

assunzioni in deroga al blocco del *turn-over* del personale statale (300 milioni)¹⁴.

La Tavola 8.1. riporta i dati di rendiconto relativi alla spesa per il personale statale nel periodo 1997-2007. Ne risulta, per il 2007, una diminuzione sia degli impegni che dei pagamenti, nella misura, rispettivamente, del 4,9 per cento e del 5,2 per cento rispetto all'anno precedente, pur a fronte di un incremento (+ 2 per cento circa) sia delle previsioni definitive di competenza che delle autorizzazioni di cassa per i previsti, ma solo in parte avvenuti, rinnovi contrattuali.

4.5. Il conto delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano espone, per il 2007, un decremento dei pagamenti per il personale pari al 4,1 per cento rispetto al 2006, per effetto della liquidazione in tale anno – come detto – dei miglioramenti, comprensivi di arretrati, connessi al rinnovo contrattuale del comparto per il biennio 2004-2005, e una previsione di crescita per il 2008 del 4,8 per cento, che sconta la corresponsione dei miglioramenti economici e dei correlati arretrati del rinnovo contrattuale per il biennio 2006-2007¹⁵.

Il conto consolidato della sanità registra, nel 2007, una riduzione dei pagamenti per redditi da lavoro dipendente del 3,1 per cento rispetto all'anno precedente, a seguito dell'applicazione nel 2006 del contratto collettivo per il biennio 2004-2005 e alla corresponsione dei relativi arretrati, mentre per il 2008 è prevista una crescita del 9,5 per cento, in dipendenza della corresponsione dei miglioramenti economici e dei correlati arretrati del rinnovo contrattuale per il biennio 2006-2007¹⁶.

Il conto consolidato dei Comuni e delle Province espone, per il 2007, una diminuzione del 6,2 per cento delle spese di personale rispetto al 2006, nel quale si erano concentrati gli incrementi retributivi, con i relativi arretrati, derivanti dall'applicazione del contratto collettivo per il biennio 2004-2005.

Per tutti tali settori, le stime 2008 scontano il puntuale rispetto del patto di stabilità interno, talché l'evoluzione della spesa per il personale costituisce un fattore determinante al fine di contenere l'indebitamento netto del conto delle Amministrazioni pubbliche entro il livello previsto dalla manovra finanziaria 2008.

¹⁴ *Ibidem*, par. A.5.

¹⁵ *Ibidem*, par. 5.4.2.

¹⁶ *Ibidem*, par. 5.4.3.

4.6. 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.

I dati relativi all'ultimo quinquennio mostrano, invero, 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

differenze sull'anno precedente

(milioni di euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Previsioni (*)</i>	+3.572	+5.588	+3.554	+5.025	+4.033	+11.631	-1.662	+8.688	+14.752
<i>Consuntivo</i>	+5.525	+7.604	+5.339	+7.183	+4.378	+3.894	+6.391	+3.032	

variazioni percentuali sull'anno precedente

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Previsioni (*)</i>	+3,1	+4,6	+2,8	+3,7	+2,9	+8	-1	+5,6	+9
<i>Consuntivo</i>	+4,7	+6,1	+4,1	+5,5	+3	+2,5	+4	+1,9	

() Le previsioni sono tratte dal Conto delle Amministrazioni pubbliche pubblicato, ogni anno, nella Relazione previsionale e programmatica, II Sezione. Si tratta, pertanto, di valori programmatici definiti dopo la presentazione 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 settore statale.*

Secondo le analisi compiute dalla Corte in sede di “Relazione sul costo del lavoro pubblico”, oltre che dall'ISTAT e da altri istituti di ricerca, tale scarto è dovuto, essenzialmente, a una dinamica retributiva che sfugge alla contrattazione collettiva di livello nazionale, derivando in larga misura dagli oneri della contrattazione integrativa. E' a questa, infatti, che i contratti nazionali rimettono la disciplina di istituti (progressioni interne orizzontali e verticali, indennità e altre competenze accessorie) la cui portata economico-finanziaria finisce – appunto – per dipendere, al di là di pur attendibili quantificazioni in sede di stipula dei contratti nazionali, dagli accordi decentrati e aziendali (*infra*, par. 6).

Ad accrescere gli oneri negoziali contribuiscono, nella contrattazione nazionale e in quella decentrata, clausole dalla formulazione “aperta”, che attribuiscono – cioè – diritti soggettivi a quanti verseranno in determinate condizioni, senza fissare limiti alla relativa spesa.

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

imputati, 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 dalla Corte in precedenti occasioni 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 soggetta a controlli interni – quelli dei revisori dei conti – che non hanno, a differenza di quelli sulla contrattazione integrativa dei comparti “statali”, valenza autorizzatoria alla stipula degli accordi (v. pure *infra*, par. 6.1.).

4.7. La Corte ha suggerito, nel corso degli anni, l'impiego di alcuni rimedi o accorgimenti per accrescere la responsabilità delle Amministrazioni nel momento in cui queste si determinano ad erogare incrementi retributivi oltre i tetti stabiliti dalle annuali manovre.

Così, è stato proposto 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.

La Corte ha proposto, altresì, che almeno una quota degli incrementi retributivi venga finanziata con la tecnica dei “fondi speciali negativi” (eventualmente modificando la disciplina

contenuta nell'art. 11-*bis*, commi 2 e 3, legge n. 468/1978) (v. pure *infra*, par. 5.2.); il che renderebbe in concreto 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.

4.8. 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. 165/2001) o “i limiti della spesa globale” (art. 61, commi 2 e 3, d.lgs. n. 165/2001).

Il procedimento è mutuato dall’art. 11-*ter*, comma 7, legge n. 468/1978, a norma del quale, qualora, nel corso dell’attuazione delle leggi, si verificino 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.

Con riguardo alla spesa di personale, il d.lgs. n. 165/2001 stabilisce, quindi, che, ove si verificino 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 riferisca 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.

Non risultano, peraltro, iniziative del Governo in riferimento a esorbitanze non previste dei costi contrattuali.

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. 165/2001). Ma non risulta che tale sanzione sia stata mai applicata, né che la sua applicazione sia stata richiesta dalle Amministrazioni o dagli altri soggetti pubblici (il Ministro dell'economia, il Ministro per la funzione pubblica, il Consiglio dei Ministri, i comitati di settore, l'ARAN) che partecipano al processo di determinazione delle risorse finanziarie e alla stipula dei contratti. Proprio tale partecipazione rende, del resto, improbabile l'esercizio della facoltà consistente nell'impugnare e nel far dichiarare nulle le clausole stipulate; donde l'esigenza che l'eventuale nullità sia fatta valere da soggetti anche estranei al negoziato e diversi dai destinatari di ciascun contratto, perciò diversi dai soggetti formalmente legittimati nelle controversie sull'applicazione del contratto stesso.

5. Il finanziamento della contrattazione collettiva e la spesa per i rinnovi contrattuali

5.1. Gli stanziamenti per il rinnovo dei contratti nazionali relativi al biennio 2006-2007 vennero stabiliti dalla legge finanziaria 2006 con esclusivo riferimento all'indennità di vacanza contrattuale, secondo il prospetto che segue:

Contratti collettivi 2006-2007
Previsioni della L.f. 2006

	2006	2007	Totale a regime
Stato	222	100	322
Stato-pers. non contrattualizzato(*)	108	75	183
Totale Stato	330	175	505
Settore non statale	320	230	550
Totale generale	650	405	1.055

(*) Sono esclusi i magistrati e gli avvocati dello Stato in quanto i loro incrementi retributivi, derivanti dal meccanismo di adeguamento automatico delle retribuzioni, vengono direttamente inseriti, in fase di previsione, nei pertinenti capitoli di bilancio.

Successivamente, la legge finanziaria 2007 ha integrato gli stanziamenti per il 2007 e il 2008, fissati, con riguardo al personale contrattualizzato, nella misura di 807 milioni per il 2007 e 2.193 milioni dal 2008, e, con riguardo al personale in regime di diritto pubblico, nella misura

di 374+40 milioni per il 2007 e di 1.032+80 milioni a decorrere dal 2008 (di cui rispettivamente 304+40 e 805+80 destinati alle Forze Armate e ai Corpi di Polizia).

Le risorse complessivamente stanziare dalle leggi finanziarie 2006 e 2007 consentivano un incremento complessivo delle retribuzioni del 4,46 per cento per il biennio economico 2006-2007 (corrispondenti ad un aumento medio mensile di 92-93 euro lordi). Di tale incremento, peraltro, il 2,46 per cento veniva riconosciuto, dalla legge finanziaria 2007, a decorrere dal 31 dicembre 2007.

Contratti collettivi 2006-2007
Previsioni della L.f. 2006

	2006		2007			2008	
	L.F. 2006	Tot. 2006	L.F. 2006	L.F. 2007	Tot. 2007	L.F. 2007	Tot. a regime
Stato	222	222	100	807	907	1.386	2.515
Stato-non contratt.	108	108	75	414	486	698	1.295
Totale Stato	330	330	175	1.221	1.396	2.084	3.810
Settore non statale	320	320	230	871	1.101	1.667	3.088
Totale generale	650	650	405	2.092	2.497	3.751	6.898

Dopo l'approvazione della legge finanziaria 2007, è stata stipulata un'intesa fra Governo e organizzazioni sindacali, che ha previsto – fra l'altro – l'impegno del Governo ad “integrare le risorse economiche destinate ai rinnovi contrattuali del biennio economico 2006-2007 allo scopo di corrispondere i benefici retributivi previsti a regime a decorrere dal 1° gennaio 2007”¹⁷ (e non dal 31 dicembre 2007). Di conseguenza, l'ammontare delle risorse da erogare per il 2007 sarebbe stato elevato allo stesso livello di quelle da erogare per il 2008: quindi, 3.751 milioni (rispetto ai 2.092 previsti in precedenza), di cui 2.084 destinati al personale statale e 1.667 al personale non statale.

Un nuovo accordo fra Governo e organizzazioni sindacali (29 maggio 2007) ha previsto che l'aumento medio *pro-capite* fosse pari a 101 euro lordi mensili, ma con decorrenza posticipata – rispetto al precedente accordo – al 1° febbraio 2007, lasciando sostanzialmente invariata, per il 2007, la spesa derivante dall’“intesa” dell’aprile 2007. Per il 2008, invece, il conseguente maggior onere sarebbe stato, per il solo mese di gennaio, pari a circa 530 milioni¹⁸.

Lo stesso accordo prospettava l'opportunità di estendere da due a tre anni la durata dei contratti nazionali, modificando con un apposito accordo la struttura della contrattazione.

¹⁷ Così il “protocollo” allegato all’ “Intesa sul lavoro pubblico e sulla riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche”, sottoscritto il 6 aprile 2007.

¹⁸ corrispondenti a un tredicesimo di 6.898 milioni della spesa complessiva a regime.

Nella seconda parte del 2007, due provvedimenti hanno ulteriormente integrato la disponibilità delle risorse per i rinnovi contrattuali 2005-2006.

Il primo è stato il DL n. 159/2007 (convertito dalla legge 222/2007), che ha autorizzato una spesa massima di 1.000 milioni (al lordo di IRAP e contributi) allo scopo di far retroagire al 1° febbraio 2007 gli incrementi stipendiali riconosciuti al personale contrattualizzato (statale e non statale) e al personale in regime di diritto pubblico, relativamente ai contratti stipulati entro il 1° dicembre del 2007. Una scelta, questa, dettata dalla necessità, da un lato, di destinare parte delle risorse derivanti dalle maggiori entrate tributarie alla copertura di oneri di personale per contratti da tempo scaduti e, dall'altro, di imputare pressoché per intero alla competenza economica dell'esercizio 2007, attraverso l'anticipata erogazione dei benefici, gli effetti dei contratti stipulati entro il 1° dicembre 2007.

Il secondo è stato la legge finanziaria 2008, che ha attribuito – fra l'altro – specifiche risorse ai contratti per il personale della scuola (774 milioni nel 2008, 210 dal 2009), dell'università (205 milioni nel 2008, 39 dal 2009), della sanità (661 milioni nel 2008, 398 dal 2009), nonché al personale delle Forze Armate e dei Corpi di P

olizia (381 milioni nel 2008, 280 dal 2009).

**Contratti collettivi 2006-2007
Ulteriore finanziamento della L.f. 2008**

	2008	2009	Tot. a regime
Stato	1.291	430	430
Stato-pers. non contrattualizzato(*)	554,5	321,5	321,5
Totale Stato	1.845,5	751,5	751,5
Settore non statale	933	456	456
Totale generale	2.778,5	1.207,5	1.207,5

(*) Sono esclusi i magistrati e gli avvocati dello Stato in quanto i loro incrementi retributivi, derivanti dal meccanismo di adeguamento automatico delle retribuzioni, vengono direttamente inseriti, in fase di previsione, nei pertinenti capitoli di bilancio.

Relativamente ai contratti per il biennio 2008-2009, è invece prevista la sola spesa per il pagamento dell'indennità di vacanza contrattuale, nella misura di 240 milioni per il 2008 e 335 milioni per il 2009, mentre, per il personale non contrattualizzato, sono stanziati 131 milioni per il 2008 (di cui 78 per le Forze armate e i Corpi di polizia, 5 per il personale del Ministero dell'interno e 9 per la carriera prefettizia) e 243 milioni per il 2009 (di cui 116 per le Forze armate e i corpi di polizia, 5 per il personale del Ministero dell'interno e 9 per la carriera prefettizia).

La Tavola 8.2 ricostruisce il quadro complessivo dei contratti per il biennio economico 2006-2007, esaminati dalla Corte fra il maggio 2007 e l'aprile 2008, con l'indicazione della

consistenza del personale interessato e degli importi che, secondo le relazioni tecniche sottoposte alla Corte, sono stati erogati nel 2007 o dovranno essere erogati nel 2008 per i trattamenti a regime e per arretrati. Nella stessa Tavola sono riportati i dati relativi alle “code contrattuali” dei bienni economici 2002-2003 e 2004-2005, sottoscritte tra il 2007 e il 2008.

5.2. Quanto alla scelta di non inserire nella legge finanziaria 2008 l'autorizzazione di spesa per il rinnovo dei contratti collettivi, deve essere valutato positivamente l'intento di evitare che l'iscrizione in legge finanziaria delle risorse disponibili per i rinnovi si traduca, come sempre è avvenuto in passato, nella “base di partenza” di ulteriori trattative per l'incremento delle risorse medesime. Ciò richiederà, verosimilmente, la revisione – mediante appositi accordi – del sistema di relazioni negoziali nel settore pubblico e la valorizzazione degli elementi retributivi fondati sull'esigenza del datore di lavoro pubblico di acquisire più elevati livelli di produttività del lavoro. Al riguardo, la Corte ribadisce l'ipotesi, più volte avanzata in passato, di utilizzare la tecnica dei “fondi negativi” (v. pure *retro*, par. 4.7.), così da collegare una quota degli aumenti retributivi alla razionalizzazione e alla maggiore funzionalità delle strutture amministrative; con la conseguenza che gli aumenti retributivi verrebbero finanziati – almeno in parte – con i “fondi positivi” derivanti dai risparmi di spesa realizzati con le operazioni di miglioramento organizzativo. Un'altra proposta potrebbe consistere nel rispettare la cadenza naturale dei tempi negoziali, in modo che – senza necessità di predeterminare le risorse disponibili – le trattative giungano a termine in tempo utile per far sì che il loro esito venga recepito nel disegno di legge finanziaria, con lo stanziamento delle risorse necessarie ad attuare gli accordi raggiunti.

Ciò detto, se è condivisibile la scelta di non inserire nella legge finanziaria 2008 l'autorizzazione di spesa per il rinnovo dei contratti, non può essere, per altro verso, sottovalutato come essa appaia suscettibile di determinare conseguenze negative in termini di incremento dei costi di personale, sottolineate, da ultimo, nel *Libro verde sulla spesa pubblica*¹⁹.

¹⁹ Ministero dell'economia e delle finanze. Commissione tecnica per la finanza pubblica, *Libro verde sulla spesa pubblica. Spendere meglio: alcune prime indicazioni*, Doc. 2007/6, Roma, settembre 2007, par. 2.4.1.. Vi si osserva, in particolare, che la Pubblica Amministrazione ha una quota di dipendenti in attesa di rinnovo contrattuale sistematicamente doppia rispetto alla media dell'intera economia e una vacanza contrattuale che ha superato, nel 2005, i diciotto mesi di attesa; ritardi che “possono innescare un meccanismo per cui l'accordo contrattuale incorpora un “premio” sul ritardo, come se si verificasse una sorta di “scambio” tra ritardo nella chiusura del contratto ed entità del contratto successivo”.

La stessa Corte ha più volte descritto e quantificato il costo, in termini di maggiori benefici concessi agli interessati, del ritardo nella definizione degli assetti economici²⁰.

5.3. Va, poi, sottolineato che, sotto il profilo della coerenza delle politiche di personale con gli obiettivi di controllo della spesa, l'esame degli accordi relativi alla tornata contrattuale 2006-2007, stipulati fino ad aprile 2008, evidenzia – come già rappresentato dalla Corte²¹ – tendenze non rassicuranti. Le risorse da destinare alla produttività vengono, infatti, pressoché per intero destinate a finanziare passaggi di livello economico o l'attribuzione di posizioni organizzative di elevata responsabilità, da concordare nel numero e nella distribuzione con le organizzazioni sindacali attraverso un procedimento che parte dalle disponibilità economiche e non già dalle esigenze organizzative di ciascun ente²².

Il rischio, anche in relazione ai requisiti previsti per le procedure concorsuali (essenzialmente incentrate su “verifiche di professionalità” non selettive né indipendenti), è quello di trasformare i predetti istituti – e, in particolare la mobilità orizzontale – in una sorta di salario di anzianità da corrispondere, sia pure con diverse decorrenze temporali, a tutti gli interessati.

Più in generale, si deve constatare – come del resto già rilevato (*retro*, 3.2.) – la mancata instaurazione, malgrado le impegnative proposizioni del *memorandum* sul lavoro pubblico, di un rapporto soddisfacente fra aumenti delle retribuzioni reali e incrementi della produttività del lavoro, come anche delle connessioni fra produttività del lavoro, assetti organizzativi delle Amministrazioni (pur essi largamente condizionati, in fatto, dalle esigenze retributive e di carriera del personale) ed efficaci meccanismi di valutazione dei dirigenti.

Gli stessi contratti collettivi per il personale dirigenziale non favoriscono l'introduzione di tali meccanismi e, del resto, l'attribuzione degli incarichi dirigenziali viene fatta dipendere non tanto dalle esigenze organizzative specificamente riscontrabili nelle singole Amministrazioni, quanto dal numero di dirigenti dei quali dispone l'Amministrazione o l'Ente.

Non si sottrae a tali censure il recente accordo per i funzionari in servizio metropolitano della carriera diplomatica²³, che ha previsto incrementi retributivi finanziati con risorse *ad hoc*²⁴,

²⁰ *Il costo del lavoro pubblico negli anni 2003, 2004 e 2005*, cit., cap. II, par. 3.

²¹ Sez. riunite, del. 19 maggio 2008, n. 12/contr/rq, par. 31.

²² Sez. riunite, del. 29 ottobre 2007, n. 32/contr/cl.

²³ D.P.R. 24 aprile 2008, n. 94 (in G.U., serie gen., 28 maggio 2008, n. 124). Si tratta dell'accordo relativo al periodo 2006-2007 e, cioè, al secondo dei bienni che compongono, per il personale di cui si parla, la tornata 2004-2007, la

senza alcun collegamento – tanto più necessario data la collocazione dei menzionati funzionari ai vertici dell'Amministrazione statale – con l'importanza dell'incarico rivestito e con l'impegno ad essi richiesto per il raggiungimento di obiettivi prefissati.

6. La contrattazione integrativa

6.1. Come già più volte accennato, un fattore di rilevante criticità nelle politiche di contenimento della spesa per il personale è costituito dalla contrattazione integrativa, dato il ruolo da essa assunto nella effettiva determinazione degli aumenti stipendiali. Tale ruolo è evidenziato dal confronto fra la dinamica delle retribuzioni contrattuali e quella delle retribuzioni di fatto: nel periodo fra il 2000 (base 100) e il 2006, la velocità di crescita delle seconde (128,7) è risultata, infatti, quasi doppia rispetto alle prime (117)²⁵ e la retribuzione d'ingresso nella tornata contrattuale 2002-2005, calcolata al momento di avvio della contrattazione, è stata, in media, superiore del 4,7 per cento a quella di uscita dal precedente biennio²⁶.

In effetti, il finanziamento della contrattazione integrativa avviene attraverso i c.d. Fondi unici di amministrazione, che sono alimentati, in parte, dai fondi stanziati nelle leggi finanziarie (per le Amministrazioni del settore statale e, in minor misura, per gli Enti del settore non statale) a fini di incremento della produttività, in parte dalle c.d. risorse storiche²⁷ e da una serie eterogenea di altre fonti: economie di spesa conseguenti a riduzione di organici e blocco delle assunzioni, retribuzione di anzianità dei dipendenti cessati dal servizio, minori spese dovute a processi di riordino organizzativo e alla trasformazione di rapporti a tempo pieno in rapporti *part time*, quote dei proventi di attività svolte per conto di terzi o da contratti di sponsorizzazione, percentuali della minor spesa corrente derivante da processi di riorganizzazione, quote delle maggiori entrate imputabili all'accresciuto impegno del personale. Per gli Enti locali, l'implementazione del fondo è garantita da un ulteriore meccanismo, che prevede l'appostamento di risorse aggiuntive, correlate al raggiungimento di predeterminati

quale risulta, perciò, sfalsata di due anni rispetto alla cadenza (2002-2005 e 2006-2009) della contrattazione collettiva per il resto del pubblico impiego.

²⁴ L'incremento è pari, nel biennio 2006-2007, al 14,4 per cento, in virtù dello stanziamento di 9 milioni disposto dall'art. 14 l. n. 246/2007, in aggiunta alle risorse di cui alle leggi finanziarie dal 2006 al 2008. Per il precedente biennio, alle risorse previste dalle leggi finanziarie 2004 e 2005 (corrispondenti ad un aumento del 5,01 per cento), si erano aggiunte quelle stanziare dalla l. n. 168/2005, garantendo un aumento complessivo di circa il 17 per cento.

²⁵ Isae, *Rapporto Isae. Finanza pubblica e istituzioni*, Roma, maggio 2007, par. 1.4.d).

²⁶ Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 2003, 2004 e 2005. Relazione al Parlamento prevista dall'articolo 60 del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001*, Roma, maggio 2007, 49 s.

²⁷ Si tratta di risorse finalizzate, prima dell'istituzione dei fondi unici, a specifici istituti di retribuzione accessoria.

parametri di virtuosità gestionale (sulla cui significatività la Corte ha più volte manifestato ampie e motivate riserve²⁸).

Nell'impostazione originaria, le risorse così raccolte avrebbero dovuto essere destinate – entro la cornice delle generali compatibilità economiche – alla remunerazione della produttività individuale e collettiva, ma esse, in mancanza di funzionanti sistemi di valutazione, si sono tradotte in erogazioni largamente svincolate – come detto – dalla verifica di un'accresciuta qualità dei servizi resi dalle Amministrazioni; con la conseguenza che i fondi sono stati di norma utilizzati per sostenere aumenti generalizzati delle retribuzioni, nonché il costo delle progressioni orizzontali e verticali all'interno dei vari comparti, anche da qualifiche non dirigenziali verso qualifiche dirigenziali o pseudo-dirigenziali (è a queste progressioni che si deve, fra il 2001 e il 2005, un aumento del 2 per cento delle retribuzioni di fatto²⁹).

Ne sono derivati mutamenti nella composizione del personale per aree professionali e posizioni retributive, i quali hanno contribuito in maniera determinante – oltre che alla crescita della spesa complessiva – ad elevare le retribuzioni medie *pro capite* e, quindi, i valori di riferimento utilizzati per calcolare i successivi incrementi percentuali delle retribuzioni contrattuali (e il relativo fabbisogno di risorse)³⁰. Ne è derivato, altresì, un addensamento del personale nelle posizioni retributive e nelle qualifiche professionali medio-alte, che ha a sua volta favorito l'assunzione di personale precario nelle posizioni medio-basse rimaste vacanti³¹.

Infine, la contrattazione integrativa ha prodotto, con l'incremento dei trattamenti fissi e continuativi, un volume di spesa che, ove impiegato per la remunerazione della produttività, avrebbe potuto contribuire a ridurre stabilmente i costi degli apparati amministrativi.

Soltanto con la legge finanziaria 2006 è stato fissato il principio che le somme affluite ai fondi unici di amministrazione costituiscono, ove eccedenti la misura della compatibilità economico-finanziaria, economie di bilancio per le Amministrazioni dello Stato e concorrono, per gli enti diversi dalle Amministrazioni statali, al miglioramento dei saldi di bilancio; inoltre,

²⁸ Sez. riunite, del. 24 novembre 2006, n. 46.

²⁹ Isae, *Ibidem*, 13.

³⁰ Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 2003, 2004 e 2005*, Roma, 2007, 105.

³¹ Così, all'interno della nuova classificazione del personale per "aree professionali" e "fasce retributive" (in sostituzione della precedente classificazione per "livelli funzionali" e "qualifiche professionali-retributive"), il CCNL per il personale del comparto "Ministeri" – che costituisce il "contratto di riferimento" per tutti i comparti di contrattazione – ha previsto che le progressioni da una fascia retributiva a quella superiore si verificano a prescindere da ogni pur sommario percorso selettivo e che i passaggi da un'area a quella superiore avvengano sulla base di una generica "verifica di professionalità" e solo eventualmente mediante l'effettuazione di specifiche prove concorsuali volte ad accertare l'effettiva idoneità allo svolgimento delle mansioni superiori; inoltre, in sede di prima applicazione del nuovo ordinamento professionale, il CCNL prevede il passaggio, senza limiti predefiniti, del personale della prima area a quella successiva, con onere a carico dei fondi unici di amministrazione. Su tale contratto la Corte si è pronunciata criticamente con del. Sez. riunite, III collegio, del. 17 ottobre 2007, n. 30.

non possono essere utilizzate per incrementare i fondi negli anni successivi (art. 1, comma 195, legge 266/2005).

Sul piano dei controlli, la compatibilità economica e finanziaria dei contratti integrativi statali è oggetto di una verifica *a priori* ad opera del Dipartimento della funzione pubblica e del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che ne accertano, congiuntamente, la compatibilità economico-finanziaria; all'esito dell'accertamento positivo (o alla scadenza del termine di trenta giorni) il contratto può essere sottoscritto³². Per i comparti non statali, è, invece, previsto che siano i revisori dei conti a verificare la compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio³³.

E' evidente, peraltro, il diverso grado di intensità delle due specie di controllo: il primo, condizionando – con un procedimento di tipo autorizzativo – la stipula del contratto, è decisamente più penetrante, pur insistendo su di un numero più ristretto di Amministrazioni; il secondo è privo del medesimo effetto impeditivo, benché capillarmente esteso alla totalità degli enti non statali. Inoltre, il primo è affidato ad un unico ufficio centrale, esterno alle Amministrazioni; il secondo è rimesso a organismi interni degli stessi enti. Infine, per i comparti “statali”, ma non per gli altri comparti, specifici controlli ispettivi – anche al fine di verificare l'osservanza delle disposizioni in materia di controllo dei costi, dei rendimenti e dei risultati conseguiti delle Amministrazioni – sono affidati alla Ragioneria generale dello Stato e all'Ispettorato della funzione pubblica³⁴, ora potenziato e posto alle dirette dipendenze del Ministro per l'innovazione e le riforme nelle pubbliche Amministrazioni.

6.2. Per altro verso, la legge finanziaria 2002 aveva previsto, per tutti i comparti di contrattazione (“statali” e “non statali”), “verifiche congiunte” dei comitati di settore e del Governo sulle implicazioni finanziarie della contrattazione integrativa, anche sulla base di rilevazioni rimesse agli organismi di controllo interno; inoltre, ove fosse risultato che i costi per l'attuazione di determinate clausole fossero incompatibili con i vincoli di bilancio, le stesse clausole sarebbero diventate “nulle di diritto” (art. 17, comma 2, legge n. 448/2001). Ancora, gli organi di revisione contabile degli Enti locali venivano chiamati ad accertare che la

³² Art. 39, comma 3-ter l. n. 449/1997, inserito dall'art. 20, comma 1, l. n. 488/1999 e successivamente modificato dall'art. 33, comma 5, l. n. 289/2002.

³³ Art. 40-bis d.lgs. n. 165/2001, introdotto dall'art. 17, comma 2, legge n. 448/2002, il quale precisa che, nel caso in cui i controlli e le rilevazioni previste evidenzino costi non compatibili con i vincoli di bilancio, le relative clausole dell'accordo integrativo sono nulle di diritto.

³⁴ Art. 60 d.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 14-septies, comma 1, DL n. 115/2005 (convertito dalla l. n. 168/2005) e dall'art. 10-bis, comma 1, DL n. 203/2005 (convertito dalla l. n. 248/2005).

programmazione del “fabbisogno di personale” degli enti fosse improntata al rispetto delle regole di riduzione della spesa a suo tempo definite dalla legge finanziaria 1998³⁵ e che eventuali deroghe fossero analiticamente motivate (art. 19, comma 8). Le esigenze cui tali norme si proponevano di soddisfare sono state, poi, riconosciute dalla Corte costituzionale, che, pur in un assetto di accresciuti poteri delle autonomie regionali e locali, ha ritenuto la conformità a Costituzione delle menzionate disposizioni in quanto strumentali rispetto al fine – legittimamente perseguito dalla legislazione statale in sede di coordinamento della finanza pubblica – di valutare la compatibilità, con i vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale, della spesa in materia di contrattazione collettiva³⁶.

Su queste basi, il Governo è attualmente legittimato ad esercitare ogni utile e opportuno monitoraggio dei flussi di spesa che siano destinati, anche per il tramite della contrattazione integrativa, ai dipendenti di tutte le Amministrazioni. Le relative verifiche non possono, realisticamente, investire la mole dei contratti integrativi ogni anno stipulati dalle oltre 10.000 unità organizzative dei diversi comparti; il che impone di adottare metodologie di analisi calibrate su campioni significativi di Amministrazioni. Al momento, tuttavia, non risultano analisi diverse da quelle che culminano nella rilevazione sistematica, ad opera dell’ISTAT, degli incrementi registrati dalle retribuzioni contrattuali e dalle retribuzioni di fatto, oltre ad alcune ricerche effettuate dall’ARAN.

Ulteriore fattore di aggrimento della disciplina che rimette alla contrattazione collettiva la determinazione dei trattamenti economici del personale pubblico è costituito dalla tendenza delle leggi finanziarie, sempre più accentuata negli ultimi anni, a disporre autorizzazioni di spesa per il finanziamento di contratti relativi a specifiche categorie di personale, con ciò contribuendo – fra l’altro – ad irrigidire ulteriormente la struttura della contrattazione.

7. La stabilizzazione del personale precario

Un fattore di incremento del personale pubblico e della relativa spesa è costituito dall’avvio del processo di “stabilizzazione” del personale precario, previsto dalla legge finanziaria 2007 con un ambito applicativo esteso alle Amministrazioni dello Stato e degli Enti pubblici, delle Regioni e degli Enti locali. L’intervento legislativo era stato suggerito – come affermato dal Ministro per le riforme e le innovazioni nelle pubbliche Amministrazioni –

³⁵ Art. 39 l. n. 449/1997.

³⁶ Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 4.

dall'esigenza di "sanare situazioni che si protraevano da lungo tempo e che avevano disatteso le norme che regolano il sistema di provvista di personale nelle pubbliche Amministrazioni e creato diffuse aspettative nei dipendenti così assunti, anche in violazione dell'art. 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001"³⁷.

In attuazione di tali norme sono state autorizzate, nelle Amministrazioni dello Stato e degli Enti pubblici nazionali, oltre 11.000 stabilizzazioni³⁸, cui vanno aggiunte quelle autorizzate, unitamente a nuove assunzioni (in totale, 801), negli Enti di ricerca³⁹. Non risultano, al momento, dati ufficiali sulle stabilizzazioni effettuate nelle Amministrazioni locali⁴⁰.

Le incertezze applicative della disciplina sono state, peraltro, accentuate dalla legge finanziaria 2008, che ha esteso il beneficio della stabilizzazione a dipendenti prima esclusi (art. 3, comma 9) e ad altre categorie di personale (art. 3, comma 94, lett. b), i cui requisiti di accesso alla stabilizzazione saranno definiti con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da emanare entro il 30 giugno 2008⁴¹.

I problemi applicativi riguardano, in particolare, l'esistenza, per il personale a tempo determinato che abbia già sostenuto una selezione di accesso, di un vero e proprio diritto soggettivo all'assunzione, e le modalità di assunzione, mediante concorso riservato o aperto al pubblico, del personale a tempo determinato che non abbia sostenuto prove selettive di accesso e del personale utilizzato con contratti di co.co.co. (salvo individuare, per quest'ultimo, l'area di inquadramento, dato che i contratti di lavoro autonomo non fanno riferimento ad alcuna area). Peraltro, la legge finanziaria 2008 non ha contribuito a risolvere tali problemi, pur avendo sensibilmente innovato il meccanismo di stabilizzazione operante in precedenza (v. *infra*, par. 10.1.).

Nel frattempo, la proroga dei contratti in corso, assicurata agli interessati nelle more delle procedure di stabilizzazione, contribuisce a determinare rilevanti effetti di spesa e rischia di rendere permanenti situazioni che dovrebbero, invece, essere definite nel senso della stabilizzazione o della risoluzione dei rapporti in essere.

³⁷ Direttiva 30 aprile 2007, n. 7, "Applicazione dei commi 519, 520, 529 e 940 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per l'anno 2007) in materia di stabilizzazione e proroga dei contratti a tempo determinato, nonché di riserve in favore di soggetti con incarichi di collaborazione".

³⁸ DPCM 21 febbraio 2007, in G.U., serie gen., 29 maggio 2007, n. 123; d.P.R. 29 novembre 2007, in G.U., serie gen., 17 gennaio 2008, n. 14; d.P.R. 29 dicembre 2007, in G.U., serie gen., 21 febbraio 2008, n. 44.

³⁹ DPCM 16 novembre 2007, in G.U., serie gen., 17 gennaio 2008, n. 14.

⁴⁰ Sulla riduzione del precariato nella scuola, v., nel vol. II, il cap. su "L'istruzione scolastica", par. 3.3.6.

⁴¹ Art. 25 DL n. 248/2007, convertito dalla l. n. 31/2008.

E' stata avviata, altresì, l'assunzione di oltre 6.000 lavoratori socialmente utili (art. 1, comma 1156, legge finanziaria 2006 e art. 2, comma 550, legge finanziaria 2008).

Da segnalare, infine, che il Ministro per le riforme e le innovazioni nelle pubbliche Amministrazioni ha richiesto che, sulle procedure di stabilizzazione in corso in alcuni enti, effettui verifiche l'Alto commissario per la lotta alla corruzione.

8. Problematiche emerse nell'esperienza di "contrattualizzazione" del lavoro pubblico

In ogni caso, considerato che l'evoluzione degli andamenti di spesa per il personale pubblico rappresenta un elemento di rilevante importanza ai fini dei generali equilibri di finanza pubblica, l'attuale momento di "pausa negoziale" potrebbe offrire l'opportunità di riflettere su alcune problematiche, specificamente relative alle condizioni per il rispetto di tali equilibri, emerse nell'esperienza di "contrattualizzazione" del lavoro pubblico e largamente presenti nel dibattito in materia.

Tali problematiche, ad alcune delle quali si è già in parte accennato, possono essere così sintetizzate:

- *indirizzi all'ARAN per la contrattazione collettiva*: gli indirizzi impartiti all'ARAN dal Governo e dai comitati di settore dovrebbero costituire "atti di prerogativa" dei datori di lavoro pubblici nei confronti dell'organo tecnico deputato alla contrattazione. Essi risultano, invece, specie in tempi recenti, negoziati con le organizzazioni sindacali o addirittura sostituiti da accordi diretti – come quelli dell'aprile e del maggio 2007 (*retro*, par. 5.1.) e lo stesso *memorandum* del gennaio 2007 (*retro*, par. 3.) – fra Governo e sindacati;

- *spesa per i rinnovi contrattuali*: la spesa effettivamente sostenuta per i rinnovi contrattuali è sistematicamente superiore sia a quella programmata nei documenti di bilancio, sia a quella che risulta dalla somma degli oneri "dichiarati" dai contratti di ciascuna tornata. E', pertanto, necessario ridisegnare gli strumenti di programmazione e monitoraggio della spesa e dei suoi andamenti, sia valorizzando il ruolo dei controlli interni, sia fissando tetti invalicabili all'incremento della spesa per via amministrativa o contrattuale;

- *base di calcolo degli incrementi retributivi derivanti dalla nuova contrattazione*: i consistenti passaggi di personale a superiori livelli o categorie professionali, prodotti dalle modifiche apportate all'ordinamento professionale, hanno determinato, relativamente ai comparti non statali, l'innalzamento della base retributiva sulla quale sono stati calcolati gli

incrementi previsti dai rinnovi contrattuali. Mentre, infatti, per i comparti statali, gli incrementi vengono calcolati (direttamente dalle leggi finanziarie) escludendo gli effetti prodotti dalla contrattazione integrativa della precedente tornata contrattuale, per i comparti non statali tale base è costituita (in mancanza di una predeterminazione degli incrementi in legge finanziaria) dalle “retribuzioni di fatto”, comprendenti anche gli effetti della contrattazione integrativa⁴². A tale inconveniente si è, di recente, posto rimedio, attribuendo alla contrattazione per il comparto delle Amministrazioni statali la funzione di “paradigma” per gli incrementi retributivi da riconoscere al personale degli altri comparti⁴³, ma persistono incertezze sull’applicazione di tale misura;

- *quantificazione degli oneri finanziari derivanti dalla contrattazione nazionale*: l’onere dei contratti collettivi è definito dall’ARAN utilizzando – al pari della legge finanziaria – dati riferiti a due o tre anni precedenti e, quindi, superati dalla dinamica del *turn over* e dagli effetti dei c.d. “percorsi professionali di carriera” realizzati sulla base del precedente contratto collettivo; donde il rischio di possibili esorbitanze di spesa, peraltro verificabili solo a consuntivo. Ad impedire una siffatta evenienza, e al fine di formulare corrette previsioni di spesa, si impone la necessità di operare su dati costantemente aggiornati, che tengano conto sia della reale distribuzione del personale fra le diverse aree e qualifiche, sia dei mutamenti quantitativi che si verificano nell’ambito soggettivo di applicazione dei contratti, per effetto di specifici interventi del legislatore (come quelli relativi, ad esempio, a riduzioni di organico o alla stabilizzazione di precari);

- *contrattazione nazionale per il personale appartenente ai comparti non statali*: gli oneri di questi contratti gravano, in linea di principio, sui bilanci degli enti, ma mancano dimostrazioni persuasive – sia nelle “attestazioni” dei comitati di settore, sia nelle analisi dell’ARAN – circa la loro effettiva sostenibilità da parte degli Enti. Donde la necessità di elaborare uno o più campioni rappresentativi dei diversi comparti, sui quali effettuare le valutazioni di sostenibilità della spesa;

- *efficacia dei controlli sulla contrattazione decentrata*: tali controlli, per quanto suscettibili – allo stato attuale della legislazione – 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. I campioni rappresentativi di

⁴² Cfr. Sez. riunite, III collegio, del. 9 novembre 2006, n. 46/contr/cl.

⁴³ Art. 1, comma 556, l. n. 296/2006 (legge finanziaria 2007); art. 3, comma 142, l. n. 244/2007 (legge finanziaria 2008).