



Corte dei conti

Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per il 2004

INDICE

Volume I

Premessa

Capitolo I. Gli andamenti e le tendenze della finanza pubblica

1. *Considerazioni generali e sintesi*
2. *La politica di bilancio per il 2004*
3. *Il conto delle amministrazioni pubbliche*
4. *La finanza regionale e locale e la spesa sanitaria*
5. *La manovra di bilancio per il 2004*

Capitolo II. L'ordinamento contabile

1. *Stato di attuazione della legislazione vigente e profili evolutivi*
2. *Procedure parlamentari e sessione di bilancio: recenti sviluppi e criticità*
3. *Legge di bilancio: limiti di significatività*
4. *Legge finanziaria e relative problematiche*
5. *Aspetti propositivi*

Capitolo III. La legislazione di spesa e i mezzi di copertura

1. *Premessa*
2. *Dati e valutazioni d'insieme*
3. *Le leggi di delega*
4. *Le tecniche di quantificazione degli oneri*
5. *Le modalità di copertura*
6. *La legge finanziaria*

Capitolo IV. La gestione del bilancio dello Stato

1. *Considerazioni generali*
 2. *Gestione dell'entrata*
 3. *Gestione della spesa*
- Tavole allegate

APPENDICE: note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del rendiconto dell'entrata

Capitolo V. La gestione del patrimonio dello Stato

1. *Considerazioni di sintesi sui risultati della gestione patrimoniale dello Stato e profili di raccordo con saldi di finanza pubblica*
2. *Le risultanze della gestione del debito del settore statale nel Conto del patrimonio dello Stato*
3. *Lo stato di realizzazione del piano di rientro del debito pubblico rispetto al PIL*
4. *Lo stato di applicazione del d.lgs. n. 279 del 1997, art. 14*
5. *I risultati dell'attività della Patrimonio S.p.A.*
6. *I fondi immobiliari*
7. *Le operazioni di cartolarizzazione dei proventi della dismissione*

- del patrimonio immobiliare pubblico*
8. Il conferimento di immobili alla CONI servizi S.p.A.
9. Le privatizzazioni mobiliari e gli effetti della cessione di quota del capitale sociale dell'ENEL S.p.A.
10. La tutela dei beni di interesse culturale ed artistico
11. I risultati della gestione del 2004
12. L'iscrizione nel Conto del patrimonio dello Stato del netto patrimoniale e dei beni dell'ex Azienda delle Ferrovie dello Stato e dell'ex Azienda Nazionale Autonoma delle Strade

Capitolo VI. L'organizzazione

- 1. Considerazioni di sintesi*
- 2. Il riordino dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri*
- 3. Segue. L'amministrazione periferica dello Stato*
- 4. La riapertura della delega per il riordino dell'amministrazione*
- 5. Le società strumentali dello Stato*
- 6. Le nuove tecnologie*
- 7. I controlli interni*
- 8. La dirigenza. Rinvio*
- 9. Organizzazione amministrativa e contenimento della spesa nelle leggi finanziarie 2004 e 2005*

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*

Tavole allegate

Capitolo VIII. L'attività contrattuale

- 1. Considerazioni di sintesi*
- 2. Aspetti di interesse generale in materia di investimenti e di realizzazione di opere pubbliche*
- 3. L'assetto normativo intervenuto nel più recente periodo*
- 4. Linee desumibili dalla programmazione economico-finanziaria*
- 5. Notazioni di ordine finanziario, contabile e gestionale*
- 6. Profili innovativi*
- 7. I riflessi nella materia contrattuale e di disciplina delle opere pubbliche dell'attività di controllo della Corte dei conti*
- 8. Aspetti emergenti dalle attribuzioni delle autorità indipendenti*

PREMESSA

E' noto che fin dalla sua costituzione, quale prima magistratura dello Stato italiano, la Corte dei conti ha assolto il compito affidatole dall'ordinamento di vigilare sul corretto svolgimento dell'azione amministrativa e quindi sul buon andamento della finanza pubblica, in funzione garantistica del razionale impiego delle risorse provenienti dalla collettività nazionale. Ciò ha fatto sia attraverso il controllo, inteso oltre che ad accertare la legittimità degli atti dell'Esecutivo anche a verificare la regolarità delle spese ed a vigilare sulla riscossione delle entrate, sia attraverso la funzione giurisdizionale, volta a contrastare e reprimere le patologie del sistema causative di danno erariale, a chiusura dell'impianto ordinamentale delle verifiche sul buon utilizzo delle risorse finanziarie pubbliche.

Tale ruolo di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive la Corte ha sempre svolto, tanto allorché lo Stato accentrava in sé la quasi totalità della finanza pubblica per atteggiarsi gli altri enti pubblici come enti strumentali e gli enti locali come "amministrazione indiretta" dello Stato, che successivamente quando, con l'avvento della Repubblica, una e indivisibile, questa è risultata composta da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, a tutela degli interessi obiettivi dei quali la magistratura contabile svolge ora la propria opera.

E' vero che l'art. 100, secondo comma, della vigente Costituzione, nel chiamare la Corte ad esercitare il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, sembra riferirsi al solo Stato-apparato. Ma è sempre nello stesso art. 100 che trovasi istituzionalizzato il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, mentre in sede attuativa dell'allora vigente art. 125, primo comma, la Corte è stata chiamata dall'art. 41 della legge n. 62 del 1953 a partecipare, attraverso la presenza di propri magistrati nelle neo-istituite Commissioni statali, al controllo sugli atti deliberativi delle amministrazioni regionali ed in seguito, per effetto dell'art. 13 della legge n. 51 del 1982, a riferire annualmente al Parlamento i risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione

amministrativa degli enti locali e, più precisamente, delle Province e dei Comuni con più di 8000 abitanti e, in seguito, anche in situazione di disavanzo o con debiti fuori bilancio.

Una svolta radicale nel sistema dei controlli si è avuta nel 1994 con la legge 20 che, nel ricondurre il controllo preventivo di legittimità agli atti più significativi del Governo, ha intestato alla Corte il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, di tutte le amministrazioni pubbliche, incluse le autonomie territoriali, mentre sugli agenti, amministratori e dipendenti delle amministrazioni stesse la Corte è stata chiamata ad esercitare la giurisdizione contabile in forma decentrata e quindi più incisiva.

La nuova configurazione della Corte dei conti risulta viepiù corroborata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, di modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione che, nello stabilire che la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato e nell'affrancare conseguentemente le autonomie territoriali, quali componenti della Repubblica, dai controlli di legittimità sugli atti con effetti impeditivi in precedenza previsti dalla Costituzione medesima, ha affermato nel contempo l'esigenza indefettibile e primaria del coordinamento della finanza pubblica, resa necessaria anche dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. A tale opera di coordinamento, intestata dalla Costituzione novellata alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, che presuppone ordinata tenuta dei conti ed equilibrio economico-finanziario del settore pubblico attraverso la corretta gestione delle risorse collettive, è stata chiamata a cooperare la Corte dei conti, proprio quale garante imparziale di detto equilibrio, nell'interesse della comunità nazionale e nell'intento di assicurare l'osservanza dei parametri posti dal Trattato di Maastricht in tema di bilancio.

E' proprio per questo che la legge n. 131 del 2003, nel dettare disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica al Titolo V novellato della Costituzione, ha posto il primo principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica attribuendo alla Corte dei conti, poi individuata in sede regolamentare nella Sezione delle autonomie, la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di tutte le Autonomie territoriali, e alle Sezioni regionali di controllo della Corte stessa, riconosciute a livello di normazione primaria e in parte potenziate nelle strutture, la verifica del perseguimento degli obiettivi posti dalla leggi di principio e di programma nonché della sana gestione finanziaria degli enti locali e del funzionamento dei controlli interni.

L'opera volta al coordinamento della finanza pubblica postula peraltro la conoscenza degli andamenti non solo della finanza statale ma anche della finanza regionale e locale, da

raccordare fra loro al fine di una visione integrata e completa del sistema. A tale funzione sono chiamate – com'è noto – le Sezioni riunite in sede di controllo, che riferiscono da sempre – con il supporto di tutte le articolazioni della Corte – sul rendiconto generale dello Stato, da intendersi ora – anche alla luce dei più recenti insegnamenti della Corte costituzionale – come Stato-comunità, vale a dire come Repubblica.

La Corte ritiene di poter ancora assolvere gli anzidetti compiti, anche se oggi più complessi ed impegnativi che nel passato, in uno Stato che si avvia a divenire federale e per il quale si impone anche l'esigenza della verifica dell'affidabilità, attendibilità e veridicità dei dati contabili, in funzione di una dichiarazione assimilabile alla certificazione dei bilanci in ambito privatistico, pur nelle peculiarità e diversità insite nel sistema dei conti pubblici. A tal fine vi è peraltro la necessità che il Parlamento – con il quale si è detto che la Corte coopera in funzione ausiliaria proprio per la verifica del corretto andamento dei conti pubblici – si dia carico di alcune priorità che la nuova configurazione della Repubblica presuppone e postula.

Tali priorità sono essenzialmente quelle:

- della sollecita attuazione del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici, ora costituzionalmente sancito, che dovrà coinvolgere tutte le componenti della Repubblica nell'intento di arrivare ad un coordinamento che permetta di conoscere l'effettivo andamento della finanza pubblica e della sana gestione delle risorse collettive, nell'interesse dei cittadini dai quali tali risorse provengono e per l'osservanza dei vincoli che derivano all'Italia dall'appartenenza all'Unione europea. E questo pur nel rispetto del principio di autonomia, che postula negli amministratori pubblici discrezionalità delle scelte operative nell'impiego delle pubbliche sostanze ma non anche nella esposizione dei dati di bilancio, che debbono rispondere invece a criteri classificatori unitari e ad esigenze conoscitive globalizzanti, se si vogliono evitare diversificate metodologie di costruzione dei più importanti aggregati, eccessivo ricorso a stime in carenza di rilevazione dei flussi di spesa effettivi e divaricazione fra contabilità pubblica e contabilità nazionale;

- della provvista di dotazioni di bilancio, direttamente quantificate ed approvate dal Parlamento sulla base di verificate esigenze funzionali che consentano alla Corte, nell'esercizio dell'autonomia finanziaria riconosciuta dalla legge, di avvalersi anche di potenziate competenze tecnico-scientifiche nelle discipline economiche, aziendalistiche e statistiche per un più incisivo ed approfondito svolgimento del controllo sulla gestione, particolarmente necessario nell'attuale momento di non favorevole andamento dell'economia e dei conti pubblici, a completamento e supporto della difficile opera dei magistrati, nonché di acquisire più adeguate ed aggiornate strumentazioni informatiche, per la ricezione e la successiva

elaborazione in tempo reale dei dati contabili occorrenti, da mettere a disposizione da parte di chi ne ha la disponibilità;

- del radicamento della magistratura contabile sul territorio, attraverso l'ulteriore potenziamento delle strutture chiamate ad esercitare il controllo sulle molteplici realtà locali investite dell'esercizio di importanti funzioni e servizi pubblici e quindi della gestione di risorse finanziarie sempre più cospicue e la previsione di più incisive – pur nel rispetto dell'autonomia locale – forme di raccordo dell'Istituto con i servizi di controllo interno delle realtà stesse, necessarie sia per l'esercizio del controllo collaborativo che ai fini del coordinamento della finanza pubblica;

- della maggiore valorizzazione degli apporti che la Corte, nello svolgimento del controllo cui è chiamata, può dare al buon andamento dell'azione amministrativa e alla sana gestione finanziaria, attraverso l'intensificazione della collaborazione già in atto con le Commissioni bilancio e con le Commissioni di settore delle Assemblee rappresentative nazionali e regionali, anche mediante audizioni rese ove occorra in contraddittorio con le amministrazioni interessate, per meglio esplicitare le possibili utili ricadute dei propri referti.

Con tali interventi la Corte, che è una magistratura indipendente, neutrale e terza e che dà quindi massima garanzia nell'assolvimento delle sue funzioni, potrà svolgere anche meglio e più compiutamente le attribuzioni intestate dall'ordinamento e dare così piena ed esaustiva attuazione alla funzione che è propria di ogni Istituzione Superiore o Autorità di controllo dei conti pubblici.

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	Variaz. %	Uscite corr.	Variaz. %	%
	(a)	(b)	(c)	(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 (stima)	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; ciò, 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 quadrimestrale 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 indeterminazione 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

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 quadrimestre 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

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) 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.

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-Regioni²³ 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 siccome 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 decisioni di spesa di così rilevante impatto vengano assunte in base a valutazioni che, tenuto conto dei complessivi andamenti della finanza pubblica, siano inserite nel contesto delle necessarie operazioni correttive.

5. La spesa per i rinnovi contrattuali.

5.1 In termini più generali, va osservato come i vincoli di crescita fissati per i rinnovi contrattuali risultino, da tempo, sistematicamente inosservati, per effetto di meccanismi d'incremento retributivo che hanno reso del tutto fittizi i tetti programmati.

²³Il 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, 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".

I dati relativi all'ultimo quinquennio appaiono, al riguardo, particolarmente significativi.

Essi mostrano, in primo luogo, come le previsioni di spesa per i redditi da lavoro dipendente siano, con regolarità, sensibilmente distanti dai dati di consuntivo.

REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

variazioni percentuali sull'anno precedente

	2000	2001	2002	2003	2004
Previsioni(*)	+3,1	+4,6	+2,8	+3,7	+2,9
Consuntivo	+4,7	+6,1	+4,1	+5,5	+3,0

differenze sull'anno precedente

(milioni di euro)

	2000	2001	2002	2003	2004
Previsioni(*)	+3.572	+5.588	+3.554	+5.025	+4.033
Consuntivo	+5.525	+7.604	+5.339	+7.183	+4.378

(*) Le previsioni sono tratte dal Conto delle Amministrazioni pubbliche pubblicato, ogni anno, nella Relazione previsionale e programmatica, II Sezione. Si tratta, dunque, di valori programmatici definiti dopo l'approvazione delle leggi finanziarie. Con riguardo al 2004, l'apparente allineamento tra obiettivi e risultati è imputabile alla circostanza, ricordata nel testo, che il dato di consuntivo (a differenza del dato di previsione) si avvantaggia del mero rinvio al 2005 della stipula di rilevanti contratti del comparto statale.

Per altro verso, espongono come l'aumento dei redditi da lavoro dipendente si sia attestato, annualmente, su valori costantemente superiori all'incremento del PIL nominale (in media, nel quinquennio, il 4,6 per cento annuo, a fronte del 4,0 per cento medio annuo del PIL); mentre, nello stesso periodo, i prezzi al consumo sono aumentati ad un tasso medio di poco superiore al 2,5 per cento.

In realtà, i vincoli di crescita fissati per la spesa di personale sono stati sistematicamente elusi da incrementi retributivi dovuti a fattori non "governati" dalla contrattazione nazionale, o perché rimessi alla contrattazione integrativa (sulla quale, specie nelle regioni e negli enti locali, non esistono efficaci e diffusi controlli), o perché connessi a meccanismi destinati ad operare nel corso della vigenza dei contratti (progressioni interne orizzontali e verticali, indennità, altre competenze accessorie) e la cui portata non è oggetto di attendibili quantificazioni nelle previsioni di spesa dei documenti di bilancio (la formulazione di tipo "aperto" di clausole contrattuali che attribuiscono diritti soggettivi a quanti verseranno in determinate condizioni, senza fissare limiti alla relativa spesa, contribuisce a determinare tale fenomeno); in entrambi i casi, con effetti che non vengono stimati, evidentemente, nelle proiezioni di spesa formulate nei documenti di bilancio e riscontrate dalla Corte in sede di "certificazione" dei contratti.

Altri elementi che incidono sull'esorbitanza dei consuntivi rispetto alle previsioni sono costituiti da una non corretta valutazione degli oneri connessi agli arretrati (che vengono ascritti, in contabilità nazionale, all'anno di stipula del contratto), ovvero da incrementi dell'occupazione nei diversi comparti delle amministrazioni pubbliche, in deroga ai blocchi programmati.

Ne discende la conferma di un'osservazione già formulata nella *Relazione* dello scorso anno, e cioè che l'aggancio delle retribuzioni *pro capite* al tasso d'inflazione programmato costituisce un vincolo privo di effettiva "tenuta" e un parametro inadeguato ad assicurare la compatibilità economica delle spese di personale, a meno che non vengano introdotte sostanziali modifiche nei rotismi degli incrementi retributivi contrattuali e che non vengano messe in atto forme di controllo, specie sulla contrattazione integrativa, in grado di impedire concretamente l'eccedenza della spesa rispetto ai limiti stabiliti (v. pure *infra*).

Si deve aggiungere che, relativamente ai contratti dei comparti non statali (regioni-enti locali, servizio sanitario), la stessa "certificazione" di compatibilità economica svolta dalla Corte si fonda su dati conoscitivi che, da una parte, sono forniti direttamente dai "comitati di settore" degli enti interessati (in sostanza, dai loro stessi organismi rappresentativi) e, dall'altra parte, sono privi di oggettivi riscontri - nelle sedi decisionali della spesa - circa l'effettiva sostenibilità, a carico dei bilanci degli enti, dell'onere che su di essi andrà a gravare. Inoltre, la successiva contrattazione decentrata è di fatto sottratta, come detto, ad efficaci controlli.

5.2 La Corte ha suggerito, nel corso degli anni, alcuni rimedi o, comunque, alcune forme e modi per accrescere la responsabilità (*accountability*) delle amministrazioni nel momento in cui si determinano ad erogare incrementi retributivi oltre i tetti stabiliti dalle annuali manovre.

Così, la Corte ha proposto, fin dagli anni Ottanta dello scorso secolo, che le spese di personale non siano più rivestite del carattere della obbligatorietà, il quale ne legittima il trattamento contabile alla stregua di spese che, ove eccedano le previsioni annuali, sono rese comunque sostenibili mediante il ricorso a fondi speciali (per lo Stato, al "fondo speciale per le spese obbligatorie e d'ordine"). Tale ricorso avviene, ad oggi, per via amministrativa, mentre sarebbe auspicabile, per ovvie ragioni di trasparenza, che esso avvenisse sulla base di una decisione parlamentare o, comunque, previa un'informativa dei governi alle assemblee rappresentative.

In passato e ripetutamente, la Corte ha proposto, altresì, che almeno una quota degli incrementi retributivi venga finanziata con la tecnica dei "fondi speciali negativi" (art. 11-*bis*, commi 2 e 3, l. n. 468 del 1978), così da rendere effettivo e tangibile il nesso fra la realizzazione

di economie di spesa nel funzionamento delle amministrazioni e quote dei miglioramenti economici riconosciuti dalla contrattazione collettiva (anzitutto, di quelli legati alla produttività); in tal modo rendendo, perciò, verificabile il rapporto fra maggiore economicità della gestione, “liberazione” di risorse finanziarie e decisioni di spesa per il personale.

Tali proposte la Corte rimette ancor oggi al Parlamento, per ogni utile valutazione.

5.3 Allo stato della legislazione vigente, sono previste, ad ogni modo, talune misure contro l’“esorbitanza” dei contratti collettivi dai limiti di spesa fissati dai documenti di bilancio e contro il mancato rispetto, da parte dei contratti integrativi, dei tetti di spesa fissati dai contratti nazionali.

Quando si riscontrino tali evenienze, spetta al Governo di adottare gli “interventi correttivi del costo del personale”, che consistono in un percorso procedimentale culminante nell’iniziativa legislativa necessaria a ripristinare, a seconda dei casi, “l’equilibrio del bilancio” (art. 61, comma 1, d.lgs. n. 165 del 2001) o “i limiti della spesa globale” (art. 61, commi 2 e 3, d.lgs. n. 165 del 2001).

Il procedimento è mutuato dall’art. 11-ter, comma 7, legge n. 468 del 1978, a norma del quale, qualora, nel corso dell’attuazione delle leggi, si verificano scostamenti rispetto alle previsioni di spesa o di entrata indicate dalle medesime leggi al fine della copertura finanziaria, il ministro competente ne dà tempestivamente notizia al Ministro dell’economia, che riferisce al Parlamento con propria relazione e assume le conseguenti iniziative legislative; nello stesso modo si procede in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale, le quali, nell’interpretare la normativa vigente, determinino, a carico del bilancio dello Stato, oneri maggiori rispetto a quelli previsti.

E’ stabilito che, ove si verifichino o siano prevedibili, per qualunque causa, scostamenti della spesa per il personale rispetto agli stanziamenti previsti in bilancio, il Ministro dell’economia, dietro segnalazione della competente amministrazione, ne riferisce al Parlamento, proponendo, nel contempo, l’adozione delle “misure correttive idonee a ripristinare l’equilibrio di bilancio”; misure che, dovendosi intervenire sulla legislazione di spesa per modulare diversamente le risorse disponibili tra le diverse finalità, non possono che essere disposte con provvedimenti legislativi.

Qualora l’eccedenza della spesa sia strettamente riconducibile agli effetti dei contratti, è previsto che l’“efficacia temporale” dei contratti possa essere prorogata e la loro “esecuzione totale o parziale” possa essere sospesa in caso di accertata esorbitanza dai menzionati limiti. Proroga dell’efficacia e sospensione dell’esecuzione debbono essere contemplate da “apposite

clausole" inserite in ciascun contratto, donde il problema del *quid iuris* nel caso in cui l'accertamento di una "esorbitanza" non sia sostenuto, come spesso avviene, da una "apposita clausola" che ne regoli le conseguenze. Inoltre, stando alla lettera della norma, la retribuzione del pubblico dipendente, stabilita in base ai contratti collettivi, potrebbe crescere solo fino al limite - esterno alla contrattazione collettiva - fissato dalle regole di evoluzione della spesa pubblica; con il che, il diritto alla retribuzione verrebbe funzionalizzato alle esigenze degli equilibri di finanza pubblica e si trasformerebbe, contraddicendo la sua natura, in una sorta di interesse legittimo.

Quanto, poi, alla contrattazione integrativa, da una parte gli organi di controllo interno sono tenuti ad inviare annualmente al Ministero dell'economia - sulla base di un modello di rilevazione da esso elaborato d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica - specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa; dall'altra parte, qualora risulti accertato che da essi derivino costi non compatibili con i vincoli di bilancio, "le relative clausole dell'accordo integrativo sono nulle di diritto" (art. 40-bis, c. 3, d.lgs. n. 165 del 2001). Quest'ultima previsione dà luogo ad una sanzione della massima severità, ma la sua messa in opera è alquanto improbabile, poiché né i lavoratori, né le amministrazioni o altri soggetti pubblici sono realmente interessati a far valere la nullità delle clausole dalle quali dovessero dipendere spese eccedenti quelle previste dai contratti nazionali: non i lavoratori, perché il contratto integrativo accresce, comunque, i loro diritti; non le amministrazioni e gli altri soggetti pubblici (il Ministro dell'economia, il Ministro per la funzione pubblica, il Consiglio dei Ministri, i comitati di settore, l'ARAN) che hanno avuto un ruolo nella predisposizione delle risorse finanziarie e nella stipula del contratto, perché essi denunciarebbero, altrimenti, la loro responsabilità in ordine al mancato rispetto delle regole stabilite.

5.4 Agli strumenti di cui s'è detto fin qui, si aggiunge quello costituito dalle indagini periodicamente condotte dall'Ispettorato generale di finanza del Ministero dell'economia. Nell'ambito del proprio programma di controlli per il 2003, esso ha realizzato una serie di verifiche intese a rilevare le criticità della contrattazione collettiva decentrata in ambito regionale e locale. Il periodo considerato ha coperto gli anni 1999-2003. Il campione ispezionato è stato, peraltro, costituito da una sola regione, da 8 amministrazioni provinciali e da 39 comuni.

Pur nell'esiguità del campione, il rapporto dell'Ispettorato presenta diversi motivi di interesse, per la varietà e la rilevanza delle anomalie riscontrate. Vi si osserva che, malgrado la previsione di nullità dei contratti decentrati stipulati in contrasto con la contrattazione collettiva

nazionale e senza il rispetto dei vincoli di bilancio (art. 40 d.lgs. n. 165 del 2001), la debolezza dei controlli interni e l'assenza di controlli esterni hanno finito per determinare "diffuse situazioni di irregolarità, che in alcune realtà assumono rilevanza macroscopica in termini di indebite erogazioni" al personale, sia dirigente che non dirigente.

Le principali anomalie riscontrate hanno riguardato le procedure per la stipula dei contratti integrativi e la verifica di compatibilità dei costi contrattuali con i vincoli di bilancio, l'individuazione delle fonti di finanziamento dei contratti, i criteri di utilizzazione delle risorse disponibili.

Quanto al primo punto, le principali irregolarità sono consistite nella sottoscrizione dei contratti senza alcuna preventiva analisi né dell'entità della spesa, né dell'esistenza degli stanziamenti di bilancio; nel mancato invio al collegio dei revisori dell'ipotesi di contratto integrativo, corredato della relazione illustrativa tecnico-finanziaria per la verifica di compatibilità degli oneri contrattuali con i vincoli di bilancio; nella partecipazione di personale politico alla delegazione di parte pubblica; nell'omesso invio all'ARAN dei contratti decentrati.

A proposito delle fonti di finanziamento, le irregolarità hanno riguardato, per un verso, il reperimento delle risorse destinate al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti; per altro verso, quelle destinate al fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività. In entrambi i casi, con erogazione di trattamenti non dovuti.

Numerose, poi, le irregolarità nella corresponsione di emolumenti a prescindere dall'accertamento dei presupposti o delle condizioni per farvi luogo. Così, fra l'altro, sono stati rilevati:

l'illegittima attribuzione ad alcuni dirigenti di un'indennità di posizione di importo superiore al limite massimo fissato dall'art. 27, comma 2, CCNL. 23 dicembre 1999;

la corresponsione dell'indennità di risultato senza che fossero stati previamente definiti gli obiettivi e verificati i risultati stabiliti;

l'adeguamento dello stipendio tabellare senza corrispondente riduzione dell'indennità di posizione;

la corresponsione di compensi per lo svolgimento di attività rientranti nelle funzioni dirigenziali ricoperte (quali partecipazioni a commissioni di concorso, a commissioni giudicatrici di appalti, altri organi collegiali comunali), in violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione;

l'irregolare attribuzione di una maggiorazione della retribuzione di posizione ai dirigenti incaricati *ad interim* della titolarità di altre funzioni dirigenziali vacanti;

l'erogazione degli incentivi in base a criteri estranei a quelli contrattualmente stabiliti²⁴;

l'illegittimo ricorso a forme generalizzate di progressione retributiva orizzontale, in contrasto con il principio di selettività previsto dall'art. 5 CCNL 31 marzo 1999²⁵;

l'attribuzione di plurime progressioni orizzontali allo stesso dipendente in un arco temporale così limitato da escludere la possibilità di valutazione delle prestazioni rese²⁶;

l'illegittima erogazione dell'indennità di rischio anche nei periodi di assenza dal servizio;

l'illegittimo cumulo di varie indennità;

l'irregolare erogazione degli incentivi per la progettazione di opere pubbliche previsti dall'art. 18 legge n. 109 del 1994 al netto degli oneri riflessi, fatti gravare sul bilancio degli enti;

l'illegittima corresponsione di ulteriori compensi accessori a titolari di posizioni organizzative, in aggiunta alla retribuzione di posizione e di risultato prevista dall'art. 10 CCNL 31 marzo 1999;

l'illegittima previsione nei contratti decentrati di compensi accessori non previsti dalla contrattazione nazionale (ad esempio, l' "indennità di gonfalone", l' "indennità di fidelizzazione" o, per i vigili urbani, l' "indennità di divisa");

l'illegittima corresponsione di compensi *ad personam* non previsti dal CCNL e finanziati al di fuori dei contratti decentrati sulla base di determinazioni degli organi politici o dei dirigenti dell'ente.

Conclude il rapporto che "un malinteso concetto di autonomia ha condotto alcuni degli enti verificati ad una gestione delle risorse di bilancio, da parte del personale politico o amministrativo, che si è spinta al di là dei limiti legislativi, della contrattazione nazionale e della stessa contrattazione decentrata interna all'ente, e che si è sostanziata nell'erogazione di compensi aggiuntivi alla retribuzione, al di fuori di qualsiasi legittimazione normativa".

L'estensione dell'attività ispettiva di competenza del Ministero dell'economia e delle

²⁴ Come rileva l'Ispettorato, "nella maggioranza degli enti locali la ripartizione del fondo per la produttività collettiva ha rappresentato e rappresenta una vera nota dolente, in considerazione della riluttanza degli enti stessi ad adeguarsi a logiche di tipo meritocratico". - "Le amministrazioni ... preferiscono, per l'assegnazione degli incentivi, il ricorso a criteri quali l'effettiva presenza in servizio o il grado di responsabilità (la categoria di appartenenza) all'interno della struttura, un modo come un altro per accontentare (poco) tutti, senza ottenere alcun effetto tangibile in termini di efficienza ed efficacia dei processi amministrativi". - Peraltro, la Corte dei conti, "ha di recente cominciato a stigmatizzare tali comportamenti, ed ha fatto valere la responsabilità degli amministratori per il danno provocato al Comune, privato del vantaggio che avrebbe potuto conseguire ove si fossero seguite le norme inderogabili che disciplinano l'erogazione di compensi a carattere incentivante in ragione della realizzazione di progetti-obiettivo, di piani di lavoro e di altre iniziative".

²⁵ "Nel corso delle verifiche si è accertato che alcuni enti avevano riconosciuto la progressione economica (ed il conseguente scatto stipendiale) a tutto il personale e per ognuno degli anni di vigenza del contratto. Alla palese violazione del dettato contrattuale si somma in tali casi il deciso, rilevante incremento delle spese di personale, in quanto gli aumenti retributivi si sono consolidati come componente fissa dello stipendio".

²⁶ "Sono stati rinvenuti casi in cui ad alcuni dipendenti sono state riconosciute anche due o tre progressioni economiche in un solo esercizio finanziario, da cui la pratica impossibilità di procedere a qualsiasi attività valutativa".

finanze (ed anche del Dipartimento della funzione pubblica) potrebbe fornire importanti supporti conoscitivi sia all'impostazione delle politiche negoziali di parte pubblica, sia allo studio di misure sanzionatorie - da introdurre con appositi provvedimenti normativi - nei confronti degli enti che manifestino evidenti devianze e distorsioni nella gestione della contrattazione collettiva, con effetti permanenti e irreversibili sugli equilibri di bilancio degli enti e, in ultima analisi, sulla compatibilità degli oneri contrattuali con i generali andamenti di finanza pubblica.

5.5 Sempre sul versante regionale e locale, elementi di preoccupazione discendono da una ricerca che ha mostrato come, nel periodo 2001-2003, in corrispondenza con il trasferimento di personale dallo Stato al sistema delle autonomie²⁷, le dinamiche retributive del comparto "ministeri" e del comparto "regioni-enti locali" abbiano manifestato, rispetto ai processi di mobilità orizzontale e verticale autorizzati dai contratti collettivi, un addensamento di gran lunga superiore nel secondo rispetto al primo²⁸.

5.6 Le problematiche inerenti al rispetto dei tetti di spesa fissati alla contrattazione collettiva hanno trovato un utile approfondimento in una recente ricerca, nell'ambito della quale i dati sull'andamento delle retribuzioni contrattuali e delle retribuzioni di fatto nei diversi comparti sono stati posti a raffronto anche con gli andamenti riscontrati nel settore privato.

L'analisi, svolta dall'Istituto di statistica²⁹, ha riguardato sia le retribuzioni contrattuali, costituite dalla componente retributiva fissata dalla contrattazione nazionale, sia le retribuzioni di fatto (c.d. retribuzioni lorde di contabilità nazionale), comprensive degli effetti prodotti dalla contrattazione decentrata o integrativa, dalle voci variabili della retribuzione (ad esempio, gli straordinari) e, soprattutto, dalle modifiche della distribuzione del personale per qualifica, livello di inquadramento, regime orario (*full-time* o *part-time*), ecc..

Con riferimento alle retribuzioni contrattuali, cui è assegnato il ruolo di salvaguardia del potere di acquisto, nel settore pubblico si sarebbe verificato, fra il 1993 e il 2004, un incremento complessivo sostanzialmente in linea con quelli del settore privato (+33,7 per cento, contro, rispettivamente, +35,4 e +32,5 per cento nell'industria e nei servizi privati). Nell'insieme, quindi, sia per i dipendenti del settore pubblico, sia per quelli del settore privato (tranne quelli agricoli), alla fine del periodo le retribuzioni avrebbero registrato pressappoco lo stesso

²⁷V. la *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2003*, Roma, 2004, vol. I, cap. IV, par. 4.

²⁸ISAE, *Rapporto sull'attuazione del federalismo* (febbraio 2005), Roma, 2005, p. 216 ss.

²⁹ISTAT, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2004*, Roma, 2005, p. 226 ss.

incremento dell'inflazione: +35,5 per cento, misurata con l'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.

Con riguardo, invece, alle retribuzioni di fatto, la crescita delle retribuzioni nominali nel settore pubblico sarebbe stata pari, nel periodo 1993-2004, al 49 per cento, laddove dinamiche più contenute avrebbero caratterizzato il comparto industriale e quello dei servizi privati, con incrementi rispettivamente del 41 e del 40,9 per cento³⁰.

In particolare, a partire dal 1999, la dinamica di queste retribuzioni si è rivelata decisamente più sostenuta nel settore pubblico (4,1 per cento mediamente l'anno rispetto al 2,6 e 2,7 dei servizi e dell'industria), risultando superiore a quella contrattuale mediamente di un punto e mezzo l'anno.

Questo risultato sarebbe dovuto, secondo l'ISTAT, al sistematico ritardo col quale gli accordi nazionali vengono stipulati, nel senso che quanto più esteso è il periodo di vacanza contrattuale, tanto maggiore è la "pressione" sulla contrattazione integrativa per ottenere condizioni retributive migliori rispetto a quelle consentite dai tassi d'inflazione programmati ed anche per scontare il ritardo col quale si avvierà la successiva tornata contrattuale.

Ciò è dimostrato dalla tab. 3, che propone un confronto tra le variazioni delle retribuzioni contrattuali e di fatto con quelle dell'inflazione effettiva e programmata.

Relativamente al biennio 2000-2001, la tabella mostra, per il totale dei pubblici dipendenti, una variazione delle retribuzioni contrattuali del 7,8 per cento, in buona parte riconducibile agli incrementi retributivi in favore dei dirigenti³¹, del personale della scuola, dei militari e forze di polizia, mentre il personale non dirigente dei comparti "ministeri", "regioni e autonomie locali", "sanità", "università" e "ricerca" ha beneficiato di incrementi retributivi (+6,4 per cento) compresi tra la dinamica dell'inflazione programmata e quella dell'inflazione effettiva.

³⁰ Come precisa l'Istituto di statistica, il confronto tra settore pubblico e privato basato sulle retribuzioni di fatto risente di alcune disomogeneità essenzialmente riconducibili a due fattori: la struttura occupazionale (con i suoi mutamenti nel tempo) e la contrattazione di secondo livello. Quanto alla prima, nella pubblica amministrazione sono presenti quasi esclusivamente impiegati e dirigenti, mentre nel settore privato hanno un peso rilevante anche gli operai e l'occupazione sommersa. Quanto alla contrattazione di secondo livello, il suo grado di diffusione è sensibilmente diverso nel settore privato e in quello pubblico: mentre, infatti, nel privato è presente significativamente solo nelle imprese manifatturiere medio-grandi del Centro-Nord ed in alcuni settori dei servizi, nella pubblica amministrazione essa è presente quasi ovunque, poiché i contratti di primo livello rimandano l'implementazione di alcune norme alla contrattazione decentrata, rendendola di fatto indispensabile.

³¹ Quanto ai dirigenti contrattualizzati, la variazione retributiva è risultata pari al 18,9 per cento (oltre tre volte quella dell'inflazione effettiva) ed è stata dovuta essenzialmente ai dirigenti dell'area 5 (dirigenza scolastica) e a quelli del comparto sanità (aree 3 e 4). Relativamente alla dirigenza non contrattualizzata, il cui trattamento economico viene aggiornato attraverso un meccanismo di adeguamento annuale, la variazione ha superato di circa un punto e mezzo quella dell'inflazione. Di particolare rilievo, in questo aggregato, gli incrementi fatti registrare dai dirigenti del comparto sicurezza, che nel biennio hanno beneficiato di aumenti superiori al 20 per cento, cui si è aggiunta, per alcune figure professionali, una speciale indennità perequativa.

Nello stesso periodo, le retribuzioni di fatto sono cresciute dell'8,5 per cento e soltanto nelle amministrazioni centrali non sono cresciute più di quelle contrattuali.

Nel biennio 2002-2003, poi, le retribuzioni contrattuali hanno presentato, in quasi tutti i livelli, variazioni lievemente superiori a quella dell'inflazione, che hanno portato, nel complesso, a far registrare una crescita del 5,7 per cento.

Nell'aggregato dei dirigenti contrattualizzati, il ritardo nei rinnovi contrattuali ha giocato un ruolo fondamentale, facendo crescere le retribuzioni medie solo dello 0,6 per cento, in mancanza del rinnovo di tutti i contratti relativi al biennio 2002-2003; mentre per i dirigenti non contrattualizzati gli incrementi variano dal 7,1 per cento del comparto "università" al 9,7 per cento dei militari e delle forze di polizia. Quanto al personale non dirigente, gli aumenti maggiori sono stati dovuti ai dipendenti della sanità (8,5 per cento), a quelli della presidenza del consiglio dei ministri (6,9 per cento), a quelli della scuola e a quelli dei ministeri (per entrambi 6,3 per cento).

Sempre nel biennio 2002-2003, le retribuzioni di fatto hanno registrato un incremento complessivo dell'8,2 per cento. Per i dipendenti delle amministrazioni centrali, la crescita sostenuta (10,2 per cento) è riconducibile ai numerosi rinnovi contrattuali e al pagamento degli arretrati, nonché agli effetti degli accordi relativi al comparto "ricerca", ai dirigenti scolastici, ai militari e alle forze di polizia, oltre che ai consueti adeguamenti annuali per il personale dirigente non contrattualizzato. La dinamica è stata, invece, più contenuta per i dipendenti delle amministrazioni locali (+5,4 per cento) ed è stata dovuta soprattutto alla contrattazione integrativa. Particolarmente sostenuto, infine, l'incremento delle retribuzioni per il personale degli enti di previdenza (+15,7 per cento), legata, tra l'altro, all'applicazione del contratto per il biennio 2002-2003 ed agli ulteriori miglioramenti derivati dalla contrattazione integrativa.

6. Il blocco delle assunzioni e gli istituti di flessibilità.

6.1 La Legge Finanziaria 2004 e quella per il 2005 hanno confermato il blocco delle assunzioni anche per gli anni avvenire, sia pure, la seconda, con modalità in parte rinnovate.

Ma, al di là della considerazione che le stesse norme delle leggi finanziarie autorizzano, oltre ad assunzioni con modalità di lavoro flessibile, nuove assunzioni a tempo indeterminato (ed altre autorizzazioni sono state concesse sia con altre leggi, sia in via amministrativa), è osservazione largamente condivisa - e dalla Corte ripetutamente sottoposta al Parlamento - che le normative annuali sul blocco e quelle sulla programmazione delle assunzioni hanno dato, negli anni trascorsi, risultati del tutto insoddisfacenti.

Le rilevazioni più recenti mostrano, anzi, come il personale pubblico, malgrado le uscite

dal sistema pubblico di una serie di amministrazioni ed enti, sia addirittura aumentato dal 1998 al 2003 e solo nel 2004 abbia registrato una lieve flessione (peraltro limitata entro lo 0,2 per cento rispetto all'anno precedente).

Nel rinviare, per il dettaglio, alla più volte menzionata Relazione della Corte sul costo del lavoro pubblico³² e ai dati ISTAT riportati nella tab. 4, si deve qui segnalare come, sul presupposto del blocco, si siano sviluppate forme di lavoro flessibile ed anche forme di lavoro non dipendente: si consideri che, secondo dati dell'ARAN³³, gli occupati con rapporti di lavoro flessibile superavano, nel 2001, le 250.000 unità e che, secondo dati provvisori del Conto annuale 2003, i contratti di collaborazione coordinata e continuativa (i cui costi, come è noto, vengono però contabilizzati nei consumi intermedi) sono passati dagli 85.000 del 2001 a poco meno di 100.000 nel 2003, con un aumento di oltre il 17 per cento.

Il blocco ha, inoltre, ulteriormente favorito l'espansione dell'area in cui operano le imprese private che gestiscono, con personale in regime privatistico, attività e servizi pubblici. Si stima che, in questo settore, operino non meno di 250.000 persone.

6.2 Peraltro, in base ai dati dei "Conti annuali" (di cui sono noti i disallineamenti rispetto ai dati forniti dall'ISTAT³⁴), il personale statale si sarebbe ridotto, nel complesso, del 2,2 per cento fra il 2000 e il 2003 (- 43.700 unità), ma in misura diversa al Nord e al Sud, la distribuzione dei dipendenti essendo passata, al Nord, dal 35,2 per cento del 2000 al 34,3 del 2003 e, al Sud, dal 37,8 per cento del 2000 al 38,5 del 2003. Al netto degli insegnanti e degli appartenenti alle forze armate e ai corpi di polizia, la distribuzione del personale presenta, nello stesso periodo, un incremento dello 0,5 per cento al Nord, una diminuzione dei circa il 2 per cento al Centro e un incremento dell'1,1 per cento al Sud (tab. 5; la tab. 6 espone la distribuzione per regione del personale statale in rapporto alla popolazione).

Per il 2004, poi, dati di fonte governativa espongono un'ulteriore diminuzione del personale statale nella misura dell'1 per cento rispetto all'anno precedente; il che consentirebbe di finanziare almeno una parte dei costi derivanti dai contratti collettivi da stipulare nel 2005³⁵.

³² *Il costo del lavoro pubblico negli anni 2001 e 2002*, cit., p. 20 ss.

³³ *Gli istituti del lavoro flessibile nella pubblica amministrazione e nelle autonomie locali*, in *ARAN newsletter*, 2003, n. 5 (inserto).

³⁴ *Il costo del lavoro pubblico negli anni 2001 e 2002*, cit., p. 27, 40 ss.

³⁵ Cfr. l'intervento del Ragioniere generale dello Stato nel corso dell'audizione del Ministro dell'economia e delle finanze davanti alle Commissioni riunite 5ª Senato e V Camera, in Senato della Repubblica, XIV legislatura, 1º resoconto stenografico, seduta di giovedì 17 marzo 2003, p. 13.

6.3 La Legge Finanziaria 2005 ha previsto (art. 1, commi 93 e 94) un articolato piano di riduzione del personale, sia statale, sia regionale e locale³⁶.

In particolare, il comma 93 stabilisce che la rideterminazione degli organici dei ministeri, delle agenzie e degli enti pubblici nazionali deve comportare una "riduzione non inferiore al 5 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico di ciascuna amministrazione, tenuto conto del processo di innovazione tecnologica". Numerose, peraltro, le categorie di personale escluse dal piano di riduzione³⁷.

I criteri-guida della rideterminazione sono, per un verso, quelli indicati dall'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 165 del 2001 (maggiore efficienza, razionalizzazione del costo del lavoro pubblico attraverso il contenimento della spesa complessiva per il personale, migliore utilizzazione delle risorse umane) e, per altro verso, dall'art. 34, comma 1, legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria 2003), che assumeva a riferimento il riordino delle amministrazioni statali determinato anche dal trasferimento di funzioni amministrative alle regioni e agli enti locali e (attraverso il richiamo al titolo III, capo III, legge n. 448 del 2001 - Legge Finanziaria per il 2002) all'esternalizzazione dei servizi, soprattutto di natura logistico-strumentale e di supporto all'esercizio delle funzioni finali.

La rideterminazione degli organici si pone, pertanto, come l'effetto di misure prioritariamente incentrate sulla razionalizzazione e riorganizzazione degli uffici. E' previsto, peraltro, che ad essa si faccia luogo entro il 30 aprile 2005, con procedure distinte fra amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici, da una parte, e, dall'altra, amministrazioni regionali e locali. Per le prime, è stabilito che la rideterminazione sia disposta con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con i Ministri della funzione pubblica e dell'economia e delle finanze. Le seconde, invece, provvedono con le modalità proprie dei rispettivi ordinamenti, in base ad un accordo da stipularsi fra Stato, regioni ed enti locali in sede di Conferenza unificata.

Ove le riduzioni non siano state effettuate entro il citato termine del 30 aprile 2005, la dotazione organica resta fissata *ex lege* a quella del personale di ciascuna qualifica, in servizio alla data del 31 dicembre 2004; inoltre, le amministrazioni, finché non provvedano alla rideterminazione dell'organico, non possono procedere ad assunzioni di personale (compreso quello appartenente alle categorie protette), né avviare i procedimenti per ottenere

³⁶ La relazione tecnica presentata nel corso dell'esame del d.d.l. presso la Commissione 5^a (Bilancio) del Senato precisa che per tali misure di razionalizzazione degli organici "non vengono stimate economie".

³⁷ Si tratta del personale delle forze armate, dei corpi di polizia e dei vigili del fuoco; del personale della carriera diplomatica e prefettizia; dei magistrati ordinari e amministrativi e degli avvocati e procuratori dello Stato; del personale degli ordini e collegi professionali e dei relativi consigli e federazioni; del personale delle Università, del comparto scuola e delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale.

l'autorizzazione a bandire concorsi. Allo scopo di sollecitare tale rideterminazione, il Dipartimento della funzione pubblica e il Ministero dell'economia hanno impartito specifiche istruzioni (circolare 11 aprile 2005).

Nel 2008 le amministrazioni dovranno, poi, attuare un'ulteriore rideterminazione dell'organico per tener conto degli effetti di riduzione del personale derivanti dall'attuazione delle disposizioni in materia di blocco delle assunzioni, che viene rinnovato - sia pure con numerose eccezioni - per gli anni 2005-2007.

La Legge Finanziaria 2005 ha aggiunto, pertanto, alla tradizionale misura di blocco un preciso obbligo di riduzione della spesa per il personale (laddove, in passato, la riduzione era riferita al numero delle unità di lavoro³⁸), sanzionato dalla cristallizzazione degli organici al 31 dicembre 2004. Non è chiaro, tuttavia, se tale riduzione abbia a riferimento la spesa sostenuta dalle amministrazioni nel 2004, ovvero quella che sarebbe stata sostenuta nel triennio 2005-2007. In ogni caso, alla norma non sono attribuiti effetti finanziari, poiché la riduzione attiene alle dotazioni di diritto, che sono, di norma, assai più ampie di quelle di fatto. Per altro verso, l'obiettivo di riduzione ha ad oggetto i "posti in organico" di ciascuna amministrazione, onde non considera né la spesa per il personale non di ruolo, né quella per il personale a rapporto di lavoro non dipendente (come i titolari di collaborazioni coordinate e continuative). Infine, considerato che, in molte amministrazioni, le posizioni funzionali non coperte e, quindi, più facilmente sopprimibili sono quelle relative alle professionalità meno elevate, non è escluso che si determini, nel lungo periodo, un innalzamento del costo medio del personale in servizio.

6.4 Da segnalare, infine, che la recente disciplina di riforma del mercato del lavoro (legge n. 30 del 2003, d.lgs. n. 276/2003) ha escluso l'estensione alle pubbliche amministrazioni delle forme di lavoro flessibile da essa regolate (contratti a contenuto formativo e di tirocinio, contratti a

³⁸ A partire dal 1997, sono state previste le seguenti riduzioni di personale, alle date di seguito indicate:

1998: riduzione in misura non inferiore all'1 per cento rispetto al numero delle unità in servizio al 31 dicembre 1997 (art. 39, comma 2, legge n. 449 del 1997);

1999: riduzione in misura non inferiore all'1,5 per cento rispetto al numero delle unità in servizio alla data del 31 dicembre 1997 (art. 39, comma 2, legge n. 449 del 1997, modificato dall'art. 22 legge n. 448 del 1998);

2000: ulteriore riduzione non inferiore all'1 per cento rispetto al personale in servizio al 31 dicembre 1997 (art. 39, comma 2, legge n. 449 del 1997, modificato dall'art. 22 legge n. 448 del 1998);

2001: ulteriore riduzione non inferiore all'1 per cento rispetto al personale in servizio al 31 dicembre 1997 (art. 39, comma 2, legge n. 449 del 1997, modificato dall'art. 20 legge n. 488 del 1999);

2002: ulteriore riduzione non inferiore allo 0,5 per cento rispetto al personale in servizio al 31 dicembre 1997 (art. 39, comma 2, legge n. 449 del 1997, modificato dall'art. 51 legge n. 388 del 2000);

2003: ulteriore riduzione non inferiore allo 0,5 per cento rispetto al personale in servizio al 31 dicembre 1997 (art. 39, comma 2, legge n. 449 del 1997, modificato dall'art. 51 legge n. 388 del 2000).

Infine, l'art. 3, comma 69, legge n. 350 del 2003 (Legge Finanziaria 2004) ha previsto, per gli anni 2005 e 2006, una riduzione dell'1 per cento rispetto al personale in servizio al 31 dicembre 2004; ma si tratta di disposizione ora superata dalle più stringenti previsioni della Legge Finanziaria 2005.

tempo parziale, a chiamata, temporanei, a prestazioni ripartite, ecc.), salvo una limitata applicazione agli enti di ricerca dei c.d. “contratti d’inserimento”. 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).

7. La disciplina della dirigenza.

7.1 Nel processo di riforma amministrativa avviato a metà degli anni Novanta del secolo scorso, la disciplina della dirigenza ha rappresentato un fattore determinante dei nuovi equilibri che il legislatore ha inteso realizzare fra i poteri di indirizzo amministrativo, riservati al vertice politico, e i compiti di amministrazione, attribuiti alla dirigenza, a sua volta investita di una “responsabilità manageriale” da gestire - ad un tempo - in condizioni di autonomia e in coerenza con gli obiettivi indicati dal vertice politico.

E’ noto che le criticità del sistema consistevano, da una parte, nella difficoltà di assicurare la migliore selezione dei soggetti cui conferire gli incarichi dirigenziali e, dall’altra parte, nella funzionalità e, soprattutto, nell’oggettività dei meccanismi mediante i quali sottoporre a valutazione l’operato dei dirigenti, tenendo conto delle direttive impartite e delle capacità gestionali concretamente dimostrate.

Senonchè, l’amplissima discrezionalità attribuita ai vertici politici nella scelta e nell’avvicendamento dei dirigenti alla scadenza dei loro incarichi (o al succedersi dei Governi) costituiva una forte remora all’autonomia di questo personale, la cui nomina o permanenza nei posti di funzione dipendeva, appunto, da una manifestazione di volontà essenzialmente politica. Per altro verso, il funzionamento del circuito autonomia-responsabilità avrebbe richiesto la messa in opera di adeguati servizi di controllo interno, specificamente disegnati dal d.lgs. n. 286 del 1999 e mai compiutamente attivati³⁹, sia sul versante dei controlli strategici, sia su quello della valutazione di *performance* dei dirigenti.

Relativamente ad entrambi gli aspetti, la legge n. 145 del 2002, di ulteriore riforma della dirigenza statale, non ha introdotto elementi di maggior chiarezza, ch , anzi - come detto nelle relazioni degli scorsi anni - 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; donde, fra l’altro, la decisa attenuazione del principio di distinzione, predicato fin dal d.lgs. n.

³⁹ V. il capitolo precedente di questa *Relazione*, par. 7.

29 del 1993, fra potere di indirizzo politico e responsabilità di gestione amministrativa.

Quanto, 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 2001) non introducono elementi idonei a superare lo stato di sostanziale quiescenza nel quale versano i meccanismi di valutazione dei risultati e degli obiettivi conseguiti dai dirigenti; e s'è già detto, nel precedente capitolo, delle diffuse carenze, insufficienze e inadempienze che tuttora è dato riscontrare nell'istituzione e nell'avvio a funzionamento di tali controlli.

Del resto, la Presidenza del Consiglio non manca di segnalare ai Ministri la necessità di "sensibilizzare" adeguatamente i vertici amministrativi affinché vengano pienamente attuate le norme vigenti in materia di misurazione e valutazione dell'azione amministrativa (controllo di gestione) e delle politiche pubbliche di settore (controllo strategico), con specifico riguardo alla definizione: *a)* degli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità...; *b)* dei meccanismi e degli strumenti più idonei per monitorare il grado di conseguimento degli obiettivi programmatici ..."⁴⁰. Inoltre, la Presidenza del Consiglio ha impartito specifici indirizzi al duplice fine di armonizzare i processi di programmazione strategica e finanziaria e di diffondere le "migliori pratiche" attuate da alcuni ministeri a riguardo dei controlli interni (fissando, altresì, i requisiti minimi cui debbono ottemperare i sistemi di controllo di gestione, affinché questi siano in grado di alimentare adeguatamente il controllo strategico e la valutazione dei dirigenti)⁴¹.

Peraltro, l'abbassamento della durata massima degli incarichi (tre anni), 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.

La conseguenza, generalmente riscontrata, è costituita dall'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 dell'essenziale distinzione fra responsabilità di indirizzo politico-amministrativo e responsabilità di gestione, cui è rimessa dal legislatore la tutela dell'imparzialità dell'amministrazione. Il maggior potere d'influenza del vertice politico sulla gestione amministrativa è, poi, accentuato dall'attribuzione ai ministri del potere di nominare, dai ruoli di altre amministrazioni, una quota di dirigenti generali che può raggiungere il 70 per cento dei

⁴⁰ Direttiva PCM 23 dicembre 2004, Indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell'azione di governo" (G.U. 28 gennaio 2005, n. 22).

⁴¹ Direttiva PCM 27 dicembre 2004, Indirizzi per la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e per la gestione" (G.U., serie gen., 2 febbraio 2005, n. 26).

posti disponibili⁴² (laddove, in origine, tale quota era pari ad un terzo⁴³), oltre che il 10 per cento di soggetti del tutto estranei alla pubblica amministrazione.

Di tali tematiche è tuttora investita la Corte costituzionale⁴⁴.

7.2 L'automatica cessazione di tutti gli incarichi dirigenziali di livello generale al sessantesimo giorno dall'entrata in vigore della legge (art. 3, comma 7) ha determinato, nella maggior parte delle amministrazioni, effetti di rilievo sia nell'assegnazione dei nuovi incarichi, sia in termini finanziari. A tali effetti è stata dedicata un'apposita relazione della Corte (Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato)⁴⁵.

I dirigenti coinvolti dalla cessazione legale sono stati 336. Di essi, il 69 per cento è stato confermato, il 13 per cento ha ricevuto un incarico equivalente e l'11 per cento un incarico di studio (il restante 7 per cento ha abbandonato, per motivi diversi, l'amministrazione).

Sul complesso dei posti disponibili (circa 460 a metà del 2002), 88 - corrispondenti a poco meno del 20 per cento - sono stati ricoperti da dirigenti di prima fascia o da estranei all'amministrazione. Ma la tendenza a conferire incarichi dirigenziali a personale diverso dai dirigenti di prima fascia è divenuta ancor più marcata nel corso del tempo: così, la percentuale degli incarichi conferiti a dirigenti di seconda fascia è passata dal 33 per cento del 2002⁴⁶ al 46 per cento rilevato all'aprile 2004, mentre, per gli estranei, la percentuale è passata dal 7 per cento del 2002 al 13 per cento del 2004.

Con riferimento agli incarichi di studio, è emerso che, scaduto l'anno di "durata necessaria" previsto dalla legge, solo a 3 dirigenti è stato nuovamente conferito un incarico di livello dirigenziale generale, 4 sono stati reintegrati nelle funzioni in ottemperanza a pronunce giurisdizionali emesse in controversie instaurate contro il conferimento dell'incarico di studio, mentre a 4 appartenenti alla seconda fascia sono stati attribuiti incarichi di livello non generale. Degli altri, 23 si sono dimessi o sono stati collocati a riposo, 8 estranei non hanno ricevuto alcun nuovo incarico, mentre gli altri hanno ricevuto incarichi di livello non dirigenziale.

E' risultato, inoltre, che, fra il 2002 e il 2004, i posti in organico dei dirigenti di prima fascia siano aumentati di 16 unità, pari a circa il 3,5 per cento.

⁴² Art. 3, comma 147, legge 24 dicembre 2003, n. 350.

⁴³ Art. 19, comma 4, d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, nel testo sostituito dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80.

⁴⁴ Trib. Roma, ord. 1° aprile 2004 (G.U., 1° serie spec., 25 agosto 2004, n. 33); Trib. Roma, ord. 30 aprile 2004 (G.U., 1° serie spec., 25 agosto 2004, n. 33); Trib. Roma, ord. 11 maggio 2004 (*ibidem*); Trib. Roma, ord. 14 giugno 2004 (G.U., 1° serie spec., 24 novembre 2004, n. 46).

⁴⁵ Sez. contr. Stato (gestione), coll. II, 3 dicembre 2004, n. 24/G.

⁴⁶ Ci si riferisce agli incarichi conferiti dopo la cessazione automatica degli incarichi di prima fascia alla data di entrata in vigore della legge n. 145 del 2002.

Sul piano finanziario, la spesa per il trattamento economico dei dirigenti di prima fascia è aumentata - anche per il maggior tasso di copertura dei posti di funzione esistenti - di circa 4 milioni, da imputare per il 39 per cento alle voci di parte "fissa" ("stipendio tabellare" e "retribuzione di posizione parte fissa") e per il 61 per cento a quelle di parte variabile ("retribuzione di posizione variabile" e "retribuzione di risultato"), pur in assenza di adeguati sistemi di valutazione della dirigenza.

Quanto agli oggetti, agli obiettivi e alla durata degli incarichi, è stato rilevato che i primi coincidono, generalmente, con l'indicazione delle attribuzioni spettanti all'ufficio cui il dirigente è preposto e che, nella definizione degli obiettivi, i provvedimenti di incarico si limitano a richiamare i compiti delle direzioni generali quali risultano dai regolamenti di organizzazione, con l'indicazione - nei tempi più recenti - di alcune specifiche "linee di attività". Estremamente varia, invece, la durata degli incarichi, in parte consistente collocata fra i due e i tre anni.

Da segnalare, ancora, che nessuna amministrazione ha provveduto a fissare i criteri generali relativi all'affidamento, al mutamento ed alla revoca degli incarichi di funzione di livello generale, mentre solo alcune hanno stabilito gli analoghi criteri per il conferimento degli incarichi di livello non generale.

Numerose, infine, le amministrazioni che non hanno ancora elaborato - come detto - il sistema di valutazione dei dirigenti incaricati di funzioni di livello generale, talché, da una parte, la corresponsione della retribuzione di risultato avviene indipendentemente dalla verifica dell'attività svolta e, dall'altra, vengono meno i riferimenti obiettivi sui quali fondare le decisioni di rinnovo o di non conferma degli incarichi.

7.3 La disciplina legislativa è stata completata, nel corso del 2004, con l'emanazione di numerosi provvedimenti.

Il primo è il regolamento per l'istituzione del "ruolo dei dirigenti" presso ciascuna amministrazione dello Stato in sostituzione del precedente ruolo unico (DPR 23 aprile 2004, n. 108). A fine 2004, peraltro, i ruoli non erano ancora formalmente costituiti (ad eccezione di quello, che riveste tuttora carattere provvisorio, della Presidenza del Consiglio dei Ministri). Ciò sarebbe dovuto all'intendimento del Dipartimento della funzione pubblica di regolare in maniera omogenea i diversi ruoli (da definire con decreto del ministro competente, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e con il Ministro dell'economia e delle finanze) e ai nell'acquisizione di dati e informazioni dai singoli ministeri.

Il secondo è il regolamento per la disciplina dell'accesso alla qualifica di dirigente,

mediante corsi-concorso selettivi gestiti dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione e mediante concorsi banditi da ciascuna amministrazione (DPR 24 settembre 2004, n. 272). A questi fini, il Dipartimento della funzione pubblica ha effettuato la ricognizione delle unità dirigenziali occorrenti al complesso delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici non economici (art. 28, comma 7, d.lgs. n. 165 del 2001), rilevando l'esistenza di 743 posti vacanti, dei quali 231 da ricoprire mediante corso-concorso.

Altri provvedimenti hanno riguardato: le modalità di riconoscimento dei titoli post-universitari considerati utili ai fini dell'accesso al corso-concorso di formazione dirigenziale (DPR 29 settembre 2004, n. 295); l'individuazione delle posizioni professionali possedute dai dipendenti privati, da considerare equivalenti a quelle dei dipendenti pubblici ai fini dell'ammissione al corso-concorso (DPCM 11 febbraio 2004, n. 118); le modalità di elezione del rappresentante dei dirigenti di prima fascia nel Comitato dei garanti incaricato di valutare i presupposti per l'applicazione delle misure conseguenti all'accertamento della responsabilità dirigenziale (DPR 2 marzo 2004, n. 114).

Infine è stata emanata la disciplina per l'accesso dei dipendenti privati allo svolgimento di incarichi e attività internazionali (DM funzione pubblica 27 maggio 2004, n. 218).

7.4 Le pronunce della Sezione controllo Stato emesse in sede di controllo preventivo e relative all'attuazione della disciplina in materia di incarichi dirigenziali hanno affrontato, essenzialmente, il problema degli incarichi conferiti ad "esperti", estranei *tout court* alla pubblica amministrazione o estranei all'amministrazione conferente l'incarico (ma appartenenti ad altra amministrazione), ovvero interni all'amministrazione conferente.

Così, la Corte ha ritenuto inammissibile il conferimento di un incarico dirigenziale, nell'ambito del Ministero dell'istruzione, ad un dirigente scolastico, sia perché il caso non rientra nella fattispecie del passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse (art. 30 d.lgs. n. 165 del 2001), sia perché che il contratto collettivo dei dirigenti scolastici non contempla sotto nessun profilo l'eventualità del loro passaggio ad area professionalmente (e contrattualmente) diversa ⁴⁷.

La Corte ha altresì ritenuto non conforme a legge l'attribuzione di un incarico dirigenziale di prima fascia (capo dipartimento) ad un docente universitario, alla cui nomina l'amministrazione abbia proceduto non già in base alla norma che espressamente autorizza il conferimento degli incarichi ai professori universitari (l'art. 19, comma 3, d.lgs. n. 165 del

⁴⁷ Sez. contr. Stato (preventivo), coll. I e II, 22 giugno 2004, n. 6/P.

2001), ma in base alla diversa norma concernente l'assegnazione di incarichi a dirigenti di prima fascia di altre amministrazioni (l'art. 5-bis d.lgs. n. 165 cit.), laddove di tale qualità e della "particolare e comprovata" qualificazione ai fini dell'incarico da svolgere era manifestamente privo il soggetto nominato⁴⁸.

Parimenti, la Corte ha escluso la conformità a legge della nomina a capo dipartimento di un dirigente di seconda fascia appartenente alla stessa amministrazione conferente l'incarico, già investito in tale amministrazione delle funzioni di dirigente generale (ma da meno di un quinquennio e, quindi, senza aver acquisito il diritto alla qualifica di dirigente di prima fascia) e considerato, ai fini del nuovo incarico, come "estraneo all'amministrazione"; ciò, in quanto la possibilità di nominare "estranei" alle funzioni di capo dipartimento non è comunque riferibile a dirigenti di seconda fascia della stessa amministrazione, la cui "particolare e comprovata" qualificazione ai fini dell'incarico da svolgere "non potrebbe, comunque, essere valutata, se riguardata astrattamente dall'esterno, in termini diversi e maggiormente positivi rispetto all'apprezzamento di essa se considerata come presente in un dirigente di seconda fascia interno"⁴⁹.

La Corte ha, invece, ammesso che funzionari della stessa amministrazione possano ricevere incarichi di dirigenti generali, specie dopo che la legge n. 145 del 2002 - integrando l'art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001 - ha chiarito che le esperienze di lavoro dalle quali è desumibile la specifica qualificazione necessaria allo svolgimento dell'incarico possa essere acquisita "anche presso amministrazioni statali" e, quindi, presso la stessa amministrazione che conferisce l'incarico⁵⁰.

Ancora, la Corte ha escluso che il conferimento ad "esterni" di incarichi dirigenziali generali nelle amministrazioni dello Stato possa riguardare soggetti, pur essi funzionari statali, non inclusi nel campo di applicazione del d.lgs. n. 165 del 2001. E' stata, pertanto, ritenuta non conforme a legge la nomina di un dirigente dei ruoli della Polizia di Stato a dirigente generale di un ministero⁵¹.

Infine, la Corte ha confermato - nel segno di un orientamento ormai consolidato - il carattere temporaneo degli incarichi di reggenza di uffici dirigenziali⁵².

Di altre pronunce si disse nella *Relazione* dello scorso anno⁵³.

⁴⁸ Sez. contr. Stato (preventivo), coll. I e II, 20 luglio 2004, n. 9/P.

⁴⁹ Sez. contr. Stato (preventivo), coll. I e II, 26 ottobre 2004, n. 11/P.

⁵⁰ Sez. contr. Stato (preventivo), coll. I e II, 21 dicembre 2004, n. 13/P.

⁵¹ Sez. contr. Stato (preventivo), coll. I e II, 7 luglio 2004, n. 7/P.

⁵² Sez. contr. Stato (preventivo), coll. I e II, 17 marzo 2005, n. 2/P.

⁵³ Vol. I, cap. V, par. 5.

**ONERI PER IL RINNOVO DEI CONTRATTI COLLETTIVI NAZIONALI DI LAVORO DEL PUBBLIC
STIMA 2005**

CONTRATTI	Previsione di spesa con stipula di tutti i ccnl entro il 2005
Primo biennio 2002-2003: Dirigenza	3.224,32
Primo biennio 2002-2003: Personale non dirigenziale	502,61
Personale di diritto pubblico (quota 2005 e risorse aggiuntive)	1.129,00
Magistratura	49,00
Secondo biennio 2004-2005: Dirigenza e personale non dirigenziale del settore statale	3.292,00
Secondo biennio 2004-2005: Dirigenza e personale non dirigenziale del settore non statale	3.932,00
TOTALE	12.128,93

(*) L'importo di 503 milioni è costruito come segue:

365 milioni, per il rinnovo del ccnl relativo al personale non dirigenziale del comparto università per il biennio 2002-2003, stipulato il 31 gennaio 200
51 milioni, per il rinnovo del ccnl relativo al personale non dirigenziale del comparto delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale, biennio
il 16 febbraio 2005;

86 milioni, quale stima dell'onere connesso alla stipula (non ancora intervenuta) del ccnl relativo al personale degli enti di ricerca e sperimentazione
per il biennio 2002-2003.

Tabella 2

COIMPIEGO

<i>(in milioni di euro)</i>	
Minor onere 2005 per slittamento al 2006 dei ccnl relativi al biennio 2004-2005	
	3.292,00
	3.932,00
	7.224,00

);
2002-2003 stipulato

Tabella 3

Retribuzioni per Ula e Indicatori di riferimento
Bienni 2000-2001 e 2002-2003 (variazioni percentuali nel periodo)

SETTORE	Biennio 2000-2001	Biennio 2002-2003
Retribuzioni di fatto		
Amministrazioni centrali	4,1	10,2
Amministrazioni locali	13,8	5,4
Enti di previdenza	20,1	15,7
Pubblica amministrazione	8,5	8,2
Retribuzioni contrattuali di competenza (a)		
Ministeri	4,9	6,3
Agenzie fiscali (b)	-	5,8
Presidenza del Consiglio dei ministri (b)	-	6,9
Enti pubblici non economici	3,7	5,8
Regioni ed autonome locali	4,2	5,8
Servizio sanitario nazionale	5,1	8,5
Ricerca	4,6	0,0
Scuola	9,1	6,3
Università	4,6	5,3
Forze dell'ordine	6,0	5,4
Militari-Difesa	5,8	5,3
Attività dei vigili del fuoco (c)	...	4,4
Personale non dirigente	6,4	6,4
Area 1	15,8	0,0
Area 2	7,6	7,4
Area 3	21,8	0,3
Area 4	19,9	0,2
Area 5	24,7	0,0
Ricerca	6,6	0,0
Dirigenti contrattualizzati	18,9	0,6
Università	4,7	7,1
Forze dell'ordine	27,4	9,2
Militari-Difesa	21,2	9,7
Magistrati	6,9	8,6
Dirigenti non contrattualizzati	6,7	7,8
Totale Pubblica amministrazione	7,8	6,7
Indicatori di riferimento		
Foi (d)	5,3	4,8
Tip (e)	4,0	3,1

Fonte: Istat, Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2004, Roma, 2005, p. 235.

(a) Per il calcolo delle variazioni sono stati utilizzati i dati in base 1995 per le variazioni dal 1995 al 2001 e quelli in base 2000 per il 2002 e 2003.

(b) Scorporati dal contratto dei ministeri (G.U. 30 dicembre 2002).

(c) Non presente nell'insieme dei contratti monitorati per l'anno 2000 (serie in base 1995).

(d) Indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati compresi i tabacchi.

(e) Tasso d'inflazione programmato.

Tabella 4

**Redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche
e retribuzioni lorde pro-capite
Anni 2001-2004**

	<i>(in milioni di euro)</i>			
	2001	2002	2003	2004
Amministrazioni centrali				
Redditi da lavoro dipendente	73.490	76.598	82.245	80.708
- <i>Retribuzioni lorde</i>	49.522	51.497	54.871	54.051
- <i>Contributi sociali a carico del datore di lavoro</i>	23.968	25.101	27.374	26.657
Unità di lavoro (migliaia di unità)	1.995,1	2.001,2	2.002,0	1.998,6
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	36.835	38.276	41.081	40.382
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	24.822	25.733	27.408	27.044
Amministrazioni locali				
Redditi da lavoro dipendente	54.636	56.844	58.291	64.118
- <i>Retribuzioni lorde</i>	41.383	43.175	44.316	48.814
- <i>Contributi sociali a carico del datore di lavoro</i>	13.253	13.669	13.975	15.304
Unità di lavoro (migliaia di unità)	1.454,4	1.474,7	1.476,3	1.472,7
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	37.566	38.546	39.485	43.538
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	28.454	29.277	30.018	33.146
Enti di previdenza				
Redditi da lavoro dipendente	2.958	2.981	3.334	3.422
- <i>Retribuzioni lorde</i>	1.748	1.857	2.046	2.177
- <i>Contributi sociali a carico del datore di lavoro</i>	1.210	1.124	1.288	1.245
Unità di lavoro (migliaia di unità)	56,6	57,0	56,5	55,6
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	52.261	52.298	59.009	61.547
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	30.883	32.579	36.212	39.155
Totale Amministrazioni pubbliche				
Redditi da lavoro dipendente	131.084	136.423	143.870	148.248
- <i>Retribuzioni lorde</i>	92.653	96.529	101.233	105.042
- <i>Contributi sociali a carico del datore di lavoro</i>	38.431	39.894	42.637	43.206
Unità di lavoro (migliaia di unità)	3.506,1	3.532,8	3.534,8	3.526,9
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	37.387	38.616	40.701	42.034
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	26.426	27.324	28.639	29.783

Fonte: Istat, marzo 2005.

**PUBBLICO IMPIEGO - SETTORE STATALE
DISTRIBUZIONE PER AREE GEOGRAFICHE**

ANNO	Area Geografica	Intero settore	%	Al netto di Forze armate e Polizia	%	Al netto di Istruzione	%	Al netto di Forze armate, Polizia e Istruzione	%
2000	Nord	712.046	35,2	488.083	34,6	301.221	33,4	77.258	26,6
	Centro	530.328	26,2	347.738	24,7	296.173	32,8	113.583	39,1
	Sud	765.782	37,9	567.743	40,3	291.326	32,3	93.287	32,1
	Estero	14.409	0,7	6.465	0,5	14.409	1,6	6.465	2,2
	TOTALE	2.022.565	100	1.410.029	100	903.129	100	290.593	100
2001	Nord	708.638	35,7	496.471	35,2	290.175	33,8	78.008	27,6
	Centro	512.260	25,8	342.805	24,3	275.828	32,1	106.373	37,6
	Sud	759.139	38,2	567.048	40,2	284.380	33,1	92.289	32,7
	Estero	7.650	0,4	5.979	0,4	7.645	0,9	5.974	2,1
	TOTALE	1.987.687	100	1.412.303	100	858.028	100	282.644	100
2002	Nord	694.925	35,0	494.569	35,2	275.975	32,1	75.619	27,2
	Centro	524.865	26,4	340.023	24,2	289.437	33,7	104.595	37,6
	Sud	758.117	38,2	564.112	40,1	285.348	33,2	91.343	32,9
	Estero	9.136	0,5	6.440	0,5	9.136	1,1	6.440	2,3
	TOTALE	1.987.043	100	1.405.144	100	859.896	100	277.997	100
2003	Nord	679.532	34,3	474.301	34,1	279.371	32,4	74.140	27,1
	Centro	528.494	26,7	340.317	24,5	290.148	33,7	101.971	37,3
	Sud	762.832	38,5	569.184	40,9	284.386	33,0	90.738	33,2
	Estero	8.011	0,4	6.459	0,5	8.011	0,9	6.459	2,4
	TOTALE	1.978.869	100	1.390.261	100	861.916	100	273.308	100

N.B. Il dato relativo alla distribuzione per area geografica della Polizia di Stato per il triennio 2000-2002 è stimato sulla base di quello risultante, per il 2003, dalla tavola 10 del Conto annuale RGS-Igop.

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati del Conto annuale 2003.

