

Capitolo V

Il personale

- 1. Considerazioni di sintesi.**
- 2. Il finanziamento della contrattazione collettiva per il quadriennio 2002-2005.**
- 3. L'evoluzione della spesa per il personale e l'andamento delle retribuzioni rispetto al tasso d'inflazione.**
- 4. Le altre misure in materia di personale nelle manovre finanziarie per il 2003 e il 2004. Gli istituti di flessibilità.**
- 5. La nuova disciplina della dirigenza.**

1. Considerazioni di sintesi.

1.1. Gli eventi che, nel 2003 e nei primi mesi del 2004, hanno interessato la materia del personale pubblico sono quattro.

Il primo è consistito nell'avvio del ciclo di contrattazione collettiva relativo al quadriennio 2002-2005, che ha registrato, finora, la stipula degli accordi economici 2002-2003 relativi ai comparti "ministeri", "scuola", "enti pubblici non economici", "regioni e autonomie locali", "servizio sanitario nazionale", "amministrazioni autonome dello Stato".

Il secondo è costituito dal completamento dell'*iter* normativo concernente la riforma della dirigenza realizzata nel 2002 (legge n. 145), con l'emanazione delle disposizioni regolamentari per il passaggio dal "ruolo unico" nazionale ai "ruoli singolari" per singole amministrazioni.

Il terzo è dato dalla conferma, ad opera della Corte costituzionale, delle misure di controllo che, anche sulle decisioni di spesa delle autonomie locali, sono state introdotte da norme degli anni 2001-2002 per verificare la congruenza di tali decisioni con i generali equilibri di finanza pubblica.

L'ultimo evento – tuttora in corso di svolgimento – attiene all'impatto che, sulla materia del personale pubblico, è destinata ad avere l'ulteriore riforma del titolo V (parte seconda) Cost., attualmente in discussione¹.

Questioni di rilievo, sul piano economico-finanziario, sono invece quelle che si riassumono nelle 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 e sul PIL².

1.2. La Corte ha recentemente predisposto per il Parlamento una specifica “Relazione sul costo del lavoro pubblico 2001-2002” (prevista dall'art. 60 d.lgs. n. 165 del 2001, già art. 65 d.lgs. n. 29 del 1993)³. Questa ha ad oggetto, per un verso, la gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico e, per altro verso, i risultati delle politiche del personale, con riferimento agli obiettivi posti dalle leggi, dai regolamenti e dagli atti di programmazione.

Essa si fonda su dati ed elementi di valutazione relativi al biennio 2001-2002, con il quale si è chiusa la prima tornata contrattuale (1998-2001) successiva alla riforma del sistema di contrattazione collettiva realizzata nel 1998 (d.lgs. n. 80), e contiene, pertanto, anche considerazioni di ordine generale sui processi e sugli andamenti economico-finanziari della contrattazione collettiva, nazionale e integrativa, riferita all'intero quadriennio.

E' a dire, peraltro, che 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. Invero, i Conti del 2001 e del 2002 presentano tuttora elementi di incompletezza, rendendo altresì problematica la definizione della base informativa sulla quale vanno formulate le previsioni di spesa dei rinnovi contrattuali 2002-2005, allo scopo di valutarne la compatibilità con i generali andamenti di finanza pubblica.

Restano, altresì, disattese – come la Corte continua a segnalare – le prescrizioni normative che richiedono al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato di elaborare sia una “relazione illustrativa” al Conto annuale, sia il “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

¹ A.C. 4862, XIV legisl.

² V. pure il Cap. I della presente Relazione.

³ La relazione è stata deliberata nell'adunanza delle Sezioni riunite del 25 maggio 2004.

generale per la spesa sociale⁴ – che ha fra i suoi compiti proprio quelli di “analisi, verifica e monitoraggio del costo del personale delle amministrazioni pubbliche”.

Il prolungato ritardo nella presentazione del Conto annuale e il mancato adempimento dei menzionati obblighi informativo-documentali sono fonte di preoccupazione, anzitutto, per l’opacità che ne discende circa la correlazione fra gli andamenti generali di bilancio e l’evoluzione della spesa per il personale pubblico (evoluzione i cui effetti costituiscono un fattore primario per la determinazione delle risorse finanziarie da destinare alla contrattazione collettiva); in secondo luogo, perché le più ampie stime e valutazioni concernenti gli equilibri della finanza previdenziale nazionale hanno una loro significativa componente nei costi previdenziali del settore pubblico. Donde, appunto, l’utilità di rilevazioni che la Corte da tempo segnala come essenziali.

2. Il finanziamento della contrattazione collettiva per il quadriennio 2002-2005.

2.1. Esaurita la tornata contrattuale 1998-2001 (per la prima volta senza “effetti di trascinamento” sulla tornata successiva⁵), la legge finanziaria 2002 finanziò i rinnovi contrattuali per il personale delle amministrazioni statali (ministeri, aziende autonome, agenzie, scuola) relativamente al biennio economico 2002-2003.

L’onere a regime era stimato in 2.300 milioni, comprensivi delle risorse destinate alla contrattazione integrativa.

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

Le autorizzazioni di spesa per i rinnovi contrattuali furono accresciute, dalla legge finanziaria 2003, per 885 milioni (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 9.577,79 milioni (di cui 1.180 per il personale in regime di diritto pubblico).

A sua volta, la legge finanziaria 2004, relativamente ai rinnovi 2004-2005 del personale statale (comprese le risorse da destinare alla contrattazione integrativa), ha quantificato l’onere dello Stato in complessivi 1.030 milioni per l’anno 2004 ed in 1.970 milioni a decorrere dal 2005.

⁴ DPR 28 aprile 1998, n. 154, art. 2, comma 1, lett. d.

⁵ Cfr. Aran, *Rapporto trimestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, n. 3 (marzo 2002), 6.

Quanto al personale in regime di diritto pubblico, l'autorizzazione di spesa è stata determinata in 430 milioni per l'anno 2004 e in 810 milioni a decorrere dall'anno 2005 (con specifica destinazione, rispettivamente di 360 milioni e di 690 milioni di euro, al personale delle Forze armate e dei Corpi di polizia), cui si aggiunge, a decorrere dal 2004, la somma di 200 milioni per il trattamento economico accessorio del personale delle Forze armate e dei Corpi di polizia, "in relazione alle pressanti esigenze connesse con la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica anche con riferimento alle attività di tutela economico-finanziaria, della difesa nazionale nonché con quelle derivanti dagli accresciuti impegni in campo internazionale".

L'ammontare delle risorse disponibili per i rinnovi contrattuali (e per gli accordi ad essi assimilati), quali risultano dalle leggi finanziarie 2002-2004, è specificato nella tabella che segue:

**DISPONIBILITÀ FINANZIARIE
PER I RINNOVI CONTRATTUALI 2002-2005
E PER GLI INCREMENTI RETRIBUTIVI DEL PERSONALE
IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO
(riepilogo dalle LF 2002-2004)**

448/2001 (L.F. 2002)				1.240,4	2.299,8	2.299,8			Settore Stato
				8	5	5			Scuola (contrattaz. integrativa)
				108,46	489,81	726,75	726,75		Autoaggiornamento docenti scuola
				35,00					Dirigenti scolastici
				20,66	20,66	20,66			Non contrattualizzati
				454,08	843,67	843,67			Trattam. Accessorio P.S. e FF.AA.
				273,72	480,30	480,30	480,30		Responsabilità civile e amm. P.S.
				1,00	1,00	1,00	1,00		Miglioramenti stipendiali FF.AA. E P.A.
				47,00	92,00	138,00	138,00		Personale carriera diplomatica
				5,16	5,16	5,16	5,16		Personale carriera prefettizia
			9,30	9,30	9,30	9,30			
289/2002 (L.F. 2003)				570,00	570,00	570,00			Settore Stato
							39,00	58,00	Tratt. Access. Personale ATA (Scuola)
				208,00	208,00	208,00			Non contrattualizzati
				50,00	50,00	50,00			Dirigenti P.S. e FF.AA.
				50,00	150,00	500,00			Miglioramenti stipendiali FF.AA. E P.A.
				2,00	2,00	2,00			Personale carriera diplomatica
				5,00	5,00	5,00			Personale carriera prefettizia
				3,00	3,00	3,00			Figure specialistiche VV.FF.
				4,00	6,00	6,00			Emolum. access. pers. amm. penitenziaria
350/2003 (L.F. 2004)					1.030,0	1.970,0			Settore Stato (compresa contrattaz. Integr.)
					0	0			Non contrattualizzati
					430,00	810,00			Trattam. Accessorio FF.AA. e P.S.
					200,00	200,00			Contratto SSN
					550,00	275,00			Riallineam. Pers. E.I., Marina e Aeronautica
					87,00	42,00			Riordino ruoli personale FF.AA. e P.S.
					73,00	118,00			Figure specialistiche VV.FF.
				2,00	2,00				
Totale Stato	254,6	1.602,0	2.989,2	3.486,0	5.927,8	5.575,3	8.371,2	6.621,0	
Totale pubblico	1	5	5	8	1	2	6	8	
TOTALE	201,4		1.644,9						
	2	916,71	2	-	-	-	-	-	
	456,0	2.518,7	4.634,1	3.486,0	5.927,8	5.575,3	8.371,2	6.621,0	
	3	6	7	8	1	2	6	8	

2.2. Senonché, le risorse di cui si parla non esauriscono l'ammontare delle decisioni di spesa per i pubblici dipendenti.

Come rilevato nella citata "Relazione sul costo del lavoro pubblico", già da alcuni anni è dato di registrare una tendenza legislativa ad intervenire nuovamente nella materia retributiva, dopo che, in precedenza e per lungo tempo dopo il d.lgs. n. 29 del 1993, il principio di

competenza della contrattazione (collettiva e individuale) in materia retributiva era stato senz'altro rispettato.

Così, ad esempio, è stabilito che, al di là dei benefici derivanti dalla contrattazione, i dipendenti delle agenzie fiscali siano destinatari di “compensi incentivanti”, connessi al raggiungimento dei risultati che formano oggetto delle convenzioni fra agenzie e Ministero dell'economia e al recupero di gettito nella lotta all'evasione fiscale (art. 59, comma 4, d.lgs. n. 300 del 1999)⁶. Una quota degli importi provenienti dalla riscossione delle sanzioni penali e amministrative comminate dalle direzioni provinciali del lavoro per le violazioni delle leggi sul lavoro è finalizzata all'incentivazione del personale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (art. 3, comma 150, legge n. 350 del 2003, legge finanziaria 2004). Ancora, ai dipendenti di ruolo del Ministero delle attività produttive è destinato, al fine di ristabilire una non meglio precisata “omogeneità di trattamento”, il 30 per cento delle entrate provenienti dalla riscossione dei compensi percepiti dal ministero (secondo una tariffa da stabilire con successivo decreto ministeriale) per lo svolgimento di prestazioni rese a terzi nel campo della promozione, regolazione, sostegno e vigilanza delle attività economiche e produttive (art. 5, comma 1, d.lgs. n. 34 del 2004, relativo al riordinamento del Ministero delle attività 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.

Al di là di altri aspetti di tali ultime norme, come l'aver disposto attraverso norme legislative delegate un sostanziale incremento di spesa non previsto dalle norme di delega, non sembra improbabile che disposizioni siffatte siano destinate a diffondersi anche in altri ministeri e settori di amministrazione, riducendo ulteriormente il contributo che al risanamento dei conti pubblici viene attribuito dai documenti di bilancio al contenimento della spesa corrente per il personale.

Si deve aggiungere – come sottolinea la “Relazione sul costo del lavoro pubblico” – che le stesse disposizioni delle leggi finanziarie aventi ad oggetto le autorizzazioni di spesa per i rinnovi contrattuali sono diventate sempre più analitiche, vincolando quote più o meno

⁶ Non è chiaro se tali incentivi si identifichino con quelli previsti, in relazione ai risultati della lotta all'evasione fiscale, dall'art. 12 del DL n. 79/1997, conv. dalla legge n. 140/1997 (come modificato dall'art. 3, comma 165, legge n. 350/2003, legge finanziaria 2004).

consistenti delle risorse alle esigenze di specifiche categorie di personale, ovvero al raggiungimento di obiettivi particolari.

Nel rinviare per l'analisi di dettaglio al menzionato documento, è qui sufficiente ricordare come, nelle leggi finanziarie degli ultimi anni, disposizioni specifiche – accanto a quelle concernenti il finanziamento della generalità dei contratti – hanno riguardato, 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.

2.3. Nel contesto dei rapporti tra finanza statale e finanza regionale-locale, è stabilito⁷ - com'è noto - 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 bilanci⁸. 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 copertura non risultano esposti né nelle leggi finanziarie, né in altri documenti di finanza pubblica (salvo che, 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.

Tuttavia, la maggiore autonomia riconosciuta alle autonomie regionali e locali (specie dopo il nuovo titolo V, parte seconda, Cost.) e la dilatazione dello "spazio negoziale" assegnato alla contrattazione integrativa dalle norme della "seconda privatizzazione" (d.lgs. n. 80 del 1998) hanno reso necessario istituire una "rete" di controlli sia sulle decisioni di spesa assunte

⁷ Art. 48, comma 2, d.lgs. n. 165/2001, già art. 52, comma 1, d.lgs. n. 29/1993.

⁸ Si v., ora, l'art. 48, comma 2, d.lgs. n. 165/2001.

dalle regioni e dagli enti locali in materia di personale, sia sugli effetti di tali decisioni, onde verificarne l'eventuale debordamento dalle previste compatibilità economiche e finanziarie.

A tal fine, la legge finanziaria 2002 ha, anzitutto, accresciuto la responsabilità dei "comitati di settore" nel deliberare gli atti di indirizzo (che debbono essere formulati in assoluta coerenza con i criteri e i parametri quantitativi stabiliti per il settore statale) e nel quantificare le risorse necessarie a sostenere l'onere finanziario dei rinnovi contrattuali (art. 16, comma 7, legge n. 448 del 2001).

In secondo luogo, allo scopo di prevenire esorbitanze della contrattazione collettiva dai limiti finanziari ad essa fissati, 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).

Ancora, per tutti i comparti di contrattazione ("statali" e "non statali"), ha previsto "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 ad 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 1998⁹ e che eventuali deroghe siano analiticamente motivate (art. 19, comma 8).

Le esigenze cui tali norme si propongono di soddisfare sono state, ora, riconosciute dalla Corte costituzionale, che, pur in un assetto di accresciuti poteri delle autonomie regionali e locali, ha ritenuto imprescindibile il rispetto degli equilibri di finanza pubblica che coinvolgono la responsabilità di tutti i livelli di governo. Essa ha, quindi, confermato la piena legittimità delle norme cui s'è accennato, le quali, lungi dal costituire normativa di dettaglio, sono strumentali rispetto al fine – legittimamente perseguito dalla legislazione statale in sede di

⁹ Art. 39 legge n. 449/1997.

coordinamento della finanza pubblica – di valutare la compatibilità, con i vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale, della spesa in materia di contrattazione collettiva¹⁰.

Inoltre, la Corte costituzionale ha ritenuto legittime le norme della stessa legge finanziaria (art. 19, comma 8, legge n. 448 del 2001) che ponevano limiti alle “assunzioni di personale” negli enti locali che non avessero rispettato le disposizioni del patto di stabilità interno per l’anno 2001 (divieto di assumere, per l’anno 2002, personale a tempo indeterminato [divieto assistito – come detto – da sanzione di nullità delle assunzioni eventualmente disposte]; ricorso alle procedure di mobilità per la copertura dei posti disponibili; obbligo di contenere la spesa per il personale a tempo determinato o in convenzione entro il limite di quella sostenuta nel 2001, incrementata del tasso d’inflazione programmata, ecc.), trattandosi di norme che perseguono il fine di dare effettività al patto di stabilità interno, “incidendo, con il divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato e di far lievitare le spese per il personale a tempo determinato, su una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo¹¹.

Infine, nel valutare la legittimità costituzionale di una disposizione regionale (Sicilia) che, in materia di prepensionamento di dipendenti da enti locali (fino al 45 per cento del totale), faceva gravare i relativi oneri finanziari, in modo del tutto generico, sugli enti stessi, la Corte costituzionale ha sancito che norme del genere non solo non adempiono all’onere, imposto dall’art. 81, comma 4, Cost., di indicare i mezzi finanziari per far fronte alle spese previste, in quanto si limitano esclusivamente a menzionare i soggetti su cui tale onere verrebbe a gravare, ma finiscono per incidere negativamente sulla stessa autonomia degli enti locali, “imponendo loro di impegnare proprie risorse per finanziare decisioni incidenti sui propri apparati da altri assunte e, potenzialmente, anche in contrasto con l’interesse al buon funzionamento dei propri apparati amministrativi”¹².

Su queste basi, il Ministero dell’economia e il Dipartimento della funzione pubblica sono legittimati ad esercitare ogni utile e opportuno monitoraggio dei flussi di spesa destinati, anche per il tramite della contrattazione integrativa, a tutto il personale dipendente delle pubbliche amministrazioni.

2.4. Al maggio 2004, risultano stipulati - come accennato - gli accordi nazionali 2002-2003

¹⁰ Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 4.

¹¹ Corte cost. n. 4/2004, cit. La stessa sentenza ha chiarito che costituisce disposizione di principio anche la norma che pone a carico degli enti gli oneri della contrattazione collettiva, poiché essa rientra nella materia, di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), della “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica”.

relativi al personale dei comparti “ministeri”, “scuola”, “enti pubblici non economici”, “regioni e autonomie locali”, “servizio sanitario nazionale”, “amministrazioni autonome dello Stato”, cui si aggiungono gli accordi relativi a comparti speciali, come quelli delle Agenzie fiscali¹³ e della Presidenza del Consiglio dei Ministri¹⁴. Sempre nel 2003, sono stati stipulati due accordi per la dirigenza del servizio sanitario nazionale, integrativi del CCNL stipulato nel 2000.

Su di essi, la Corte ha espresso il proprio giudizio in termini di “certificazione” dei costi contrattuali¹⁵, rilevando, in tutti i comparti, il progressivo irrigidimento 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) dei dipendenti 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 il contratto per il comparto “ministeri” costituisce il paradigma di tutti gli altri contratti (a parte quello per il comparto “scuola”, che ha fruito di specifiche risorse aggiuntive stanziata dalla legge finanziaria 2003) quanto a incrementi medi a regime delle retribuzioni (+5,66 per cento), sia pure con lievi scostamenti in aumento per il personale del comparto “regioni e autonomie locali”. Inoltre, tutti i contratti prevedono – 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).

¹² Corte cost., 21 ottobre 2003, n. 314.

¹³ Cfr. il rapporto di certificazione approvato dalle sezioni riunite nell’adunanza del 27 maggio 2004.

¹⁴ Cfr. il rapporto di certificazione di cui alla del. sez. riun. 31 maggio 2004, n. 14.

¹⁵ Sez. riun., 3 luglio 2003, n. 30, per il comparto “ministeri”; Sez. riun., 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); Sez. riun., 23 ottobre 2003, n. 42, per il comparto “enti pubblici non economici”; Sez. riun., 12 febbraio 2004 n. 2, per il comparto “regioni e autonomie locali”; Sez. riun., 16 aprile 2004, n. 7, e Sez. riun., 28 aprile 2004, n. 11, per il comparto “servizio sanitario nazionale”; Sez. riun., 22 dicembre 2003, n. 49, e 27 febbraio 2004, n. 5, per l’area negoziale dei dirigenti del servizio sanitario nazionale.

In tale logica, spetta, in primo luogo, ai comitati di settore il compito di individuare, nell'ambito delle disponibilità dei bilanci degli enti, le risorse necessarie per i rinnovi contrattuali e le relative forme di copertura, mentre spetta al Governo, nella veste di garante degli equilibri di finanza pubblica, la valutazione sia della coerenza delle indicazioni contenute nell'atto di indirizzo con i parametri di compatibilità economica previsti nei documenti di programmazione economico-finanziaria, sia della compatibilità finanziaria delle ipotesi di accordo in relazione all'eventuale concorso dello Stato nella copertura delle spese derivanti dal contratto. Spetta, infine, all'ARAN il compito di condurre le trattative nei limiti delle compatibilità economiche e finanziarie così individuate e di quantificare i relativi oneri, diretti ed indiretti, derivanti dall'applicazione del contratto.

Non sono, quindi, sufficienti, ai fini della certificazione positiva, né semplici assicurazioni dei comitati di settore circa l'esistenza, nei bilanci degli enti, delle disponibilità finanziarie per far fronte all'onere dei contratti, né dichiarazioni del Governo in ordine all'esclusiva responsabilità delle regioni e degli enti locali nel reperimento delle risorse necessarie, occorrendo, invece, "dare indicazione dei mezzi di copertura reali, sia in termini di competenza sia in termini di cassa, e della dimostrazione della sostenibilità nel tempo degli oneri, sia pure attraverso dati di stima, secondo criteri di sana e prudente gestione".

Ancora, con riguardo agli oneri che vengono fatti gravare 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 – avvenga "con maggior rigore scientifico, utilizzando indicatori dai quali sia possibile ricavare effettivamente l'incremento assoluto della spesa in termini annuali e pluriennali e che 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".

Da ultimo, nel rassegnare al Parlamento le valutazioni relative al contratto (non certificato) per il comparto "sanità"¹⁶, 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

¹⁶ Sez. riun. n. 11/2004, cit., che fa sèguito a Sez. riun. n. 7/2004, cit., con la quale è stata pronunciata "certificazione negativa" del contratto.

bilanci regionali vengano attentamente valutati ai fini di un'attendibile individuazione della cornice economico-finanziaria entro cui la contrattazione deve svolgersi. In secondo luogo, ha segnalato come il controllo della spesa sia stato reso ancor più stringente dall'assetto procedimentale conferito alla contrattazione collettiva (nazionale e integrativa) per effetto degli artt. 16 e 17 della legge finanziaria 2002, la cui *ratio* si riconduce alla necessità di assicurare, sia in sede di indirizzo, sia nella fase successiva, che le disposizioni contrattuali non determinino oneri non coerenti con gli andamenti generali della finanza pubblica. In terzo luogo, è stata rimarcata l'importanza di assumere, in sede di certificazione dei contratti, indicatori che consentano di verificare la sostenibilità dei menzionati oneri rispetto agli andamenti di quadro della finanza di comparto, talché la verificata eccedenza della complessiva spesa sanitaria rispetto al livello concordato negli accordi Stato-regioni¹⁷ comporta l'insussistenza anche delle condizioni preliminari per far luogo ad una valutazione di compatibilità finanziaria della nuova spesa implicata dal contratto.

Proprio in considerazione di ciò, e considerato che il negoziatore pubblico ha comunque ritenuto di pervenire alla stipula dell'accordo, la Corte ha espresso al Parlamento "fondati motivi di preoccupazione circa la sostenibilità, a legislazione vigente e in costanza del blocco della fiscalità regionale, degli oneri di personale che il contratto ha introdotto a carico delle aziende sanitarie". Inoltre, la Corte ha sottolineato l'opportunità che, in casi del genere, decisioni di spesa di così rilevante impatto siano assunte in base a valutazioni che, tenuto conto dei complessivi andamenti della finanza pubblica, siano inserite nel contesto delle necessarie operazioni correttive.

¹⁷ Il Ragioniere generale dello Stato, nell'audizione del 18 marzo 2004 dinanzi alla V Commissione permanente del Senato, ha affermato che "la spesa sanitaria per gli anni 2001, 2002 e 2003 è risultata strutturalmente superiore a quella convenuta" nell'accordo dell'8 agosto 2001 e che "nel 2003, il costo della spesa sanitaria ha ecceduto il livello concordato di 2,736 miliardi di euro, *senza comprendere* gli oneri legati al rinnovo sia delle convenzioni sia dei contratti di lavoro del personale" (par. 6.1).

Inoltre, come rilevato dalla Corte nell'audizione del 6 maggio 2004 presso il Comitato permanente per il monitoraggio degli interventi di controllo e contenimento della spesa pubblica, "nonostante l'evidenza di un rallentamento, nel 2003, di numerose tipologie della spesa sanitaria grazie ai controlli più incisivi disposti dalle regioni, le risorse a disposizione della sanità risultano ancora sistematicamente inferiori al volume di spesa che – spesso con ritardo – viene accertato a consuntivo. Lo scarto risulterebbe, infatti, nel 2003 in crescita rispetto al 2002. – Si creano, in tal modo, le condizioni per una forte lievitazione delle risorse da destinare alla sanità, attraverso interventi correttivi da assumere a carico delle regioni. La criticità della situazione nel comparto sanitario è accentuata dalla circostanza che i risultati del 2003 si giovano, in misura non irrilevante, dello slittamento al 2004 degli effetti attesi dal rinnovo dei contratti collettivi di lavoro 2002-2003 per il personale del SSN".

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

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 2001-2004 (*) Redditi da lavoro dipendente

(in milioni di euro)

	Redditi (a)	Variatz. % (b)	Uscite corr. (c)	Variatz. % (d)	% (a)/(c)
2001	131,1	6,1	540,9	5,6	24,2
2002	136,4	4,1	556,6	2,9	24,5
2003	143,6	5,3	581,5	4,5	24,7
2004 (stime)	149,5	4,1	603,1	3,7	24,7

(*) Fonte: Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 2004 e situazione di cassa al 31 dicembre 2003

All'interno dell'incremento che ha registrato nel 2003 l'indebitamento netto¹⁸, l'aumento dei redditi da lavoro dipendente (+5,3 per cento rispetto al 2002, per effetto dei rinnovi contrattuali in diversi comparti) ha inciso sulle componenti di "uscita" nella misura del 24,7 per cento e, quindi, con un lieve aumento rispetto all'anno precedente (e comunque, con un aumento progressivo rispetto agli anni precedenti). L'incidenza delle retribuzioni sul PIL è anch'essa leggermente superiore rispetto al 2001, essendo passata dal 10,8 all'11 per cento (ma anche questo dato conferma una tendenza che è costante da alcuni anni).

A sua volta, la prospettiva di crescita dei redditi per il 2004 (+4,1 per cento rispetto al 2003), dovuta ai restanti rinnovi contrattuali (che dovrebbero comportare anche la corresponsione di arretrati)¹⁹, non modificherebbe, secondo le stime governative, l'incidenza dell'aggregato sulle uscite correnti.

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 tali dati e quelli dei pagamenti effettuati allo stesso titolo nel "settore pubblico": v. *infra*).

¹⁸ Nel 2003, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è risultato pari a 31.832 milioni, superiore di oltre 3.400 milioni a quello di 28.403 registrato nell'anno precedente, raggiungendo il 2,3 per cento del PIL (+0,1 per cento rispetto all'anno precedente).

¹⁹ Ministero dell'economia e delle finanze, *Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2004 e situazione di cassa al 31 dicembre 2003*, Roma, 2004, Premessa.

Al livello di “settore pubblico”, i pagamenti hanno registrato, nel 2003, un incremento del 6,3 per cento, sul quale hanno influito circostanze varie, come l’aumento dei versamenti per ritenute contributive e previdenziali sulle retribuzioni del personale statale (aumento a sua volta determinato dalla diminuzione della stessa voce di spesa nel 2002, a causa dell’anticipato versamento di ritenute e contributi nel dicembre 2001, in corrispondenza della prevista introduzione dell’euro), l’erogazione di maggiori contributi a favore della “gestione Stato” dell’INPDAP a titolo di contribuzione aggiuntiva (539 milioni di euro), le spese per il pagamento di arretrati contrattuali per l’anno 2002 al personale dei comparti “ministeri” e “scuola” (circa 1.400 milioni), il versamento di contributi previdenziali relativi ad anni precedenti (700 milioni)²⁰. Tali anticipati versamenti sono anche all’origine dei minori pagamenti, nel 2002, per spese di personale a livello di settore statale (-1,3 miliardi di euro, pari all’1,82 per cento in meno rispetto al 2001). Le stime governative prospettano, peraltro, per il 2004, un ulteriore incremento del 5,3 per cento, essenzialmente dovuto allo slittamento dal 2003 al 2004 degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il personale dei comparti “regioni e autonomie locali” e “sanità”²¹.

Nel “settore statale”, l’incremento dei pagamenti per redditi da lavoro dipendente (+9,4 per cento) si riporta agli stessi fattori evidenziati per il settore pubblico, mentre per il 2004 l’incremento è previsto nella misura dell’1,2 per cento, come riflesso della corresponsione di arretrati per i rinnovi contrattuali del personale statale stipulati nel 2003 e del versamento di ritenute e contributi relativi al precedente esercizio.

Infine, al livello del bilancio dello Stato, e per effetto dei medesimi fattori cui s’è accennato, i maggiori pagamenti (6.942 milioni) hanno determinato nel 2003 un incremento della spesa nella misura del 9,5 per cento. La stima per il 2004 è di un ulteriore incremento dell’1,2 per cento (+975 milioni)

3.2. Il conto delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano espone, per il 2003, un incremento dei pagamenti per il personale pari al 4,5 per cento rispetto al 2002 (+216 milioni) e una previsione di incremento per il 2004 del 5,3 per cento circa (+265 milioni), da ricondurre allo slittamento dal 2003 al 2004 dell’applicazione del nuovo contratto collettivo per il biennio economico 2002-03.

Il conto consolidato della sanità registra, nel 2003, un aumento dei pagamenti contenuto

²⁰ *Ivi*, cap. I.

²¹ *Ibidem*.

nella misura dell'1,5 per cento (+431 milioni) rispetto all'anno precedente, mentre la previsione di incremento per il 2004 è pari al 15,7 per cento, in dipendenza del contratto collettivo per il biennio 2002-03.

Infine, il conto consolidato dei comuni e delle province espone, per il 2003, un incremento dell'1,9 per cento (+301 milioni) rispetto al 2002 e prospetta, per il 2004, un aumento dell'8,8 per cento (+1.397), anch'esso da ricollegare allo slittamento dal 2003 al 2004 degli oneri per il rinnovo del contratto collettivo 2002-2003.

Per tutti tali settori, le stime 2004 scontano il puntuale rispetto del patto di stabilità interno, talché l'evoluzione della spesa per il personale costituisce un fattore determinante al fine di contenere l'indebitamento netto del conto delle amministrazioni pubbliche entro il previsto livello del 2,9 per cento del PIL.

3.3. La tab. 2 riporta i dati di rendiconto relativi alla spesa per il personale statale nel periodo 1997-2003.

Ne risulta, per il 2003, un consistente incremento (+9,4 per cento) dei pagamenti rispetto all'anno precedente, a fronte di un incremento delle autorizzazioni di cassa (+4,6 per cento) dovuto ai previsti, e avvenuti, rinnovi contrattuali.

3.4. Una valutazione dell'andamento delle retribuzioni nel periodo 1998-2002 è stata recentemente compiuta anche dall'ARAN, in base a dati di contabilità nazionale.

Secondo tale valutazione, la crescita cumulata delle retribuzioni di fatto, utilizzando come base il 1997, è stata pari al 16,7 per cento. Nello stesso periodo, i prezzi al consumo sono cresciuti del 12 per cento, permettendo, quindi, una crescita complessiva reale delle retribuzioni pubbliche superiore al 4 per cento, pari a circa lo 0,8 per cento l'anno (la differenza fra i due tassi offrirebbe il 4,7 per cento, ma un calcolo più corretto, attuato rapportando le due variazioni, porta al 4,2 per cento). Per il 2003, il rinnovo dei contratti dovrebbe comportare – come da intese fra le parti sociali recepite dalle leggi finanziarie – un'ulteriore crescita di circa il 6 per cento.

In termini di retribuzioni di fatto, si sarebbero pertanto verificati non trascurabili guadagni reali da parte del personale pubblico, il che corrisponde – secondo un criterio di compatibilità economica – ad andamenti congiunturali caratterizzati da una relativa crescita economica e, al suo interno, da effettivi miglioramenti in termini di produttività del lavoro.

Aggiunge l'ARAN che tali miglioramenti si sono effettivamente realizzati nel periodo 1998-2002, quando i guadagni di produttività complessivi del sistema sono risultati pari al 3,2

per cento, e cioè ad un valore non eccessivamente distante dalla misura dei benefici conseguiti dalla retribuzioni pubbliche rispetto all'inflazione (come detto, circa il 4 per cento).

Senonché, la prospettiva di una contrazione della produttività o, quanto meno, della sua stazionarietà non è scontata dall'incremento della spesa e delle retribuzioni nella misura (circa il 6 per cento, come detto) già assunta in sede di legge finanziaria 2004; di talché, i benefici di fatto garantiti ai pubblici dipendenti evidenziano comunque un guadagno, a fronte di un'inflazione effettiva inferiore (pari al 2,5 e 2,7 per cento, rispettivamente per gli anni 2002 e 2003).

4. Le altre misure in materia di personale nelle manovre finanziarie per il 2003 e per il 2004. Gli istituti di flessibilità.

4.1. Da oltre dieci anni, le leggi finanziarie perseguono l'obiettivo della "razionalizzazione" della spesa per il personale, considerato come uno dei settori a maggior rischio per gli equilibri della finanza pubblica (la stessa "privatizzazione" del pubblico impiego, realizzata nel 1993, era ispirata, fra l'altro, ad esigenze di maggior controllo della spesa in tale comparto).

Le misure adottate hanno riguardato, per un verso, il procedimento di determinazione delle risorse da destinare alla contrattazione collettiva e i controlli sulla spesa derivante dai rinnovi contrattuali; per altro verso, la riduzione del personale in servizio, anche come effetto delle trasformazioni che, nell'assetto degli apparati centrali, sono state determinate dai ripetuti riordinamenti cui essi sono stati sottoposti e dai trasferimenti di funzioni statali al sistema delle autonomie.

Quanto al primo aspetto, ci si è già soffermati, in questo capitolo e nelle relazioni degli scorsi anni, sui problemi di "tenuta" dell'impianto normativo che si proponeva di fissare, con la legge finanziaria, le risorse da destinare alla contrattazione e di rimettere a questa l'intera disciplina dei trattamenti economici individuali.

Quanto al secondo aspetto, la densa normativa annuale sul blocco e, poi, sulla programmazione delle assunzioni ha dato pur essa risultati insoddisfacenti.

E' noto che, fin dalla legge finanziaria 1998 (n. 449 del 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 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 stabilì che il precedente limite del 50 per cento 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 del 2001), fermo restando il principio di programmazione degli accessi, per un verso impose alle Amministrazioni statali di realizzare, in ciascuno degli anni 2003 e 2004, una riduzione di personale di almeno l'1 per cento rispetto a quello in servizio al 31 dicembre 2002 e, per altro verso, sancì il divieto assoluto di nuove assunzioni a tempo indeterminato (con limitate eccezioni per talune categorie di personale).

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 per cento del personale in servizio alla data del 31 dicembre 1997.

Quindi, la legge finanziaria 2003 (n. 289 del 2002) ha obbligato 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 del 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 del 2001)²².

Nell'attesa delle nuove dotazioni, la legge disponeva il "congelamento" dei posti in organico (con alcune 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. Inoltre, le amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici erano chiamate a realizzare, in ciascuno degli anni 2004 e 2005, una riduzione del loro personale in misura non inferiore all'1 per cento di quello in servizio al 31 dicembre 2003²³ (fermi restando, 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 erano tenute ad adeguare le loro politiche di reclutamento del personale al principio di contenimento della spesa.

La norma in esame ha reso, pertanto, ancor più severa la disciplina sulla 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.

²² Su tali processi di trasformazione organizzativa, si v. il capitolo precedente, par. 4.

²³ Tale riduzione era 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.

A tale disciplina si aggiungeva un nuovo blocco delle assunzioni, vietandosi (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 lorda a regime di 220 milioni (80 milioni per il 2003 e 220 milioni 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.

Limitazioni erano 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 per cento della spesa media annua sostenuta nel triennio 1999-2001.

Infine, la legge finanziaria 2004 (n. 350 del 2003) ha stabilito, da una parte, un relativo allentamento del blocco delle assunzioni, consentendo l'avvio delle relative procedure in una serie numerosa di amministrazioni ed enti, e, dall'altra, l'obbligo per le amministrazioni dello Stato e per gli enti pubblici non economici (con organico superiore a 200 unità) di un ulteriore snellimento delle dotazioni organiche, da ridurre, in ciascuno degli anni 2005 e 2006, in una misura non inferiore all'1 per cento del personale in servizio al 31 dicembre 2004. Viene consentito anche per il 2004 che le amministrazioni si avvalgano di personale a tempo determinato.

Regioni ed enti locali sono tenuti a rispettare una serie di condizioni e adempimenti per poter procedere a nuove assunzioni, anche in relazione all'eventuale mancata osservanza (da parte degli enti locali) del patto di stabilità interno. In ogni caso, sono tenuti ad "adeguare le proprie politiche di reclutamento di personale al principio del contenimento della spesa in coerenza con gli obiettivi fissati dai documenti di finanza pubblica" (art. 3, comma 69).

I dati più recenti sull'effettiva riduzione del personale nel complesso delle pubbliche amministrazioni sono stati forniti (sia pure parzialmente e – come detto – con carattere di non definitività) dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, nel Conto annuale 2002.

In base ad esso, il totale dei dipendenti delle Amministrazioni pubbliche evidenzia un incremento complessivo di poco meno del 3 per cento fra il 1997 e il 2002, dovuto in buona parte alle nuove assunzioni, fra il 1999 e il 2001, di personale della scuola (oltre 62.000 unità) e del Servizio sanitario nazionale (circa 40.000 unità), nonché dei militari volontari (oltre 17.000 unità, a seguito del processo di professionalizzazione delle Forze armate). Un lieve ribasso si

sarebbe registrato fra il 2000 e il 2001 (-1 per cento circa), mentre il dato sarebbe rimasto sostanzialmente stabile nel 2002.

Nel rinviare, per più analitiche valutazioni, alla citata “Relazione sul costo del lavoro pubblico 2001-2002”, va peraltro rilevato che tali dati non coincidono con quelli elaborati dall’ISTAT in sede di contabilità nazionale, poiché questi assumono le unità di lavoro non “in senso fisico”, ma “in senso economico”, rapportandole alla durata media delle ore di lavoro contrattuali pro-capite (talché più dipendenti a orario settimanale non completo possono comporre una sola unità di lavoro). Ciò nonostante, i dati di contabilità nazionale espongono un *trend* in aumento anche per il 2001 e per il 2002 (ma, per quest’ultimo anno, si tratta di dati ancora provvisori).

L’esigenza di ricomporre ad unità metodologica o, almeno, di rendere confrontabili i dati provenienti dalle due fonti è tanto più avvertita in quanto queste assumono valore, rispettivamente, per la determinazione delle risorse da destinare alla contrattazione collettiva e per la verifica di conformità ai parametri comunitari di evoluzione della spesa pubblica. Di qui, l’iniziativa assunta dalla Corte di costituire un gruppo di lavoro, composto – oltre che da rappresentanti della stessa Corte – da esperti del Dipartimento della funzione pubblica, dell’Istat, della Ragioneria generale dello Stato e dell’ARAN, con il compito, fra l’altro, di formulare proposte volte a garantire la tempestività, la qualità e l’omogeneità dei dati in materia di personale del settore pubblico e delle dinamiche salariali nei vari comparti.

Ad ogni modo, risulta evidente che l’obiettivo di progressiva riduzione del personale non è stato realizzato; e siccome le minori spese derivanti da tale riduzione vengono assunte nei documenti di bilancio come una voce rilevante delle annuali manovre finanziarie, appare problematico, nelle future manovre, continuare a fondare su questa “voce” aspettative di risparmi rivelatesi difficilmente realizzabili.

Del resto, per il 2004 è prevista una dinamica delle assunzioni accentuata dalla circostanza che la legge finanziaria 2004 da un lato ha incrementato il fondo per le assunzioni in deroga (fissato a regime in 280 milioni a decorrere dal 2005); dall’altro ha previsto, al di fuori del suddetto fondo, specifiche autorizzazioni ad assumere (n. 9.340 Carabinieri in un triennio; n. 1.000 appuntati e finanzieri del Corpo della guardia di finanza in un biennio; n. 500 unità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; ricercatori dell’università e degli enti di ricerca vincitori di concorso al 31 dicembre 2003, stimati in circa 1.500 unità)²⁴.

²⁴ Cfr. l’audizione del Ragioniere generale dello Stato del 18 marzo 2004 dinanzi alla V Commissione permanente del Senato, cit., par. 5.3.

4.2. L'introduzione nel settore pubblico di rapporti di lavoro flessibili, secondo regole comuni a quelle del settore privato, dovrebbe costituire un ulteriore strumento di contenimento del costo del lavoro.

Tuttavia, anche su questo versante, la situazione – quale rilevata dal Conto annuale 2002 – è incerta e non univoca.

I rapporti di lavoro *part-time* hanno ricevuto un relativo incremento: dall'1,7 al 3,8 per cento degli occupati, rispettivamente nel 1997 e nel 1999, fino a superare il 5,3 per cento nel 2001, ma scendendo al 3,5 per cento nel 2002. L'incremento più significativo del *part-time* superiore al 50 per cento dell'orario di lavoro completo si registra fra i dipendenti dei ministeri, degli enti pubblici non economici e del servizio sanitario nazionale; la crescita del *part-time* inferiore al 50 per cento è dovuta al personale del servizio sanitario nazionale e a quello degli enti di ricerca. La crescita è stata in buona misura favorita dall'obbligo di legge (art. 39 legge n. 449 del 1997) di stipulare contratti *part-time* con il 50 per cento del personale di nuova immissione; la tendenza alla diminuzione sembra, invece, dovuta alla facoltà concessa ai dipendenti di ottenere la conversione in rapporti a tempo indeterminato trascorsi due anni dall'assunzione.

Un ulteriore strumento di riduzione della spesa per il personale dovrebbe essere costituito dall'obbligo per le amministrazioni, ripetuto nelle leggi finanziarie a partire da quella per il 1998, di assumere a tempo parziale o comunque con altre forme di rapporto di lavoro flessibile e, insieme, dall'introduzione di facilitazioni e incentivi al personale in servizio perché trasformi il proprio rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale. Senonché, persiste 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 offerte da queste tipologie di lavoro non sono, infatti, adeguatamente considerate dalle amministrazioni, che finiscono per effettuare un utilizzo estemporaneo dei menzionati contratti, al di fuori di una pur possibile pianificazione dei rapporti che, all'interno di ciascuna amministrazione, sono suscettibili di flessibilizzazione nelle diverse forme consentite²⁵.

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.

Con riferimento al personale assunto con contratto a tempo determinato, al netto del

²⁵ Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Relazione al Parlamento*, cap. VI, par. 3.5.

personale appartenente al comparto scuola, i dati tratti dal Conto annuale 2002 evidenziano una progressiva crescita nel quadriennio 1998-2001 (+13 per cento), seguita da una contenuta contrazione nell'esercizio 2002 (-2,8 per cento).

I contratti di formazione e lavoro, sviluppatasi soprattutto nel comparto "regioni e autonomie locali", sono in progressiva crescita (dai 294 del 1998 ai 1.788 del 2002), ascrivibile anche al più volte reiterato blocco delle assunzioni che, impedendone la trasformazione in contratti a tempo indeterminato, ne ha prolungato nel tempo la efficacia.

I contratti di lavoro interinale, introdotti a partire dal 2001, hanno evidenziato la crescita più significativa raggiungendo nel 2002 il numero di 5.443, quasi interamente nel comparto regioni-autonomie locali (3.940).

Più contenuto il ricorso al telelavoro (216 contratti nel 2001 e 315 nel 2002), che tuttavia richiede anche un impegno economico delle amministrazioni, in relazione al finanziamento degli investimenti preliminari all'organizzazione di questa modalità di lavoro.

Anche l'evoluzione numerica dei "lavoratori socialmente utili" è concentrata nel comparto "regioni e autonomie locali". Essi, dopo il picco registrato nel 1999 (poco più di 102.000 unità), segnano una progressiva flessione, passando dai 71.700 del 2000 ai 61.100 del 2001 e ai 57.000 del 2002, essenzialmente come conseguenza della stabilizzazione dei rapporti di lavoro, autorizzata da numerose norme statali e regionali malgrado i limiti e i vincoli alle nuove assunzioni.

La "Relazione sul costo del lavoro pubblico 2001-2002" evidenzia, infine, il ricorso sempre consistente a convenzioni e a contratti di diritto privato, mediante i quali le amministrazioni acquisiscono prestazioni a tempo indeterminato in deroga al blocco e alla programmazione delle assunzioni di personale di ruolo. Il personale contrattista a tempo indeterminato, passando infatti dalle 10.150 unità del 1998 alle 12.070 del 2001 (+19 per cento circa) e alle 11.570 del 2002 (-4,1 per cento), rappresenta attualmente circa lo 0,4 per cento del complesso del personale pubblico.

Da segnalare, peraltro, che la recente disciplina di riforma del mercato del lavoro (legge n. 30 del 2003, d.lgs. n. 276 del 2003) ha escluso l'estensione alle pubbliche amministrazioni delle forme di lavoro flessibile da essa regolate (contratti a contenuto formativo e di tirocinio, contratti a tempo parziale, a chiamata, temporanei, a prestazioni ripartite, ecc.), salvo una limitata applicazione dei "contratti d'inserimento" agli enti di ricerca. Per contro, il d.lgs. n. 276 del 2003 conserva soltanto per le pubbliche amministrazioni un istituto, il "contratto di formazione e lavoro", ormai superato dalla stessa riforma del mercato del lavoro (v. pure l'art. 3, comma 63, legge n. 350 del 2003).

5. La nuova disciplina della dirigenza.

5.1. L'ordinamento della dirigenza ha costituito, fin dalla "prima privatizzazione" del lavoro pubblico (1993), un aspetto decisivo della riforma amministrativa in cui si inscriveva la "riconduzione" del pubblico impiego alla disciplina del codice civile. Peraltro, la "seconda privatizzazione" (1998) ha fatto emergere i problemi della difficile convergenza fra i poteri di indirizzo amministrativo, riservati al vertice politico, e i compiti di amministrazione, attribuiti alla dirigenza, a sua volta investita di una capacità "manageriale" da gestire – ad un tempo – in condizioni di autonomia e con assunzione di responsabilità nei confronti del vertice politico.

Le criticità del sistema consistevano, per un verso, nella disciplina del conferimento degli incarichi e, per altro verso, nella definizione dei meccanismi per attivare il circuito autonomia-responsabilità.

Quanto al primo aspetto, la discrezionalità attribuita ai vertici politici nella scelta e sostituzione dei dirigenti alla scadenza dei loro incarichi (o al succedersi dei Governi) costituiva una forte remora all'autonomia di questo personale, la cui permanenza nei posti di funzione era, appunto, condizionata ad una manifestazione di volontà essenzialmente politica.

Quanto al secondo aspetto, il funzionamento del circuito autonomia-responsabilità avrebbe richiesto la messa in opera di adeguati servizi di controllo interno, peraltro specificamente disegnati dal d.lgs. n. 286 del 1999, sia sul versante dei controlli strategici, sia su quello della valutazione di *performance* dei dirigenti.

Su entrambi tali versanti, la legge n. 145 del 2002, di ulteriore riforma della dirigenza, non ha apportato – come detto nella relazione dello scorso anno²⁶ – elementi di maggior chiarezza, ché, anzi, l'abbreviazione della durata massima degli incarichi, l'eliminazione del termine di durata minima e la decadenza automatica al passaggio di Governo hanno accentuato le caratteristiche di precarietà e di dipendenza della dirigenza dai vertici politici, talché la prima è portata a rimettere, di fatto, ai secondi le decisioni più impegnative; donde, fra l'altro, l'impossibilità di individuare le precise responsabilità di una gestione e dei suoi risultati, mentre perde ogni significato il potere-dovere del vertice politico di valutare i dirigenti in rapporto agli obiettivi che essi sono formalmente chiamati a realizzare²⁷.

Con riguardo, poi, ai controlli interni, le nuove disposizioni in materia di responsabilità dirigenziale (art. 3, comma 2, legge n. 145 del 2002, che ha modificato l'art. 21 d.lgs. n. 165 del

²⁶ Cap. V, par. 3.

²⁷ 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.

2001) non sono particolarmente innovative rispetto a quelle precedenti, il cui principale *handicap* era costituito da un elemento ad esse esterno, vale a dire dalla mancata attivazione dei meccanismi di valutazione dei risultati e degli obiettivi conseguiti dai dirigenti; e s'è già detto, nel precedente capitolo²⁸, delle diffuse carenze, insufficienze e inadempienze che tuttora è dato riscontrare nell'istituzione e nell'avvio a funzionamento di tali controlli.

Nondimeno, le direttive del Presidente del Consiglio dei ministri per la 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. Infine, e di conseguenza, non sono noti casi nei quali le amministrazioni abbiano fatto valere, nel vigore della precedente disciplina, ipotesi di responsabilità dirigenziale.

Pertanto, l'abbassamento della durata massima degli incarichi, l'eliminazione del limite minimo di durata e, soprattutto, l'automatica loro cessazione allo spirare del termine per il quale erano stati conferiti rende di fatto superflua, ai fini della eventuale non-conferma nell'incarico, ogni valutazione circa gli obiettivi e i risultati conseguiti dal dirigente.

Il risultato è quello di una ulteriore precarizzazione della dirigenza, con incarichi la cui breve durata non potrà che rafforzare il potere d'influenza del potere politico sulla gestione amministrativa e, quindi, accrescere la problematicità – già presente nel precedente ordinamento – della essenziale distinzione fra responsabilità di indirizzo politico-amministrativo e responsabilità di gestione, cui è rimessa dal legislatore la tutela dell'imparzialità dell'amministrazione. Di tale problematicità è tuttora investita la Corte costituzionale²⁹.

Da segnalare, infine, la recente emanazione del regolamento per l'istituzione, l'organizzazione e il funzionamento dei ruoli dei dirigenti presso le singole amministrazioni dello Stato (DPR 23 aprile 2004, n. 108) e del regolamento recante le modalità di individuazione delle posizioni professionali di dipendenti privati, equivalenti a quelle di dipendenti pubblici, per l'ammissione ai corso-concorso di formazione dirigenziale, svolti dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione (DPCM 11 febbraio 2004, n. 118).

5.2. La prima applicazione della legge n. 145 del 2002 ha registrato comportamenti diversi delle amministrazioni, alcune delle quali hanno confermato la totalità dei dirigenti negli incarichi precedentemente svolti, mentre altre ne hanno confermato una quota anche inferiore al 30 per

²⁸ Par. 4.

²⁹ Pret. Roma, giud. lav., ord. 11 maggio 2004, causa n. 220017/2003; Pret. Roma, giud. lav., ord. 23 aprile 2004, causa n. 213387/2003.

cento (ma attribuendo a gran parte dei dirigenti non confermati un incarico di livello retributivo equivalente al precedente o un incarico di studio e motivando, in molti casi, le mancate conferme con la necessità di effettuare una qualche rotazione fra i posti di funzione).

Nell'insieme, i dirigenti – generali e ordinari – confermati nell'incarico precedentemente svolto sono stati 244, pari al 54,3 per cento degli incarichi in precedenza ricoperti; non sono stati confermati, invece, 104 dirigenti, pari al 23,2 degli incarichi ricoperti. Di questi ultimi, a 59 (13,1 per cento) è stato conferito un incarico equivalente e a 45 (10 per cento) un incarico di studio.

Quanto, in particolare, agli incarichi di livello dirigenziale generale, i dirigenti di prima fascia confermati nell'incarico precedentemente rivestito sono stati 137; incarichi equivalenti sono stati conferiti a 36 dirigenti, mentre 23 hanno ricevuto un incarico di studio.

I dirigenti di seconda fascia cui è stato conferito un incarico di livello dirigenziale generale sono stati 176, equivalenti al 37 per cento della dotazione organica dei posti di funzione di livello dirigenziale generale (n. 476). I dirigenti di seconda fascia confermati nel precedente incarico sono stati 84; altri 70 hanno ricevuto per la prima volta un incarico dirigenziale generale. Dei dirigenti non confermati nel precedente incarico, 22 hanno ricevuto un incarico equivalente e 13 un incarico di studio.

Gli incarichi dirigenziali generali a dirigenti provenienti da altre amministrazioni non facenti parte del ruolo unico (regioni, enti locali, enti pubblici non economici) sono stati 11, pari al 2,3 per cento della dotazione complessiva dei dirigenti di prima fascia. Di essi, 4 risultano da conferme negli incarichi precedenti, 1 è equivalente ad altro precedente incarico e 6 sono i nuovi incarichi.

Infine, sono stati conferiti ad estranei all'amministrazione 29 incarichi (pari al 6,1 per cento dei posti di funzione di livello dirigenziale generale): 6 confermati e 23 nuovi.

5.3. Le pronunce della Sezione controllo Stato relative all'attuazione della disciplina in materia di incarichi dirigenziali hanno affrontato alcuni problemi di particolare importanza.

Il primo riguarda le nomine di "esperti", estranei *tout court* alla pubblica amministrazione o estranei all'amministrazione conferente l'incarico (ma appartenenti ad altra amministrazione), ovvero interni alla stessa amministrazione.

Al riguardo, è stato stabilito che il conferimento di incarichi dirigenziali a persone che non dipendono da una pubblica amministrazione implica comunque il possesso del diploma di

laurea, a sua volta necessario per l'accesso alla dirigenza mediante concorso³⁰.

Ancora, nel conferire un incarico dirigenziale ad un soggetto estraneo all'amministrazione, è necessario specificare il tipo di attività cui questi è destinato, essendo altrimenti impossibile verificare la rispondenza tra la professionalità dell'interessato e le funzioni che esso è chiamato a svolgere³¹.

Peraltro, è stato ritenuto legittimo (in un caso nel quale disposizioni normative *ad hoc* consentivano di confermare a persone prive di laurea gli incarichi dirigenziali da esse rivestiti prima dell'entrata in vigore delle menzionate disposizioni) il provvedimento col quale un incarico dirigenziale nel settore della c.d. "comunicazione istituzionale" è stato conferito ad un estraneo all'amministrazione privo di diploma di laurea, ma in presenza di specifiche disposizioni normative che consentono di confermare a persone prive di laurea gli incarichi dirigenziali da esse rivestiti prima dell'entrata in vigore delle menzionate disposizioni^{32 33}.

Quanto agli esperti dipendenti dalla stessa amministrazione, la Corte ha ammesso il conferimento di incarichi dirigenziali (di seconda fascia), ma ha escluso la legittimità della loro attribuzione a soggetti che non abbiano una formazione di livello universitario e che non abbiano disimpegnato, in precedenza, funzioni di rilevanza almeno pari a quelle previste dal provvedimento di incarico³⁴.

Inoltre, l'adeguata qualificazione professionale, che costituisce il presupposto per il conferimento di un incarico dirigenziale al dipendente di un ministero, deve trovare un effettivo e diretto riscontro nelle esperienze maturate dal dipendente, poste a raffronto con i compiti specificamente inerenti all'incarico da conferirgli (su questa base, è stato ritenuto che, ai fini del

³⁰ Sez. centr. contr. (legittimità), 14 maggio 2003, n. 7/P, e, già, Sez. centr. contr. (legittimità), 24 luglio 2002, n. 16/P; Sez. centr. contr. (legittimità), 10 settembre 2001, n. 31/P; Sez. centr. contr. (legittimità), 23 maggio 2001, n. 22/P.

In precedenza, era stato stabilito che l'introduzione, ad opera della l. n. 145/2002, della "vicedirigenza", cui sono ammessi, a regime, funzionari laureati con almeno cinque anni di anzianità [e, in prima applicazione della legge, funzionari non laureati che abbiano comunque superato procedure concorsuali per l'accesso alla ex carriera direttiva] costituisce motivo ulteriore per ritenere che il conferimento ad "esperti", esterni o interni all'amministrazione, di incarichi dirigenziali presuppone il possesso, da parte loro, di requisiti superiori a quelli dei vicedirigenti, Sez. centr. contr. (legittimità), 24 luglio 2002, n. 16.

In particolare, e pur senza chiamare in gioco il possesso del titolo di studio universitario, nel senso che il conferimento ad un "esperto" di un incarico dirigenziale presuppone che le relative funzioni richiedano una particolare specializzazione e non si identifichino con lo svolgimento di ordinari compiti burocratici, Sez. centr. contr. leg. n. 31/2001, cit.; nel senso che la pregressa esperienza lavorativa dell'"esperto" debba essere tale da fornire un apporto originale e aggiuntivo rispetto a quello che l'amministrazione è in grado di acquisire attraverso i metodi di ordinaria provvista della dirigenza, Sez. centr. contr. (legittimità), 22 febbraio 2002, n. 7.

³¹ Sez. centr. contr. (legittimità), 28 maggio 2003, n. 10/P.

³² Sez. centr. contr. (legittimità), 14 maggio 2003, n. 7/P.

³³ Sui requisiti di professionalità degli estranei all'amministrazione statale (nonché dei dipendenti dell'amministrazione che già non siano dirigenti) come condizione della conformità a legge dei provvedimenti di conferimento degli incarichi dirigenziali, in senso sostanzialmente conforme alle massime di cui alle note precedenti, Sez. centr. contr. (legittimità), 4 febbraio 2003, n. 3/P.

³⁴ Sez. centr. contr. (legittimità) n. 3/P/2003.

conferimento di un incarico di studio e consulenza presso il gabinetto di un ministro, fosse privo di adeguata qualificazione professionale un dipendente con una limitata esperienza di lavoro nel settore oggetto dell'incarico e senza precedenti esperienze dirigenziali)³⁵.

Quanto alla necessità di assicurare un regime di trasparenza ai procedimenti di conferimento degli incarichi, è stato stabilito che il principio di pubblicità degli incarichi dirigenziali, sancito dall'art. 13 CCNL 1998-2001 per il personale dirigenziale dell'Area 1", non è soddisfatto dal mero esame dei *curricula* dei dirigenti appartenenti al ruolo unico, ma richiede che – previa adeguata regolamentazione della materia – gli interessati siano posti nella condizione di produrre eventuali domande per l'accesso ai posti disponibili (nella specie, è stato ritenuto che il conferimento di incarichi dirigenziali presso il Gabinetto di un ministero, sebbene connotato da un potere di scelta dell'amministrazione più ampio di quello consentito nell'attribuzione degli incarichi dirigenziali presso le altre strutture ministeriali, deve essere pur sempre ancorato a predeterminati e verificabili parametri)³⁶.

Di rilievo, infine, le affermazioni per cui anche gli appartenenti alla carriera prefettizia sono legati, nell'esercizio delle loro attribuzioni, al perseguimento di obiettivi inerenti all'esercizio dei compiti connessi ai posti di funzione assegnati³⁷.

³⁵ Sez. centr. contr. (legittimità), 16 maggio 2003, n. 8/P.

³⁶ Sez. centr. contr. (legittimità), n. 8/P/2003; Sez. centr. contr. (legittimità), 28 maggio 2003, n. 10/P.

³⁷ Sez. reg. contr. Calabria, 11 giugno 2003, n. 5.

Tabella 1

SPESE DEL BILANCIO DELLO STATO - SERIE STORICA 1997-2003
SPESE PER IL PERSONALE STATALE
(milioni di euro, valori correnti)

COMPETENZA						RESIDUI ANNI PRECEDENTI						CASSA		RIEPILOGO									
PREVISIONI DEFINITIVE	IMPEGNI LORDI		EFFETTIVI		ECONOMIE (+) o MAGGIORI SPESE (-)	RESIDUI (Let. F + C)	INIZIALI			PAGAMENTI	FINALI			ECONOMIE (+) o MAGGIORI SPESE (-)	AUTORIZZ. CASSA	PAGAMENTI	RESIDUI FINALI (comp. + anni prec.)			ECONOMIE (+) o MAGGIORI SPESE (-)			
	TOTALE	Residui stanz. nuova form. (Let. F)	Residui propri nuova form. (Let. C)	Pagamenti			TOTALE	Let. F	Let. C		TOTALE	Let. F	Let. C				TOTALE	Let. F	Let. C		TOTALE	Let. F	Let. C
SPESE PER IL PERSONALE STATALE - dati assoluti																							
1997	63.395.754	58.526.677	262.771	869.384	57.394.523	4.869.077	1.132.155	4.512.074	712.104	3.799.969	2.920.984	361.321	2.091	359.230	1.229.769	67.598.412	60.315.507	1.493.475	264.861	1.228.614	6.098.846		
1998	64.956.044	60.850.758	6.196	857.940	59.986.623	4.105.286	864.135	1.493.729	264.861	1.228.868	3.730.373	312.381	387	311.994	-2.549.025	65.575.153	63.716.996	1.176.516	6.582	1.169.934	1.556.262		
1999	68.616.452	67.055.302	461.541	5.588.023	61.005.739	1.561.149	6.049.563	1.178.029	6.582	1.171.447	2.593.379	325.893	82	325.811	-1.741.242	67.500.345	63.599.118	6.375.456	461.623	5.913.834	-180.093		
2000	70.989.245	66.517.568	744.589	1.989.871	63.783.108	4.471.676	2.734.460	2.677.319	497.374	2.179.946	4.243.236	672.250	1.140	671.111	-2.238.167	71.561.889	68.026.344	2.662.121	1.140	2.660.981	2.233.510		
2001	71.365.804	72.364.629	536.618	1.747.277	70.080.734	-998.825	2.283.895	3.653.840	745.839	2.908.001	4.845.092	1.096.166	4.629	1.091.538	-2.287.418	72.729.714	74.925.826	2.843.443	4.629	2.838.815	-3.286.243		
2002	76.404.315	74.696.835	2.248.232	1.966.004	70.482.599	1.707.481	4.214.235	4.221.074	433.647	3.787.428	3.261.344	1.184.208	23.818	1.160.389	-224.478	77.492.027	73.743.943	3.150.211	23.818	3.126.393	1.483.003		
2003	80.197.298	80.691.132	1.729.214	1.738.833	77.223.084	-493.834	3.468.047	6.655.081	1.478.143	5.176.939	3.492.241	964.630	46.953	917.677	2.198.210	81.036.977	80.715.326	2.703.463	46.953	2.656.510	1.704.376		
SPESE PER IL PERSONALE STATALE - variazione percentuale su anno precedente																							
1997	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--		
1998	2,46	3,97	-97,64	-1,32	4,52	-15,69	-23,67	-66,89	-62,81	-67,66	27,71	-13,54	-81,51	-13,15	-307,28	-2,99	5,64	-21,22	-97,51	-4,78	-74,48		
1999	5,64	10,20	7349,56	551,33	1,70	-61,97	600,07	-21,13	-97,51	-4,67	-30,48	4,33	-78,81	4,43	-31,69	2,94	-0,19	441,89	6913,28	405,48	-111,57		
2000	3,46	-0,80	61,33	-64,39	4,55	186,43	-54,80	127,27	7456,43	86,09	63,62	106,28	1291,16	105,98	28,54	6,02	6,96	-58,24	-99,75	-55,00	-1340,20		
2001	0,53	8,79	-27,93	-12,19	9,87	-122,34	-16,48	36,47	49,96	33,40	14,18	63,06	306,16	62,65	2,20	1,63	10,14	6,81	306,16	6,68	-247,13		
2002	7,06	3,22	318,96	12,52	0,57	-270,95	84,52	15,52	-41,86	30,24	-32,69	8,03	414,58	6,31	-90,19	6,55	-1,58	10,79	414,58	10,13	-145,13		
2003	4,96	8,02	-23,09	-11,55	9,56	-128,92	-17,71	57,66	240,86	36,69	7,08	-18,54	97,13	-20,92	-1079,26	4,57	9,45	-14,18	97,13	-15,03	14,93		

N.B.: Per gli anni dal 1997 al 1999 sono stati considerati i dati della categoria II per intero; per il 2000 e il 2001, gli importi sono organizzati secondo la nuova classificazione (SEC'95) e, per presentare un dato omogeneo al passato, si è considerata la categoria I (al netto della voce "contributi sociali figurativi") cui sono state sommate la categoria III (IRAP) e la sottocategoria relativa alle missioni della categoria II (consumi intermedi).