'autonomia impositiva degli enti, del livello di utilizzo delle risorse proprie per spese di personale, del grado di autonomia finanziaria generale, depurato quest'ultimo dalle entrate vincolate ad investimenti, le quali, evidentemente, non possono valere a misurare la sostenibilità di maggiori spese per il personale derivanti dall'applicazione di accordi collettivi".

Infine, nel rassegnare al Parlamento le valutazioni relative al contratto (non certificato) per il comparto "sanità"²², la Corte ha, anzitutto, richiamato le responsabilità di tutti i soggetti coinvolti nel procedimento di contrattazione, primo fra tutti il comitato di settore, all'osservanza delle prescrizioni (DL n. 347 del 2001) in materia di monitoraggio della spesa, affinché gli effetti prognostici del nuovo sistema di finanziamento della spesa sanitaria sui bilanci regionali

riscontro di "legittimità formale" dell'autorizzazione alla stipula dell'accordo, di cui all'art. 51, comma 2, d.lgs. n. 29 del 1993 (poi sostituito, appunto, dal citato art. 4 d.lgs. n. 396 del 1997): sent. 4 maggio 2005, n. 171.

²²SS.RR. n. 11/2004, cit., che fa seguito a SS.RR. n. 7/2004, cit., con la quale è stata pronunciata "certificazione negativa" del contratto.