

determinava, inoltre, nel periodo transitorio, un'eccedenza di spesa, in quanto nel frattempo i vigili continuavano a beneficiare, con oneri a carico dell'erario, del precedente livello di prerogative.

A seguito di certificazione non positiva⁷ la norma veniva modificata prevedendosi la temporanea sospensione di un numero di distacchi corrispondenti alle esigenze dei vigili del fuoco, mentre a regime il numero complessivo delle prerogative spettanti per tutti i comparti di contrattazione restava invariato. La Corte, nel riferire al Parlamento sulla vicenda, ha espresso l'auspicio che il cosiddetto contingente storico delle prerogative sindacali ed in particolare dei distacchi avrebbe dovuto essere rivisto in diminuzione in ipotesi di soppressione di interi comparti di contrattazione con conseguenti evidenti minori necessità organizzative dei sindacati che operano nei confronti del personale pubblico contrattualizzato.

2.1.5 Gli effetti della tornata contrattuale sulla spesa per redditi da lavoro dipendente

La diversa tempistica nella stipula dei contratti collettivi si riflette nell'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente. Nel corso del 2007 l'importo di questa spesa registra un incremento pari all'1,1% rispetto al precedente esercizio, scarto percentuale tra i più bassi registrati da un lungo periodo di tempo. Tale dato peraltro è la risultante di un aumento pari al 5,5% dei redditi nelle amministrazioni centrali e di una caduta del 4,1% in quelle locali i cui contratti sono stati rinviati al successivo esercizio 2008 e, addirittura, del 10%⁸ negli enti di previdenza (aventi peraltro un peso estremamente modesto sul complessivo monte salari). Per il successivo esercizio 2008, il DPEF registra un forte rimbalzo della spesa per redditi da lavoro dipendente, con una crescita stimata al 6,3%, che tiene conto del completamento della tornata contrattuale (con una componente seppur ridotta di arretrati) e dell'incidenza dei rinnovi per il successivo biennio 2008-2009, in termini parametrati al tasso di inflazione programmata.

Sotto il profilo della quantificazione delle risorse necessarie per i rinnovi contrattuali, si rileva l'adozione di una metodologia in linea con le osservazioni formulate dalla Corte nel precedente referto. Risulta, infatti, considerata quale base di calcolo per l'applicazione delle percentuali di incremento la retribuzione contrattuale di uscita dalla precedente tornata, con il conseguente effetto di sterilizzare eventuali andamenti anomali derivanti dalla contrattazione integrativa⁹.

La Corte auspica che tale positiva inversione di tendenza in base alla quale il mantenimento del potere di acquisto dei salari viene riferito ad una base di calcolo convenzionale aggiornata di volta in volta con i soli incrementi desumibili dal quadro di riferimento della contrattazione nazionale, venga adottata anche con

⁷ Delibera n. 28 del 3 agosto 2007.

⁸ Per gli enti di previdenza, la diminuzione della spesa di personale sembrerebbe derivare dall'efficacia delle politiche di blocco delle assunzioni e da una conseguente diminuzione più che proporzionale degli appartenenti alle qualifiche più elevate.

⁹ Quale ulteriore sviluppo della predetta metodologia, l'accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali sottoscritto da alcune delle organizzazioni sindacali rappresentative il 22 gennaio 2009 prevede che il nuovo parametro di adeguamento salariale, rappresentato non più dall'inflazione programmata ma dal cosiddetto indice IPCA (indice dei prezzi al consumo armonizzato per i paesi dell'UE) depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati, debba essere applicato ad una base di calcolo costituita esclusivamente dalle voci stipendiali.

riferimento alle aree dirigenziali, relativamente alle quali nella precedente tornata l'adozione quale base di calcolo delle retribuzioni di fatto percepite dagli interessati aveva determinato incrementi notevolmente maggiori di quelli ipotizzati¹⁰.

In linea con il quadro programmatico di riferimento è anche la dinamica retributiva del personale in regime di diritto pubblico. Le intese con le organizzazioni rappresentative, recepite successivamente con decreti del Presidente della Repubblica sottoposti a controllo preventivo di legittimità, hanno, infatti, evidenziato un incremento della retribuzione complessiva in linea con gli accordi e gli atti di indirizzo relativi al personale privatizzato.

L'intesa relativa agli appartenenti al Corpo nazionale dei vigili del fuoco relativa agli esercizi 2008-2009, soggetta alla certificazione di compatibilità economico finanziaria¹¹, evidenzia incrementi retributivi pari al 5,29% derivanti dalla previsione di risorse aggiuntive e specifiche nella legge finanziaria per l'esercizio 2008. Aumenti stipendiali non in linea con il quadro di riferimento risultano viceversa concessi al personale diplomatico.

2.1.6 Sintesi delle osservazioni formulate dalla Corte nella certificazione delle diverse ipotesi di accordo

Il complessivo non positivo giudizio sulla tornata contrattuale trova puntuale riscontro nelle osservazioni formulate dalla Corte in sede di certificazione delle singole ipotesi di accordo, i cui contenuti vengono di seguito sintetizzati.

Sotto il profilo normativo il contratto relativo al comparto ministeri introduce una rilevante modifica al sistema di classificazione del personale, articolato in tre aree, ora identificate da numeri ordinali e non da lettere, all'interno delle quali viene abolita qualunque distinzione di *status* giuridico e con previsioni di progressioni aventi valenza esclusivamente economica: per ciascuna area vale dunque il principio della non distinzione delle mansioni individuate dagli specifici profili professionali. Il principio dell'accesso dall'esterno alla posizione economica iniziale di ciascun'area, oltre a chiarire definitivamente il carattere esclusivamente economico della cosiddetta mobilità orizzontale, dovrebbe consentire un risparmio nel ricambio del personale tramite una diminuzione del cosiddetto *salario di ingresso* con possibilità di destinare in tutto o in parte economie in tal modo realizzate al fondo unico di amministrazione¹².

In sede di certificazione del relativo contratto¹³, la Corte sottolineava peraltro come, in contrasto con i reiterati principi volti ad introdurre criteri di maggior selettività nell'attribuzione di benefici economici, le norme in materia di

¹⁰ Sul punto si rinvia alle considerazioni formulate nel precedente referto sul *costo del lavoro pubblico negli anni 2003, 2004 e 2005*, capitolo II, paragrafo 6.

¹¹ Relativamente al diverso regime dei controlli previsto per le intese relative al personale dei vigili del fuoco si rinvia alle considerazioni svolte nel precedente referto sul costo del lavoro pubblico, nel quale la Corte auspicava che la certificazione di compatibilità dei costi contrattuali venisse estesa a tutto il personale non contrattualizzato.

¹² La recente legge 4 marzo 2009, n. 15 contenente i principi per l'emanazione di decreti legislativi in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro e dell'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, all'art. 4, comma 2, lett. e), afferma, peraltro, l'opposto principio di una riserva di accesso dall'esterno alle posizioni economiche apicali nell'ambito delle rispettive aree, riproponendo quindi i medesimi dubbi e le medesime incertezze sulla natura giuridica delle progressioni e determinando il venir meno degli ipotizzati risparmi di spesa.

¹³ Delibera n. 30 del 17 ottobre 2007.

progressione economica mostrassero maggiori margini di flessibilità prevedendo come solo eventuale l'effettuazione di percorsi di qualificazione con esame finale. In pratica il sistema, avendo quale unico limite le disponibilità presenti nei fondi unici, rischia di prefigurare una sorta di retribuzione di anzianità, poiché diviene possibile l'effettuazione di progressioni economiche di tipo sostanzialmente automatico, visto il peso maggiore attribuito all'anzianità di servizio, per una predeterminata percentuale di interessati.

Più in generale proprio nella materia delle progressioni economiche e della mobilità anche verticale del personale, il testo contrattuale aumenta i poteri attribuiti alle organizzazioni sindacali fino a condizionare lo stesso potere di organizzazione degli uffici e di individuazione delle professionalità necessarie, che dovrebbe essere riservato al datore di lavoro pubblico.

Di fatto le risorse destinate ad incrementare il fondo unico di amministrazione si attestano a percentuali modeste del monte salari e i fondi unici vengono ulteriormente irrigiditi dalla decisione di utilizzare alcune risorse, in precedenza destinate ad incentivare la produttività, per la perequazione delle indennità di amministrazione nei diversi enti appartenenti al comparto.

Pur nella considerazione che la perequazione delle indennità nelle amministrazioni centrali è divenuta una reale priorità in relazione alle frequenti modifiche dell'assetto organizzativo che determinano rilevanti fenomeni di mobilità del personale, la Corte ha osservato come la decisione di porre i relativi oneri a carico del fondo unico di amministrazione determini un'ulteriore rigidità degli impieghi, rendendo sempre più difficoltoso un reale utilizzo delle risorse per finanziare istituti retributivi realmente finalizzati ad incentivare la produttività del personale, il merito, l'impegno individuale ed il miglioramento dei servizi da rendere alla collettività.

Il contratto relativo al personale della scuola, esaminato dalle Sezioni riunite in data 28 novembre 2007¹⁴ ha evidenziato ancora una volta perduranti difficoltà sul fronte di un effettivo governo della spesa. Anche relativamente al periodo di riferimento, infatti, il processo di razionalizzazione e riordino dell'organizzazione scolastica, che pure ha visto rilevanti tagli nell'organico di fatto e di diritto del personale docente ed amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA), non si è tradotto in effettive economie sui capitoli di bilancio del ministero che, viceversa, evidenziano, sia pure in misura minore, eccedenze di spesa legate alla necessità di operare onerose ricostruzioni di carriera nei confronti dei precari di volta in volta stabilizzati. Da qui l'esigenza di reperire nuove risorse per far fronte agli impegni assunti sia attraverso la manovra di assestamento per l'esercizio 2007, sia attraverso la previsione di maggiori stanziamenti nella manovra relativa al successivo esercizio 2008.

In tale contesto le stesse risorse messe a disposizione dal decreto-legge n. 159 del 2007 per la corresponsione anticipata dei benefici non sono risultate disponibili nell'esercizio di competenza in quanto contabilmente utilizzate a fronte di eccedenze di spesa, con la conseguente necessità di rinviarne l'erogazione al successivo esercizio 2008.

Con riferimento ad entrambe le categorie di personale, il contratto lascia immutato un assetto retributivo basato su gradoni di anzianità con incrementi

¹⁴ Delibera n. 39/07.

stipendiali da corrispondere automaticamente a determinate scadenze agli interessati, indipendentemente da ogni valutazione della prestazione individuale, con una incidenza del trattamento accessorio vero e proprio sul totale della retribuzione pari ad una percentuale di appena il 14%.

Proprio sotto tale profilo entrambe le sequenze contrattuali con le quali vengono distribuite le risorse aggiuntive previste nella legge finanziaria per il 2008 evidenziano un preoccupante andamento in controtendenza.

Con riferimento al personale docente, la Corte, nella delibera n. 9 del 23 aprile 2008, osservava come tra le opzioni astrattamente previste per l'utilizzo delle risorse aggiuntive stanziata nella legge finanziaria per il 2008 le parti abbiano privilegiato un aumento della componente stipendiale determinando un incremento medio pari a 170 euro, rinunciando a correlare parte della retribuzione a finalità di incentivazione del merito individuale e di misurabili miglioramenti nel sistema scolastico.

Ancora più preoccupate considerazioni hanno riguardato la sequenza contrattuale relativa al personale ATA. "L'ipotesi, esaminata nel suo complesso - osserva la Corte nella delibera n. 29 del 28 luglio 2008 - si pone in assoluta controtendenza rispetto alla sempre più avvertita esigenza di subordinare gli incrementi della retribuzione accessoria a reali e verificabili aumenti della produttività del lavoro, dell'impegno degli interessati e ad un miglioramento del servizio reso alla collettività".

Risulta, infatti, espressamente abrogato il precedente meccanismo di attribuzione di posizioni economiche finalizzato a compensare l'assunzione di specifici ulteriori e più gravosi compiti legati essenzialmente all'assistenza ai disabili ovvero all'assunzione di funzioni particolarmente impegnative di diretta collaborazione con il direttore dei servizi. Tale meccanismo è stato invece sostituito da un diverso istituto retributivo legato al superamento di una prova selettiva ma a regime svincolato dall'effettuazione di una specifica controprestazione. Per finanziare il nuovo meccanismo di pura progressione economica il contratto prevede l'utilizzo delle disponibilità in precedenza utilizzate per compensare i cosiddetti incarichi speciali - destinati, dunque, a subire una drastica riduzione - attraverso i quali venivano assicurate nelle diverse scuole, anche e tra l'altro, ulteriori e più specifiche attività di assistenza ai disabili.

Emblematico dell'ingerenza delle organizzazioni sindacali nell'area dell'organizzazione degli uffici è il contratto relativo al personale degli enti pubblici non economici. Risulta, infatti, demandata alla contrattazione integrativa l'individuazione del numero e della collocazione nei vari uffici degli incarichi di elevata professionalità che rappresentano veri e propri posti in organico, la cui istituzione dovrebbe viceversa essere riservata al potere organizzativo di ciascuna amministrazione ed alle reali esigenze di rendere maggiormente efficiente il servizio da prestare alla collettività. Anziché partire da una ricognizione delle funzioni in concreto svolte da ciascun ente e delle professionalità necessarie al loro svolgimento, l'istituzione di posizioni organizzative caratterizzate da requisiti di elevata professionalità viene condizionata dall'esistenza di risorse disponibili e da decisioni da assumere insieme ai sindacati in sede di contrattazione decentrata.

La Corte non ha ravvisato la sussistenza dei presupposti per la certificazione di compatibilità economica del contratto relativo al personale delle Regioni e degli enti locali¹⁵.

Risulta, infatti, riproposto un meccanismo di crescita dei fondi unici di amministrazione (fino ad un massimo dell'1,5% della massa salariale) legato al raggiungimento di parametri di virtuosità gestionale poco significativi, destinato a sommarsi ad altri analoghi istituti previsti dai contratti precedenti senza alcuna garanzia circa un'effettiva destinazione delle risorse in linea con le finalità indicate nel quadro programmatico.

L'ARAN su conforme mandato del comitato di settore ha provveduto a convocare nuovamente le organizzazioni sindacali per una riapertura delle trattative ed una modifica del testo contrattuale nel senso indicato dalla Corte dei conti.

Nel riferire al Parlamento ai sensi dell'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001¹⁶, la Corte ha ribadito la necessità, per un'effettiva tenuta delle previsioni negoziali, che gli enti implementino i propri sistemi di valutazione delle prestazioni e dei risultati, poiché la previsione della corresponsione di compensi economici aggiuntivi, rispetto ai parametri stabiliti in sede di programmazione finanziaria, appare compatibile solo se ed in quanto legata all'effettuazione da parte degli interessati di prestazioni aggiuntive tali da determinare un'utilità concretamente apprezzabile per la comunità amministrata.

Il contratto relativo alle agenzie fiscali si caratterizza sotto il profilo normativo per la modifica della disciplina delle sanzioni disciplinari attraverso la previsione di nuove fattispecie punibili, l'inasprimento delle sanzioni, la tipizzazione di alcune fattispecie di illecito disciplinare e, soprattutto, la possibilità di concludere il procedimento disciplinare in ipotesi di comportamenti rilevanti anche sotto il profilo penale senza necessità di attendere la conclusione del relativo giudizio.

Particolarmente difficili si sono rivelate le trattative per il rinnovo del contratto relativo al personale amministrativo delle università. Risulta, infatti, che il Governo ha espresso ampie riserve relativamente alla disciplina di alcuni istituti, non tenute in debita considerazione dal comitato di settore che ha dato mandato all'ARAN di concludere comunque il contratto.

In particolare ha formato oggetto di ampia critica la norma concernente la possibilità di procedere, in alternativa all'indizione di procedure concorsuali aperte a candidati esterni, alla stabilizzazione di ricercatori assunti con contratto a termine, previo superamento di una prova di idoneità.

In sede di certificazione¹⁷ la Corte osservava come la disposizione esaminata non potesse ritenersi fonte di oneri ulteriori a carico dell'erario, limitandosi a prevedere non nuove assunzioni, ma soltanto particolari modalità di reclutamento, attivabili esclusivamente in presenza delle condizioni finanziarie previste. E' stato comunque ribadito che la stessa esorbita dal contenuto tipico degli accordi collettivi disciplinando una materia di esclusiva pertinenza del legislatore, e prevedendo inoltre una non consentita deroga al principio della riserva di pubblico concorso per l'accesso al lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Nel rendere certificazione positiva sotto l'esclusivo profilo della compatibilità economico-

¹⁵ Delibera n. 7 del 9 aprile 2007.

¹⁶ Delibera n. 21 del 6 giugno 2008.

¹⁷ Delibera n. 37 del 23 ottobre 2008.

finanziaria dei costi contrattuali, la Corte ha sottolineato come l'attuale sistema dei controlli sulla contrattazione per le amministrazioni diverse dallo Stato in senso stretto non preveda alcuna valutazione sulla legittimità delle singole clausole contrattuali neppure sotto il profilo della violazione delle norme sul riparto di competenza e del rispetto dei principi costituzionali, essendo prevista quale unica conseguenza del mancato accoglimento delle osservazioni formulate dal Governo l'esclusione di eventuali oneri a carico dello Stato.

Analoghe considerazioni hanno riguardato, sempre relativamente al contratto per il personale del comparto università, la disciplina di particolari istituti quali la deroga al possesso dei requisiti di studio previsti per l'accesso alle qualifiche superiori in caso di mobilità del personale.

Come esplicitato nel paragrafo 2.1 a tutt'oggi, con riferimento alle aree dirigenziali per il biennio 2006-2007, risulta sottoscritto esclusivamente il contratto relativo ai professionisti del sistema sanitario nazionale.

In sede di certificazione del relativo contratto (delibera n. 36 del 17 ottobre 2008) questa Corte ha tra l'altro rilevato il permanere della tendenza a correlare il monte salari di riferimento alle retribuzioni di fatto e non a quelle contrattuali, con conseguente innalzamento della base di calcolo alla quale applicare gli incrementi retributivi previsti in percentuale¹⁸.

La Corte ha, inoltre, ritenuto non sussistenti i presupposti per la certificazione di una specifica norma contrattuale che prevedeva il consolidamento nel fondo unico di amministrazione delle cosiddette risorse aziendali, pari ad un massimo dell'1% del monte salari, introdotte con la contrattazione collettiva relativa al quadriennio 1998-2001, il cui riconoscimento è subordinato al raggiungimento del pareggio di bilancio di ciascuna azienda ed alla presenza di avanzi di amministrazione accertati al termine di ciascun esercizio, consentendo in tal modo alle amministrazioni interessate di duplicare il beneficio per il periodo di riferimento della nuova contrattazione¹⁹.

Nel corso del 2008 la Corte ha esaminato anche il contratto collettivo relativo ai segretari comunali relativo al quadriennio normativo 2002-2005, più volte rinviato in relazione alle difficoltà tuttora perduranti di individuare una collocazione della predetta categoria professionale coerente con la riforma del titolo V della Costituzione e del nuovo ordinamento amministrativo degli enti locali²⁰.

Al di là degli incrementi retributivi concessi cumulativamente per il quadriennio da tempo decorso in linea con dinamica retributiva già registrata per le restanti categorie di personale, la Corte ha evidenziato perplessità in merito alla prefigurazione di un percorso che dovrebbe portare, nella contrattazione per il successivo quadriennio normativo, ad una piena equiparazione alla dirigenza, attribuendo fin da ora una forte aspettativa agli interessati al momento non confortata da un'adeguata programmazione finanziaria, e svincolata da una più ampia riflessione sul complessivo ruolo dei segretari comunali e sui rapporti con la dirigenza amministrativa degli enti locali.

¹⁸ Come esplicitato nel rapporto di certificazione allegato alla delibera citata l'adozione di tale metodologia ha determinato incrementi maggiori di 0,2 punti percentuali rispetto a quelli concessi ai restanti dipendenti pubblici nella medesima tornata.

¹⁹ Come riferito nel precedente paragrafo, tale norma in sede di sottoscrizione definitiva del contratto è stata modificata nel senso indicato dalla Corte nel rapporto di certificazione.

²⁰ Delibera n. 6 del 17 marzo 2008.

Nel rapporto di certificazione relativo all'esame del predetto accordo la Corte osservava tra l'altro che "ad oltre 10 anni dall'emanazione della legge n. 465 del 1997, contenente un profondo riordino dell'assetto ordinamentale dei segretari comunali e provinciali e l'istituzione dell'Agenzia per la tenuta del relativo Albo, permangono tuttora irrisolte le problematiche strutturali concernenti l'esatta individuazione del ruolo dei segretari nel mutato contesto istituzionale, i rapporti con la dirigenza, l'introduzione di strumenti volti a rendere effettiva la mobilità del personale fortemente condizionata dall'articolazione rigidamente territoriale dell'Albo, le difficoltà nel coprire le sedi vacanti, la definizione della posizione degli appartenenti alla categoria non destinatari di un incarico, i limiti al mantenimento per intero della retribuzione accessoria in caso di nuovo incarico di minor rilevanza, l'introduzione di forme di valutazione del lavoro svolto dagli interessati presupposto per la corresponsione di voci accessorie della retribuzione".

L'equiparazione del trattamento economico dei segretari comunali e provinciali a quello dei dirigenti delineata in uno specifico protocollo di intesa²¹ fra il Governo, e nelle disposizioni della legge finanziaria per il 2008 - proseguiva la Corte - "non può allora prescindere da una profonda revisione e razionalizzazione dell'assetto contrattuale vigente nella sua parte normativa, volta a ridefinire il ruolo ed i compiti specifici dei segretari comunali e provinciali e ad avviare a soluzione le criticità strutturali".

Appare altresì opportuno l'avvio di una riflessione in merito alla ridefinizione dei compiti e la razionalizzazione dell'assetto organizzativo dell'Agenzia per la tenuta dell'Albo dei segretari comunali. L'attuale articolazione dell'Albo in sezioni territoriali, ciascuna con un proprio consiglio di amministrazione e personale amministrativo per la gestione di poche centinaia di iscritti, ha contribuito a determinare elevati costi di gestione, a fronte di un limitato conseguimento degli obiettivi istituzionali, fortemente condizionato dalle criticità di cui sopra.

2.2. Considerazioni sui contenuti della tornata contrattuale per il biennio economico 2008-2009

2.2.1 L'evoluzione del quadro normativo di riferimento

L'avvio della contrattazione relativa al biennio 2008-2009, iniziata con notevole anticipo rispetto alla tempistica sinora registrata, si colloca in un contesto caratterizzato da un profondo processo di riforma e di ammodernamento delle relazioni sindacali e di revisione dello stesso assetto ordinamentale alla base della privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni.

Da un lato, infatti - come si è già avuto occasione di ricordare - la recente legge delega in materia di riforma del lavoro pubblico prefigura profonde modifiche all'impianto del d.lgs n. 165 del 2001 ridisegnando l'ambito di competenza della contrattazione, il rapporto tra fonti legislative e negoziali, sottraendo alla contrattazione la disciplina di numerosi istituti e riducendo l'influenza di quest'ultima su aspetti attinenti all'organizzazione degli uffici; dall'altro l'accordo quadro del gennaio 2009 tra Governo e sindacati sulla definizione degli assetti contrattuali, valevole per tutte le categorie di lavoro subordinato, modifica i

²¹ Protocollo sottoscritto il 27 novembre 2007 fra il Governo, le Regioni, l'ANCI, l'UPI e le organizzazioni sindacali rappresentative dei segretari comunali.

contenuti dell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi prevedendo, a partire dalla prossima tornata, l'unificazione in tre anni del periodo di vigenza economica e normativa dei contratti, nuovi parametri ai quali commisurare gli incrementi retributivi per garantire il mantenimento del potere di acquisto dei salari, una ridefinizione dei rapporti tra contrattazione di primo e secondo livello, una revisione dei diversi meccanismi di concertazione o comunque di coinvolgimento dei sindacati nelle scelte organizzative aziendali.

In tale contesto la tornata contrattuale ha, di fatto, assunto carattere necessariamente interlocutorio e sembra avviata ad una rapida conclusione in attesa del pieno esplicarsi delle nuove regole, con uno spostamento di attenzione e di interesse verso la concreta definizione del nuovo modello di relazioni sindacali.

2.2.2 La programmazione delle risorse finanziarie

Già in sede di predisposizione della manovra finanziaria per il 2008 la scelta di stanziare esclusivamente, a fini contabili, le risorse corrispondenti all'ammontare dell'indennità di vacanza contrattuale, ma non quelle necessarie alla sottoscrizione dei contratti secondo le regole dell'accordo di luglio 1993, rappresenta una significativa inversione di tendenza rispetto alla prassi dei precedenti bienni, in quanto espressamente motivata con la volontà di avviare una reale trattativa sindacale che affronti congiuntamente il problema dell'entità degli aumenti retributivi complessivi e della loro distribuzione con quello delle contropartite in termini di incremento della produttività, superando l'anomalia più volte sottolineata da questa Corte di un procedimento di contrattazione in cui una delle parti è già a perfetta conoscenza dei margini massimi di flessibilità che condizionano l'azione dell'altra.

I contenuti della manovra per l'esercizio 2009 sono stati, come noto, in gran parte anticipati dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, nella legge n. 133 del medesimo anno che, oltre a prefigurare, attraverso un opportuno accantonamento delle relative disponibilità, incrementi retributivi nei limiti della corrispondenza con il tasso di inflazione programmata per il biennio, prevede una serie di interventi fortemente restrittivi in materia di contenimento della spesa di personale.

L'art. 67 del citato decreto-legge dispone, in primo luogo (commi 2 e 3), la sospensione per il 2009 dell'operatività di una serie di norme speciali che disponevano benefici per particolari categorie di personale o comunque riassegnazioni di somme ai fondi unici di amministrazione, e la successiva riduzione del 20% negli esercizi successivi per un risparmio stimato pari a 530 milioni di euro per il solo settore statale.

Viene poi (comma 5) reso più stringente il complessivo tetto di crescita dei fondi unici di amministrazione parametrato all'ammontare accertato nel 2004, diminuito di una percentuale pari al 10%.

A fronte di quanto da ultimo stabilito, il medesimo decreto-legge (art. 61, comma 17) prevede la possibilità di una riassegnazione ai fondi unici di amministrazione di quota parte delle riduzioni di spesa e delle maggiori entrate derivanti dalla prevista riorganizzazione delle amministrazioni centrali, attraverso l'istituzione di un apposito fondo, avente un'iniziale dotazione pari 100 milioni di euro.

In tale contesto le trattative per i rinnovi risultano concentrate pressoché esclusivamente sulla previsione dell'entità, delle modalità e della tempistica del recupero dei tagli effettuati e sull'impiego delle eventuali risorse da riassegnare, piuttosto che su richieste volte ad ottenere un immediato ulteriore incremento delle risorse ordinarie per la contrattazione, di difficile finanziamento nella situazione economica di riferimento.

Il quadro programmatico per l'avvio della tornata contrattuale deriva da un protocollo di intesa sottoscritto tra il Ministro per la funzione pubblica e l'innovazione e la maggioranza delle organizzazioni sindacali rappresentative, con il quale viene sancito l'impegno ad una rapida sottoscrizione dei contratti collettivi sulla base della corresponsione di incrementi pari al solo adeguamento della retribuzione al tasso di inflazione programmata, a fronte dell'impegno di un pieno recupero, sulla base di specifiche norme speciali, non solo dei tagli derivanti dall'inasprimento del limite di crescita dei fondi unici ma anche, per intero, di quelli connessi con la riduzione del gettito derivante dalle norme speciali richiamate nel decreto-legge n. 112.

Tale ultima previsione risulta in parte supportata dalla legge finanziaria per il 2009 (legge 22 dicembre 2008, n. 203) che all'art. 1, commi 33 e 34, prevede la riassegnazione ai fondi unici, in aggiunta al meccanismo previsto nel decreto-legge n. 112 del 2008, anche degli ulteriori eventuali risparmi di spesa derivanti dagli interventi di riordino delle amministrazioni, di razionalizzazione della spesa di personale, non presi in considerazione per determinare l'entità dei saldi di bilancio.

Su tali basi nei primi mesi del 2009 sono stati sottoscritti in sequenza (prima ancora dell'emanazione dell'atto di indirizzo da parte dei competenti comitati di settore) il contratto relativo al personale dei ministeri, della scuola, delle agenzie fiscali, degli enti pubblici non economici, delle università.

2.2.3 Problematiche connesse con la verifica della rappresentatività dei sindacati aderenti ai contratti

Per la prima volta dall'avvio del processo di privatizzazione, alcune sigle sindacali non hanno partecipato alle trattative per i rinnovi contrattuali avendo, sin dall'inizio, contestato i contenuti del citato protocollo di intesa.

Ad avviso della Corte la rottura del fronte sindacale - al di là delle modalità di applicazione della normativa vigente, in base alla quale i contratti collettivi sono validamente sottoscritti qualora le organizzazioni sindacali aderenti rappresentino nel loro complesso almeno il 51% come media tra il dato associativo e quello elettorale nel comparto o nell'area contrattuale di riferimento²² - pone l'esigenza di una riflessione sulla complessa e delicata questione dell'idoneità degli attuali criteri a garantire la verifica di una reale rappresentatività delle organizzazioni sindacali, all'interno di un sistema in cui l'efficacia normativa dei contratti collettivi nei confronti di tutti i dipendenti appare ulteriormente rafforzata da una serie di disposizioni tendenti a parificare le norme contrattuali a vere e proprie fonti del diritto.

²² Il Consiglio di Stato con parere n. 4108 emesso il 3 dicembre 2008 su richiesta della Presidenza del Consiglio dei ministri ha chiarito che la predetta percentuale del 51 per cento vada riferita non a tutte le organizzazioni sindacali, ma esclusivamente a quelle ammesse alla contrattazione che abbiano cioè una rappresentatività non inferiore al 5% come previsto dall'art. 43, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Il rischio da evitare, a fronte della sottoscrizione di contratti da parte di organizzazioni sindacali complessivamente poco rappresentative della platea dei destinatari delle norme, è quello di innescare forme di conflittualità permanente che non trovano composizione nella condivisione di un testo negoziale destinato a rimanere stabile per il previsto periodo di riferimento.

2.2.4 Il contenuto dei contratti stipulati: modalità per la riassegnazione ai fondi unici dei tagli di spesa

Il contenuto dei contratti relativi al biennio economico 2008-2009 appare estremamente semplificato e modulato sulla base di quanto pattuito per il comparto ministeri.

Le risorse disponibili vengono utilizzate per corrispondere incrementi concentrati in gran parte sulle componenti fisse della retribuzione pari al 3,2% della massa salariale di riferimento a decorrere dal 1 gennaio 2009, con previsione per l'anno precedente della sola indennità di vacanza contrattuale. In valori assoluti tale incremento risulta parametrato a 70 euro lordi mensili a fronte di 101 concessi in forza della contrattazione per il precedente biennio.

Sul piano normativo gli accordi prevedono la possibilità per le amministrazioni di adottare progetti e programmi per il miglioramento della produttività, finalizzati all'innovazione dell'organizzazione e ad un miglioramento misurabile della soddisfazione degli utenti esterni.

Tutti i contratti sinora esaminati dalla Corte recepiscono in un apposito articolo il contenuto del protocollo d'intesa in merito al recupero dei tagli effettuati alle disponibilità dei fondi unici di amministrazione dal decreto-legge n. 112, da effettuare almeno parzialmente entro il 30 giugno 2009.

La Corte ha già sottolineato in tutti i rapporti di certificazione la natura al momento meramente programmatica di tale previsione in quanto il recupero è subordinato all'entrata in vigore di norme sostanziali di rango primario indispensabili per garantire la necessaria provvista finanziaria.

In relazione a quanto sopra, vanno in questa sede ribadite le perplessità relative al recepimento di un impegno politico tra il Governo e le organizzazioni sindacali all'interno di un contratto collettivo di lavoro che dovrebbe avere quale contenuto esclusivo la disciplina diretta ed immediata del rapporto di lavoro e la determinazione del trattamento economico per un determinato periodo di riferimento.

In merito alla praticabilità dell'ipotizzato recupero, a fronte di un ammontare dei tagli complessivi a carico dei fondi unici disposti complessivamente dall'art. 67 del decreto-legge n. 112 del 2008, per un importo quantificato in relazione tecnica pari a 720 milioni di euro per il 2009, risultano al momento disponibili, sul fondo previsto dall'art. 1, comma 34, della legge finanziaria per il 2009 (legge 22 dicembre 2008, n. 203) risorse stimabili nella minor misura di circa 130 milioni di euro (di cui 100 milioni derivanti dalla quota parte disponibile della dotazione iniziale del citato fondo e 30 quali ulteriori economie in corso di definitivo accertamento).

2.2.5 Considerazioni sulla compatibilità economico-finanziaria del rinnovo dei contratti per il biennio 2008-2009

La Corte, nel valutare la compatibilità economico-finanziaria degli oneri contrattuali relativi all'ipotesi di accordo per il personale del comparto ministeri, osservava, tra l'altro, come le previsioni contenute nel quadro programmatico del DPEF 2009-2013, approvato il 24 giugno 2008, erano state successivamente riviste in senso peggiorativo già nel corso del 2008²³.

La crescita del PIL reale – osservava la Corte – già stimata al ribasso nel citato documento, rispetto ai periodi precedenti (0,5% per il 2008 e 0,9% per il 2009), era stata, infatti, successivamente ricalcolata allo 0,1% per il 2008 e stimata allo 0,5% per il 2009, nella nota di aggiornamento del 23 settembre 2008, sino alla successiva stima negativa diffusa dall'ISTAT che vedeva il PIL nel terzo trimestre del 2008 in diminuzione dello 0,9% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (ISTAT, Conti economici trimestrali, 10 dicembre 2008).

Anche la crescita dei prezzi manifestava i rischi paventati, mostrando tuttavia segnali di frenata verso la fine dell'anno, attestandosi a poco più del 3%²⁴.

Il quadro macroeconomico previsto nel DPEF stimava, inoltre, la produttività in rallentamento (-0,7%) con un conseguente innalzamento del "costo del lavoro per unità di prodotto" (CLUP) per il 2008 (+4,7%)²⁵, *trend* quest'ultimo da tenere in considerazione per la complessiva definizione di una politica contrattuale, pur trattandosi di grandezze di difficile trasposizione in ambito pubblico.

In tale contesto, ad avviso della Corte, la contrattazione collettiva relativamente al personale pubblico avrebbe dovuto perseguire il duplice obiettivo di garantire una moderazione salariale per evitare tensioni sul fronte della tenuta dei conti pubblici e al contempo porre realmente le premesse per migliorare l'efficienza dei servizi pubblici, indispensabile anche per il rilancio dell'economia reale, attraverso la previsione di una contropartita in termini di miglioramento qualitativo delle prestazioni.

Aumenti anche contenuti del costo del lavoro, non compensati da reali incrementi di produttività, sono destinati ad amplificare gli effetti sull'economia reale del negativo andamento in termini reali del PIL, accompagnato da una permanenza, seppur in frenata, di fenomeni inflativi.

In relazione ai rischi sopradescritti la Corte esprimeva apprezzamento sulla rapida definizione delle trattative contrattuali e sulla decisione di limitare gli incrementi retributivi a percentuali corrispondenti all'ammontare dell'inflazione programmata per il biennio, al fine di garantire il potere di acquisto dei salari ed il conseguente livello di domanda interna di beni e servizi.

Tali incrementi, peraltro, risultavano concentrati in modo pressoché totale sulle componenti fisse della retribuzione, in contrasto con le indicazioni originariamente contenute negli atti di indirizzo dei comitati di settore²⁶.

²³ Delibera n. 3 del 6 febbraio 2009.

²⁴ Tali previsioni negative sono state confermate dall'ISTAT con comunicati diffusi nei mesi di gennaio, marzo e aprile 2009, ripreso dal Governo nella nota di aggiornamento al piano di stabilità 2008 del febbraio 2009 (PIL 2008: -1%; TIR 2008: 3,3%). Le previsioni Eurostat "Interim forecast January 2009" hanno stimato per l'Italia, per il 2009, un PIL in calo del 2%.

²⁵ Nella citata nota informativa, il costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) è stato rivisto al 5,3%.

²⁶ Confronta la delibera delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 8 del 16 marzo 2009 relativa al

Per garantire, allora la compatibilità della contrattazione con il quadro programmatico ed economico sopradescritto, sarebbe stato necessario che l'eventuale riassegnazione di risorse ai fondi unici di amministrazione venisse realmente finalizzata al recupero di produttività delle pubbliche amministrazioni.

In tal senso la Corte, in tutti i rapporti di certificazione relativi alla tornata contrattuale in corso, ha sottolineato la necessità della sottoscrizione, a tal fine, di nuovi accordi collettivi a livello nazionale, sede deputata alla definizione di regole vincolanti ed uniformi per tutti gli enti appartenenti ai diversi comparti.

2.3. Analisi comparata degli oneri relativi ai contratti collettivi per i bienni 2004-2005, 2006-2007 e 2008-2009. Il divario tra competenza e cassa

Sulla base delle quantificazioni effettuate dall'ARAN nelle diverse schede tecniche allegate alle ipotesi di accordo, le tabelle di seguito riportate evidenziano il costo dei contratti collettivi relativi agli ultimi tre rinnovi biennali²⁷.

Per ciascun contratto nella parte sinistra della tabella il relativo costo viene imputato ai diversi anni di riferimento seguendo il criterio della competenza, mentre nella parte destra viene indicato l'esercizio sul quale grava l'effettiva erogazione dei benefici, applicando il criterio della cassa²⁸. Confrontando i dati relativi ai medesimi comparti nei diversi bienni emerge un andamento sostanzialmente stabile della spesa per rinnovi nei primi due bienni, con un lieve incremento del costo del contratto scuola e un marcato abbattimento della spesa per rinnovi per l'ultimo biennio, dovuto in gran parte alla fissazione di minori percentuali di incremento in sede di programmazione, a fronte di una sostanziale stabilità dei dipendenti in servizio.

I grafici (*figure 1, 2 e 3*), redatti sulla base dei medesimi dati riportati nelle tabelle, rendono immediatamente visibile a livello aggregato come il ritardo nella sottoscrizione dei contratti abbia prodotto il fenomeno, più volte evidenziato dalla Corte, di una concentrazione della spesa di personale su un unico esercizio finanziario sul quale grava non solo il costo a regime dei contratti ma anche il peso della corresponsione di arretrati spesso riferibili ad oltre due anni di vacanza contrattuale.

Proprio il divario tra competenza contrattuale e cassa ha costituito un indubbio ostacolo alla tenuta della programmazione finanziaria e alla univocità e chiarezza nelle rilevazioni dell'andamento della spesa di personale.

Con riferimento al biennio 2004-2005 il costo dei rinnovi grava pressoché per intero (94,3%) sull'esercizio 2006, con una spesa pari a 13,1 miliardi (di cui oltre il 53% per arretrati), imputabile in gran parte agli oneri relativi al contratto per il personale della scuola (5,6 miliardi di cui 3,2 di arretrati).

Tale spesa rappresenta per l'anno considerato circa 0,9 punti di PIL.

CCNL per il personale delle università – biennio economico 2008-2009.

²⁷ Stipule effettuate da gennaio 2005 a febbraio 2009.

²⁸ Tale criterio non coincide del tutto con quello della competenza economica alla base delle rilevazioni di contabilità nazionale: secondo tale sistema, infatti, gli oneri contrattuali sono imputati per intero all'anno di sottoscrizione dei contratti, con un possibile divario allora rispetto al sistema della cassa, allorché la stipula avvenga in prossimità della chiusura dell'esercizio e non sia possibile nell'anno considerato la materiale erogazione dei benefici.

Tabella 1

Oneri derivanti dai CCNL relativi al biennio 2004-2005

(milioni di euro)

Comparti	Stipula	Consist.	Competenza					Cassa			
			2004	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Aziende autonome	dic-05	34.224	25,57	55,75	65,74				147,06		
Ministeri	dic-05	194.628	132,17	289,80	342,74			421,97	342,74		
Scuola	dic-05	1.135.000	1.203,11	2.030,09	2.398,47				5.631,67		
Università	mar-06	58.686	38,42	84,45	120,12				242,99		
Afam	apr-06	8.132	7,03	15,41	19,02				41,46		
Ministeri coda	apr-06	194.628			49,02				49,02		
Presidenza del Cons. dei min.	apr-06	2.069	1,72	3,70	5,84				11,26		
Ricerca	apr-06	20.171	19,52	42,80	51,93				114,25		
Enti pubblici non econ.	mag-06	59.937	50,72	11,14	135,32				197,18		
Regioni e autonomie locali	mag-06	555.734	331,85	722,20	1.023,05				2.077,10		
Agenzie fiscali	giu-06	55.166	42,65	92,85	134,37				269,87		
Servizio sanitario nazionale	giu-06	569.554	413,31	906,50	1.096,71				2.416,52		
Enea	dic-06	3.236	3,00	6,60	8,00	8,00				25,60	
Enac	gen-07	878	0,70	1,54	1,87	1,87				5,99	
Unioncamere	gen-08	69	0,07	0,15	0,18	0,18	0,18				0,76
Segretari comunali	mar-08	4.801	7,73	16,88	20,59	20,59	20,59				86,38

Aree	Stipula	Consist.	Competenza					Cassa			
			2004	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Area I	apr-06	4.445	9,06	19,93	26,11				55,10		
Area V	apr-06	8.169	11,76	26,01	31,45				69,22		
Area VIII	apr-06	340	0,86	1,90	2,35				5,11		
Area III	lug-06	21.734	33,12	72,62	88,34				194,08		
Area IV	lug-06	117.689	199,78	438,23	533,14				1.171,15		
Area VI	ago-06	5.517	11,47	25,27	31,65				68,39		
Cnel	gen-07	10	0,03	0,06	0,07	0,07				0,23	
Enea	mar-07	47	0,11	0,25	0,30	0,30				0,96	
Area II	mag-07	11.116	20,59	45,34	55,04	55,04	55,04			176,00	55,04
Enac	mag-07	167	0,38	0,88	1,02	1,02				3,30	
Area VII	mar-08	436	0,87	1,91	2,32	2,32	2,32				9,74

Fonte : elaborazione Corte dei conti su dati ARAN.

Avvertenza: I valori in neretto indicano gli importi a regime.

Legenda : ND: personale non dirigente; D: personale dirigente; SC: segretari comunali.

Tabella 2

Oneri derivanti dai CCNL relativi al biennio 2006-2007

(milioni di euro)

Comparti	Stipula	Consist.	Competenza				Cassa			
			2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Enti pubblici non econ.	set-07	59.860	11,20	56,01	124,92			67,21	124,92	
Ministeri	set-07	191.796	28,03	143,78	322,09			171,81	322,09	
Scuola	dic-07	1.144.181	547,57	1.270,47	2.278,87				4.096,90	
Art. 15 l. 222/07 Epne	dic-07	59.860		54,00				54,00		
Art. 15 l. 222/07 Ministeri	dic-07	191.796		156,25				156,25		
Art. 15 l. 222/07 Scuola	dic-07	1.144.181		396,00					396,00	
VV.FF.	gen-08	34.685	5,31	28,75	63,86			34,05	63,86	
Agenzie fiscali	apr-08	57.537	9,62	110,89	119,66				240,17	
Autonomie locali ⁽¹⁾	apr-08	554.394	71,39	825,07	1.043,27				1.939,73	
Scuola coda docenti	apr-08	1.144.181		564,00	354,10				918,10	
Ssn	apr-08	574.782	85,04	972,58	1.057,64				2.115,26	
Scuola coda Ata	lug-08	1.144.181			104,73				104,73	
VV.FF. (coda) ⁽²⁾	lug-08	34.685		35,33	21,51				56,83	
Università	ott-08	59.997	8,69	97,95	105,36				212,00	
Ministeri coda	gen-09	191.796		24,87	28,02					52,89
Enti pubblici non econ. coda	feb-09	59.860		14,84	11,01	11,01				36,86

Aree	Stipula	Consist.	Competenza				Cassa			
			2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Area III	ott-08	22.164	6,99	78,71	86,83				172,53	
Area IV	ott-08	121.030	38,30	510,96	559,07				1.108,33	
VV.FF.	gen-08	680	0,16	1,04	2,31			1,20	2,31	
VV.FF. (coda) ⁽³⁾	lug-08	680		1,28	0,81				2,10	

Tabella 3

Oneri derivanti dai CCNL relativi al biennio 2008-2009

(milioni di euro)

Comparti	Stipula	Consist.	Competenza				Cassa			
			2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Agenzie fiscali	gen-09	56.888			10,21	82,76				92,97
Ministeri	gen-09	182.416			28,71	229,67				258,38
Scuola	gen-09	1.153.026			184,28	1.519,47				1.703,75
Enti pubblici non econ.	feb-09	56.594			10,30	88,85				99,15
Università	mar-09	57.781			10,28	72,13				82,41

Fonte : elaborazione Corte dei conti su dati ARAN.

Avvertenza: I valori in neretto indicano gli importi a regime.

Legenda : ND: personale non dirigente; D: personale dirigente; SC: segretari comunali.

⁽¹⁾ Il valore a regime tiene conto dell'incremento delle risorse per la contrattazione integrati⁽²⁾ Il valore a regime include 9,6 mln una tantum.⁽³⁾ Il valore a regime include 0,39 mln una tantum.

Figura 1

Concentrazione della spesa derivante dai rinnovi contrattuali – Biennio 2004-2005

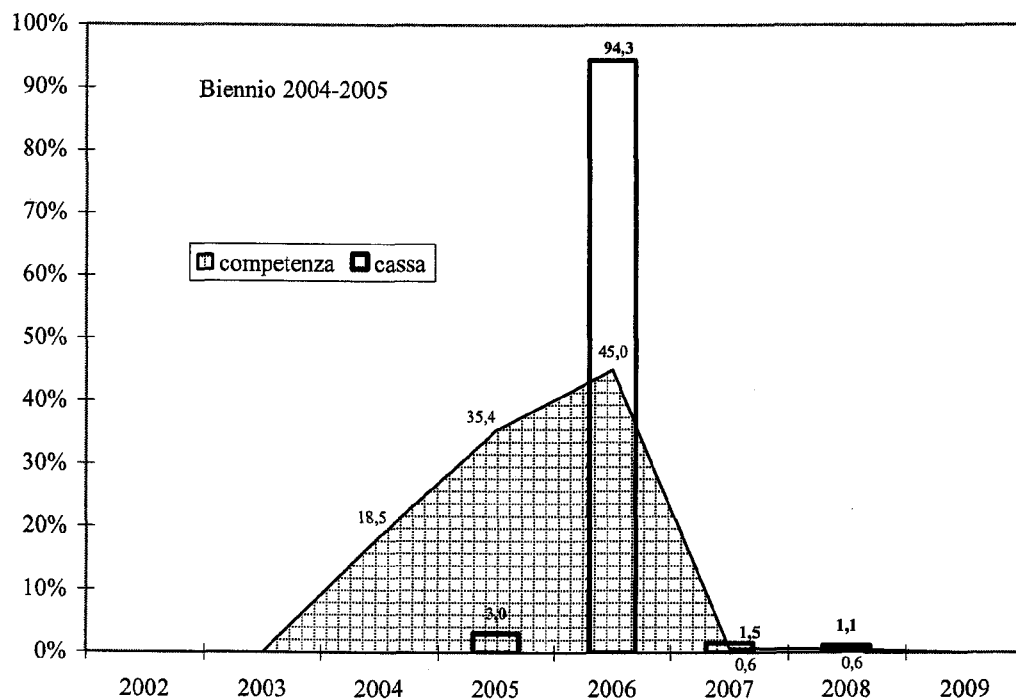


Figura 2

Concentrazione della spesa derivante dai rinnovi contrattuali – Biennio 2006-2007

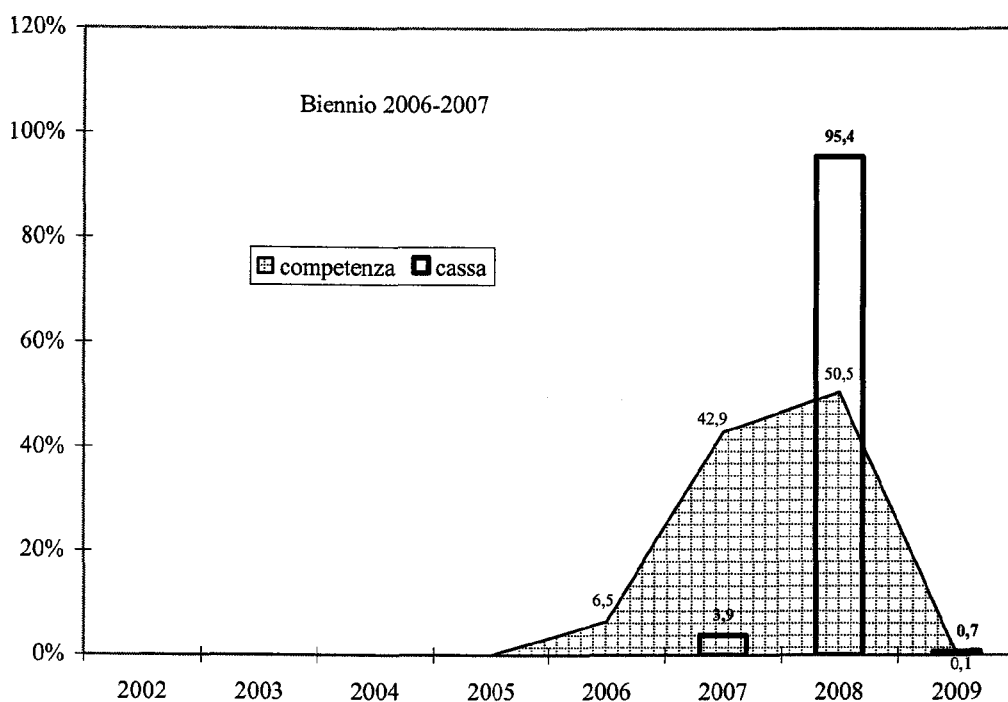
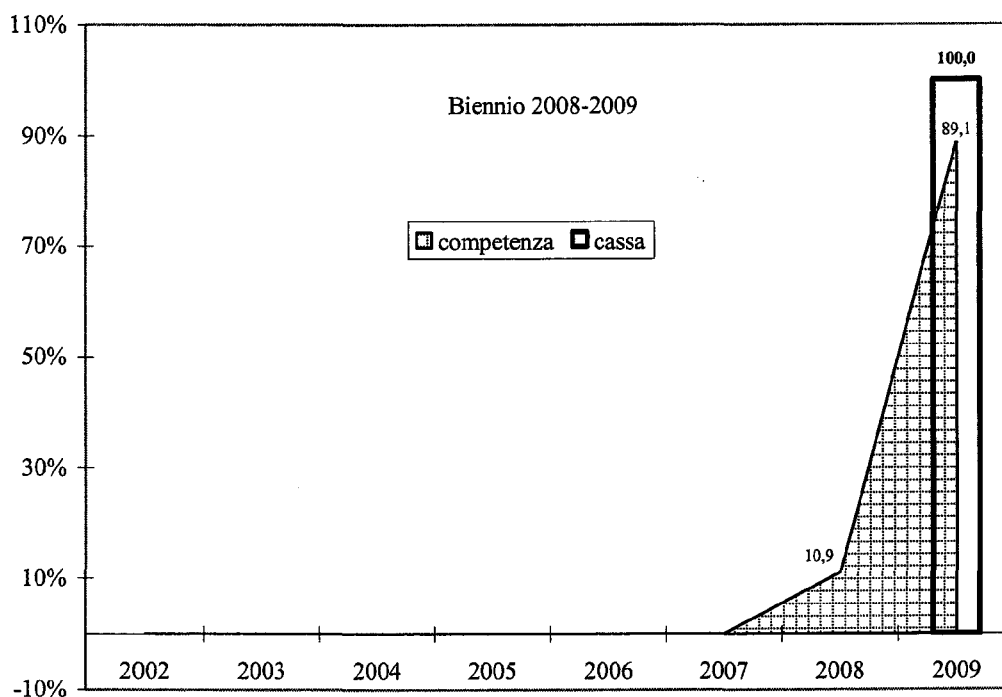


Figura 3

Concentrazione della spesa derivante dai rinnovi contrattuali – Biennio 2008-2009

Sempre in relazione al predetto biennio 2004-2005 si evidenzia come la ritardata sottoscrizione di alcuni contratti, in particolare di quello relativo ai segretari comunali, abbia determinato uno slittamento della cassa addirittura ai successivi esercizi 2007 e 2008, con un divario rispetto al criterio della competenza di ben quattro anni.

Analogo andamento si registra per il successivo biennio 2006-2007. Aggregando i dati relativi ai contratti sinora stipulati emerge un divario di tre anni tra competenza e cassa, con una concentrazione dei pagamenti sull'esercizio 2008²⁹ (95,4% della spesa complessiva, per un totale di 11,9 miliardi di cui il 48% per arretrati).

Relativamente a tale biennio, peraltro, il divario evidenziato è destinato ulteriormente ad acuirsi in relazione alla mancata sottoscrizione a tutt'oggi della maggior parte dei contratti relativi alle aree dirigenziali.

Il grafico relativo alla tornata contrattuale 2008-2009 evidenzia una significativa inversione di tendenza.

Nei primi tre mesi del 2009, infatti, sono stati sottoscritti i contratti collettivi dei principali comparti di contrattazione del personale non dirigente, compreso quello della scuola, con imputazione per intero degli oneri al predetto esercizio finanziario.

²⁹ Solo l'entrata in vigore della legge n. 22 del 2007 ha consentito, come detto nel precedente paragrafo, di anticipare la corresponsione di alcuni emolumenti agli interessati relativamente ai contratti stipulati nell'esercizio finanziario 2007