

Capitolo V

Il personale

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

1. Considerazioni di sintesi.

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

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

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

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

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

Questioni di rilievo, sul piano economico-finanziario, sono invece quelle che si riassumono nelle difficoltà di contenimento della spesa per il personale, da porre in relazione sia con l'insufficienza della politica di blocco delle assunzioni (peraltro accompagnato da innumerevoli deroghe), sia con la persistente, rilevante incidenza di tale spesa sull'ammontare della spesa corrente e sul PIL².

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

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

E' a dire, peraltro, che i dati di riferimento della Relazione sono tratti solo in parte dal "Conto annuale", che il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato è tenuto a presentare annualmente. Invero, i Conti del 2001 e del 2002 presentano tuttora elementi di incompletezza, rendendo altresì problematica la definizione della base informativa sulla quale vanno formulate le previsioni di spesa dei rinnovi contrattuali 2002-2005, allo scopo di valutarne la compatibilità con i generali andamenti di finanza pubblica.

Restano, altresì, disattese – come la Corte continua a segnalare – le prescrizioni normative che richiedono al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato di elaborare sia una "relazione illustrativa" al Conto annuale, sia il "conto della previdenza" delle amministrazioni statali, mai predisposto dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 29 del 1993, pur essendo stata nel frattempo costituita un'apposita struttura del Dipartimento – l'Ispettorato

¹ A.C. 4862, XIV legisl.

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

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

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

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

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

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

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

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

Le autorizzazioni di spesa per i rinnovi contrattuali furono accresciute, dalla legge finanziaria 2003, per 885 milioni (di cui 315 per il personale in regime di diritto pubblico) relativamente al biennio economico 2002-2003.

Inoltre, il finanziamento per il secondo biennio economico (2004-2005) è stato portato a 9.577,79 milioni (di cui 1.180 per il personale in regime di diritto pubblico).

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

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

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

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

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

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

	2002	2003	2004	2005	
	1.240,48	2.299,85	2.299,85		Settore Stato
	108,46	489,81	726,75	726,75	Scuola (contrattaz. integrativa)
	35,00				Autoaggiornamento docenti scuola
	20,66	20,66	20,66		Dirigenti scolastici
448/2001 (L.F. 2002)	454,08	843,67	843,67		Non contrattualizzati
	273,72	480,30	480,30	480,30	Trattam. Accessorio P.S. e FF.AA.
	1,00	1,00	1,00	1,00	Responsabilità civile e amm. P.S.
	47,00	92,00	138,00	138,00	Miglioramenti stipendiali FF.AA. E P.A.
	5,16	5,16	5,16	5,16	Personale carriera diplomatica
	9,30	9,30	9,30	9,30	Personale carriera prefettura
		570,00	570,00	570,00	Settore Stato
			39,00	58,00	Tratt. Access. Personale ATA (Scuola)
		208,00	208,00	208,00	Non contrattualizzati
289/2002 (L.F. 2003)		50,00	50,00	50,00	Dirigenti P.S. e FF.AA.
		50,00	150,00	500,00	Miglioramenti stipendiali FF.AA. E P.A.
		2,00	2,00	2,00	Personale carriera diplomatica
		5,00	5,00	5,00	Personale carriera prefettura
		3,00	3,00	3,00	Figure specialistiche VV.FF.
		4,00	6,00	6,00	Emolum. access. pers. amm. penitenziaria
			1.030,00	1.970,00	Settore Stato (compresa contrattaz. Integr.)
			430,00	810,00	Non contrattualizzati
			200,00	200,00	Trattam. Accessorio FF.AA. e P.S.
350/2003 (L.F. 2004)			550,00	275,00	Contratto SSN
			87,00	42,00	Riallineam. Pers. E.I., Marina e Aeronautica
			73,00	118,00	Riordino ruoli personale FF.AA. e P.S.
			2,00	2,00	Figure specialistiche VV.FF.
TOTALE	5.927,81	5.575,32	8.371,26	6.621,08	

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

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

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

Così, ad esempio, è stabilito che, al di là dei benefici derivanti dalla contrattazione, i dipendenti delle agenzie fiscali siano destinatari di “compensi incentivanti”, connessi al raggiungimento dei risultati che formano oggetto delle convenzioni fra agenzie e Ministero dell'economia e al recupero di gettito nella lotta all'evasione fiscale (art. 59, comma 4, d.lgs. n. 300 del 1999)⁶. Una quota degli importi provenienti dalla riscossione delle sanzioni penali e amministrative comminate dalle direzioni provinciali del lavoro per le violazioni delle leggi sul lavoro è finalizzata all'incentivazione del personale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (art. 3, comma 150, legge n. 350 del 2003, legge finanziaria 2004). Ancora, ai dipendenti di ruolo del Ministero delle attività produttive è destinato, al fine di ristabilire una non meglio precisata “omogeneità di trattamento”, il 30 per cento delle entrate provenienti dalla riscossione dei compensi percepiti dal ministero (secondo una tariffa da stabilire con successivo decreto ministeriale) per lo svolgimento di prestazioni rese a terzi nel campo della promozione, regolazione, sostegno e vigilanza delle attività economiche e produttive (art. 5, comma 1, d.lgs. n. 34 del 2004, relativo al riordinamento del Ministero delle attività produttive). Analogamente, spetta al personale del Ministero delle comunicazioni il 30 per cento delle entrate derivanti dalla riscossione dei compensi per prestazioni rese a terzi, al fine di incentivare la produttività del lavoro in relazione alla “accresciuta complessità delle funzioni e dei compiti assegnati al ministero” (art. 6 d.lgs. n. 366 del 2003, relativo al riordino del Ministero delle comunicazioni); la stessa previsione si applica ai dipendenti dell'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie.

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

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

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

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

Nel rinviare per l'analisi di dettaglio al menzionato documento, è qui sufficiente ricordare come, nelle leggi finanziarie degli ultimi anni, disposizioni specifiche – accanto a quelle concernenti il finanziamento della generalità dei contratti – hanno riguardato, spesso ripetutamente, il personale di alcune importanti amministrazioni (interno, esteri, difesa, giustizia, istruzione), innescando altresì processi di rincorsa retributiva da una legge finanziaria a quella successiva.

2.3. Nel contesto dei rapporti tra finanza statale e finanza regionale-locale, è stabilito⁷ - com'è noto - che gli oneri per la corresponsione dei miglioramenti economici al personale delle amministrazioni non statali (regioni ed enti locali, servizio sanitario nazionale, enti non economici, enti di ricerca, università) siano posti a carico dei rispettivi bilanci⁸. Di tale norma, la Corte ha sempre sottolineato gli elementi di rischio per gli equilibri della finanza pubblica, dal momento che i menzionati oneri e le relative fonti di copertura non risultano esposti né nelle leggi finanziarie, né in altri documenti di finanza pubblica (salvo che, da alcuni anni, ma in termini non giuridicamente vincolanti, nelle relazioni tecniche ai disegni di legge finanziaria). Del resto, siccome gli incrementi retributivi per il personale di cui s'è detto non sono decisi dagli enti decentrati, ma seguono, di fatto, il *trend* degli analoghi incrementi autorizzati a favore del personale statale, è stato frequente, in passato, che gli enti richiedessero allo Stato di concorrere con proprie risorse alla spesa derivante dai rinnovi contrattuali. Si aggiunga che i contratti collettivi determinano l'immediata insorgenza di diritti soggettivi, a fronte dei quali gli enti sono comunque tenuti a reperire le necessarie risorse finanziarie; e siccome si tratta di oneri correnti, per i quali non è consentito agli enti il ricorso all'indebitamento (v., ora, l'art. 119, ultimo comma, Cost.), la Corte ha sempre avvertito che le difficoltà di copertura finanziaria eventualmente da essi incontrate si ripercuotono, in ultima analisi, sugli andamenti e sugli equilibri della finanza nazionale.

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

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

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

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

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

In secondo luogo, allo scopo di prevenire esorbitanze della contrattazione collettiva dai limiti finanziari ad essa fissati, ha stabilito che l'esame delle ipotesi di accordo per i comparti "non statali" venga effettuato, oltre che dal comitato di settore, dal Presidente del Consiglio dei Ministri (che si esprime attraverso il Ministro della funzione pubblica), previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Ove vi sia divergenza fra le valutazioni del comitato di settore e quelle del Governo circa l'ammontare degli oneri contrattuali ed il comitato di settore "disponga comunque per l'ulteriore corso dell'accordo", resta escluso ogni concorso dello Stato nella copertura delle spese derivanti dalle clausole sulle quali il Governo ha formulato osservazioni (art. 17, comma 2).

Ancora, per tutti i comparti di contrattazione ("statali" e "non statali"), ha previsto "verifiche congiunte" dei comitati di settore e del Governo sulle implicazioni finanziarie della contrattazione integrativa, anche sulla base di rilevazioni che verranno effettuate dagli organismi di controllo interno. Ove fosse accertato che i costi per l'attuazione di determinate clausole siano incompatibili con i vincoli di bilancio, le stesse clausole diventano "nulle di diritto" (art. 17, comma 2).

Infine, gli organi di revisione contabile degli enti locali sono tenuti ad accertare che la programmazione del "fabbisogno di personale" degli enti sia improntata al rispetto delle regole di riduzione della spesa a suo tempo definite dalla legge finanziaria 1998⁹ e che eventuali deroghe siano analiticamente motivate (art. 19, comma 8).

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

⁹ Art. 39 legge n. 449/1997.

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

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

Infine, nel valutare la legittimità costituzionale di una disposizione regionale (Sicilia) che, in materia di prepensionamento di dipendenti da enti locali (fino al 45 per cento del totale), faceva gravare i relativi oneri finanziari, in modo del tutto generico, sugli enti stessi, la Corte costituzionale ha sancito che norme del genere non solo non adempiono all’onere, imposto dall’art. 81, comma 4, Cost., di indicare i mezzi finanziari per far fronte alle spese previste, in quanto si limitano esclusivamente a menzionare i soggetti su cui tale onere verrebbe a gravare, ma finiscono per incidere negativamente sulla stessa autonomia degli enti locali, “imponendo loro di impegnare proprie risorse per finanziare decisioni incidenti sui propri apparati da altri assunte e, potenzialmente, anche in contrasto con l’interesse al buon funzionamento dei propri apparati amministrativi¹²”.

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

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

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

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

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

Su di essi, la Corte ha espresso il proprio giudizio in termini di “certificazione” dei costi contrattuali¹⁵, rilevando, in tutti i comparti, il progressivo irrigidimento della struttura retributiva, dovuta alla circostanza che le risorse finanziarie disponibili sono pressoché interamente destinate ad incrementare la retribuzione-base (vale a dire la quota fissa della retribuzione) dei dipendenti e, quindi, a ridurre lo spazio discrezionale delle amministrazioni – pur previsto dagli atti di indirizzo all’ARAN – a fini di riconoscimento delle prestazioni con maggior contenuto di professionalità o caratterizzate da più elevata produttività.

Da segnalare, altresì, che il contratto per il comparto “ministeri” costituisce il paradigma di tutti gli altri contratti (a parte quello per il comparto “scuola”, che ha fruito di specifiche risorse aggiuntive stanziata dalla legge finanziaria 2003) quanto a incrementi medi a regime delle retribuzioni (+5,66 per cento), sia pure con lievi scostamenti in aumento per il personale del comparto “regioni e autonomie locali”. Inoltre, tutti i contratti prevedono – in base ad un’interpretazione della legge finanziaria 2003 che è parsa autorizzare un temporaneo superamento dei vincoli imposti dall’accordo sulla politica dei redditi del luglio 1993 – aumenti della componente fissa della retribuzione in misura superiore ai tassi d’inflazione programmati nel biennio 2002-2003.

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

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

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

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

¹⁵ Sez. riun., 3 luglio 2003, n. 30, per il comparto “ministeri”; Sez. riun., 1 agosto 2003, n. 39, per il comparto “scuola” (il cui contratto ha assorbito il 77,6 per cento delle risorse complessivamente disponibili per i rinnovi contrattuali di tutti i comparti statali); Sez. riun., 23 ottobre 2003, n. 42, per il comparto “enti pubblici non economici”; Sez. riun., 12 febbraio 2004 n. 2, per il comparto “regioni e autonomie locali”; Sez. riun., 16 aprile 2004, n. 7, e Sez. riun., 28 aprile 2004, n. 11, per il comparto “servizio sanitario nazionale”; Sez. riun., 22 dicembre 2003, n. 49, e 27 febbraio 2004, n. 5, per l’area negoziale dei dirigenti del servizio sanitario nazionale.

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

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

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

Da ultimo, nel rassegnare al Parlamento le valutazioni relative al contratto (non certificato) per il comparto “sanità”¹⁶, la Corte ha, anzitutto, richiamato le responsabilità di tutti i soggetti coinvolti nel procedimento di contrattazione, primo fra tutti il comitato di settore, all'osservanza delle prescrizioni (DL n. 347 del 2001) in materia di monitoraggio della spesa, affinché gli effetti prognostici del nuovo sistema di finanziamento della spesa sanitaria sui

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

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

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

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

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

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

3.1. Il conto delle "amministrazioni pubbliche", che rappresenta l'aggregato di riferimento dell'Unione europea per valutare il rispetto dei parametri di convergenza, espone i seguenti risultati:

AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE Conto economico consolidato 2001-2004 (*) Redditi da lavoro dipendente

(in milioni di euro)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁰ *Ivi*, cap. I.

²¹ *Ibidem*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

E' noto che, fin dalla legge finanziaria 1998 (n. 449 del 1997), è stato introdotto il metodo della programmazione delle assunzioni, che le manovre finanziarie degli anni successivi hanno reso progressivamente più stringente, soprattutto mediante l'obbligo imposto alle amministrazioni di ridurre sia il personale in servizio che gli organici e mediante misure di favore per le forme di lavoro diverse da quelle a tempo indeterminato (in particolare, la legge finanziaria 2001 stabilì che il precedente limite del 50 per cento delle nuove assunzioni da riservare al tempo parziale e ad altre tipologie di lavoro flessibile potesse essere derogato a