

rispetto alla normativa legislativa di riferimento, con potenziale riflesso di ordine finanziario (maggior spesa) e/o economico (maggior costo). Si tratta di operazioni di notevole rilevanza, tanto più nel presente contesto, in cui, conclusasi la fase transitoria, prevista dagli artt. 69 e 71 del decreto legislativo n. 165 del 2001 – con conseguente “disapplicazione” del complesso pubblicistico in materia di rapporto di lavoro antecedente all’entrata in vigore del decreto legislativo n. 29 del 1993 –, lo spazio d’intervento della fonte contrattuale, volto a colmare le molteplici lacune che si sono determinate, assume indubbiamente una non trascurabile portata;

- al di là di quanto sopra, la principale causa dell’evidenziato divario fra le previsioni di crescita della spesa di personale e il reale andamento della dinamica retributiva risiede nell’andamento della contrattazione integrativa.

In sede di certificazione delle ipotesi di contratto collettivo relative al biennio economico 2004 e 2005, è risultato dagli stessi dati di conto annuale che per talune categorie di personale, (per esempio, Regioni ed Enti locali) incrementi nel trattamento accessorio superiori al 20 per cento rispetto al biennio precedente.

Ciò è dovuto, da una parte, a disposizioni contenute nei contratti collettivi nazionali che consentono di incrementare le risorse da destinare alla produttività, senza limiti prefissati, con riferimento, a generiche ipotesi concernenti economie sulla spesa di personale, risparmi di gestione, processi di riorganizzazione amministrativa, raggiungimento di parametri di virtuosità gestionale²⁵; dall’altra, a specifiche previsioni normative che consentono di utilizzare, a fini di incentivazione del personale, quota parte del maggior gettito di entrate derivanti da servizi a pagamento resi, dall’Amministrazione sul mercato, ovvero al maggior gettito di poste di entrata da riconnettere, in qualche misura, al maggior impegno del personale interessato.

I diversi fondi, inoltre, si autoalimentano attraverso la devoluzione agli stessi delle risorse necessarie ad istituti retributivi, oramai soppressi, ma di cui ancora fruiscono alcune categorie di dipendenti (per esempio, la retribuzione individuale di anzianità) al momento della loro cessazione dal servizio.

A fronte di tali previsioni, la stessa attività di controllo sulla compatibilità economico-finanziaria della contrattazione integrativa risulta di fatto condizionata dalla eterogeneità

²⁵ Le predette considerazioni sono ampiamente sviluppate nel rapporto di certificazione allegato alla delibera 12/cl/2006 con la quale non sono stati ravvisati i presupposti per una positiva certificazione dell’ipotesi di accordo relativa al personale non dirigente del comparto Regioni ed Enti locali.

delle disposizioni (legislative e contrattuali) cosicché l'unico limite alle erogazioni è dato dall'esistenza di disponibilità di bilancio.

L'attività di monitoraggio sconta poi l'estrema disomogeneità temporale e i contenuti estremamente diversificati della contrattazione tra i diversi enti pur appartenenti al medesimo comparto e si rivela non ancora in grado di fornire, anche per la limitatezza del campione preso in considerazione, elaborato in sede di monitoraggio, indicazioni di carattere generale che consentano di enucleare precise linee di tendenza e di evidenziare le criticità strutturali da correggere;

- un'ulteriore tendenza di fondo della contrattazione è rappresentata dall'utilizzazione di risorse, originariamente destinate al finanziamento di istituti volti ad incentivare la produttività, le quali concorrono ad aumentare alcune voci fisse della retribuzione, progressivamente assimilate allo stipendio, con evidenti ricadute anche a carico del sistema previdenziale e pensionistico.

Il discorso può riferirsi, per quanto attiene alla dirigenza pubblica all'indennità di posizione di parte variabile, legata all'importanza e alla gravosità dei compiti connessi con l'attribuzione di uno specifico incarico, che si è progressivamente trasformata in un vero diritto soggettivo per gli interessati alla corresponsione di una somma pressoché pari a quella in precedenza percepita, anche nell'ipotesi in cui ai dirigenti venga successivamente conferito, per esigenze organizzative demandate alla valutazione discrezionale di esclusiva pertinenza dell'Amministrazione, un incarico di minore importanza (cosiddetta *clausola di salvaguardia*).

La Corte, in proposito (deliberazione n. 21 del 1° giugno 2006) ha posto in evidenza, con il rapporto di certificazione del contratto collettivo relativo all'area I della dirigenza, il venir meno del sinallagma tra le funzioni esercitate e con il trattamento economico di pertinenza²⁶ e, con riferimento alla spesa, un'alterazione del principio di equilibrata distribuzione delle risorse, vincolate, in misura crescente, alla copertura di oneri fissi, continuativi ed incompressibili, con la conseguenza di dover provvedere alla ricostituzione del relativo fondo, in caso di insufficienti disponibilità.

Se, poi, si considera che la retribuzione di risultato viene corrisposta, come si è rilevato nel precedente paragrafo, senza la previa attivazione delle metodiche di valutazione prescritte

²⁶ Nella precedente contrattazione nazionale era posto il divieto di attribuire ai dirigenti incarichi di livello inferiore a quelli ricoperti in precedenza. Le parti contrattuali hanno deciso, opportunamente, di modificare detta disposizione per non incidere in una materia riservata alla legge ed alla potestà organizzativa dell'amministrazione. La nuova versione provoca, però, effetti distorsivi, facendo venir meno la corrispondenza tra il trattamento economico e le funzioni effettivamente svolte e determinando un possibile aggravio di spesa.

dalla legge, è lecito affermare che la riforma della dirigenza, incentrata sulla differenziazione del trattamento economico in relazione alla gravosità degli incarichi ed al raggiungimento degli obiettivi indicati nella direttiva ministeriale per l'attività amministrativa e la gestione, è stata fortemente alterata nei suoi connotati fondamentali.

5. I risultati delle politiche di gestione del personale.

L'obiettivo della razionalizzazione e del contenimento della spesa per il personale è una costante delle manovre finanziarie messe in atto nell'ultimo decennio.

Tale obiettivo, affidato, da un lato, all'imposizione del vincolo alla crescita delle retribuzioni previsto dall'accordo del luglio 1993²⁷ e, dall'altro, alla riduzione del personale, non è stato realizzato.

Secondo l'ISTAT, tra il 1993 e il 2005, l'analisi comparata del tasso di inflazione programmata, dell'indice delle retribuzioni contrattuali e del tempestivo rinnovo dei contratti permette di individuare quattro fasi.

La prima, relativa al periodo 1993–1995, vede la dinamica delle retribuzioni contrattuali costantemente inferiore a quella dell'inflazione; la seconda, dal 1996 al 1999, si caratterizza per una crescita delle retribuzioni contrattuali costantemente superiore a quella dell'inflazione; la terza, concernente il quadriennio 2000–2003, si connota per un'accelerazione dei prezzi al consumo e, quindi, per retribuzioni contrattuali che “rincorrono” l'inflazione, accumulando nel quadriennio una perdita di potere di acquisto pari a 1,7 punti percentuali; la quarta, relativa al biennio 2003–2004, si qualifica per il fatto che, a fronte di tassi di inflazione effettiva pari al 2,2 e all'1,9 per cento, le retribuzioni contrattuali fanno segnare incrementi del 2,9 e del 3,1 per cento²⁸.

Il tracciato della dinamica si configura diversamente se si prendono in considerazione, in luogo delle retribuzioni contrattuali, le retribuzioni di fatto.

Nella tavola 3 sono ricostruite le serie storiche 1995-2005 dei redditi da lavoro dipendente, delle retribuzioni lorde, delle retribuzioni pro-capite e dell'occupazione delle Amministrazioni pubbliche.

La tavola pone a confronto la dinamica delle retribuzioni con il tasso di inflazione e con il ritmo di crescita del Pil nominale. E ciò anche distintamente per i due quinquenni presi in esame, cioè per i periodi 1995 – 1999 e 2000 – 2005.

²⁷ Incremento della retribuzione, in sede di contrattazione collettiva relativa al primo biennio economico, in misura non superiore al tasso di inflazione programmata, salvo il successivo recupero di quello reale, nel successivo biennio e salva la corresponsione di limitati miglioramenti connessi ad incrementi di produttività.

²⁸ ISTAT, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2005*, p. 191.

Si rileva che, nel periodo 1995-1999, le retribuzioni pro-capite sono aumentate di circa il 4 per cento in media all'anno; ma una riduzione media annua di poco meno dell'1 per cento dell'occupazione (espressa come Unità di lavoro) ha consentito di contenere la crescita della massa retributiva, che ha segnato un incremento medio annuo di poco superiore al 3 per cento, vale a dire in linea con il tasso di inflazione medio del periodo e notevolmente inferiore al ritmo di crescita del Pil in termini nominali (5,4 per cento).

Nel periodo 2000 - 2005, invece, le retribuzioni pro-capite sono aumentate del 4,5 per cento in media all'anno, ma il contestuale lieve aumento dell'occupazione (0,35 per cento medio annuo) ha sospinto la dinamica delle retribuzioni lorde nell'intorno del 5 per cento di crescita media annua: una velocità di crescita doppia rispetto al tasso medio di inflazione del periodo, pari al 2,4 per cento e superiore anche al ritmo di incremento del Pil nominale, pari al 3,7 per cento.

Si deve ricordare che, già nella fase precedente l'ingresso nell'Unione monetaria, l'esigenza di ricondurre ad equilibrio i conti pubblici si era tradotta nella fissazione di "regole di crescita" per le diverse componenti della spesa pubblica "governabili". Con riguardo alle spese di personale, i principi fondamentali che presiedevano a tali regole – e che ritroviamo ripetutamente indicati nei DPEF consistevano nella fissazione di obiettivi programmatici tanto alla dinamica delle retribuzioni, quanto all'occupazione.

In linea generale, per le retribuzioni la "regola" consisteva nella indicazione di un limite di crescita che fosse contenuto entro il tasso di inflazione (con un eventuale limitato incremento aggiuntivo da riferire ad aumenti di produttività), così da consentire una graduale riduzione dell'incidenza sul Pil di questa importante categoria di spesa. Tale risultato, poi, sarebbe stato rafforzato dall'altra regola, sempre presente nei DPEF, secondo la quale il numero di occupati delle amministrazioni pubbliche avrebbe dovuto ridursi o, al più, restare invariato.

Già in occasione dell'audizione sul DPEF 2005-2008 (agosto 2004), la Corte ebbe modo di richiamare l'attenzione sul fatto che gli obiettivi di "razionalizzazione" e "contenimento" della spesa per il personale erano stati di problematica realizzazione nell'intero decennio trascorso.

Quanto ai vincoli di crescita fissati per i rinnovi contrattuali, si rilevava come si siano innescati, specie negli ultimi anni, meccanismi di incremento retributivo che hanno determinato un sistematico superamento dei tetti programmati. Con il risultato – rilevato dalla Corte e da altri organismi (dall'ISTAT, alla Ragioneria generale dello Stato, all'ARAN) – che la crescita delle retribuzioni individuali si è attestata, annualmente, su valori superiori all'incremento dei prezzi al consumo.

Al riguardo, è da considerare l'incidenza, su tali scostamenti, dei miglioramenti retributivi riconosciuti, con norme *ad hoc*, a personale contrattualizzato e non, anche in deroga ai vincoli definiti per la generalità del pubblico impiego. Se ne argomentava che ogni ulteriore insistenza delle manovre finanziarie sul vincolo costituito dall'aggancio delle retribuzioni al tasso d'inflazione programmato appare destinata ad essere smentita dagli andamenti reali, a meno che non vengano messe in atto forme di controllo, specie sulla contrattazione integrativa, in grado di impedire concretamente – anche con strumenti amministrativi – l'eccedenza della spesa rispetto ai limiti stabiliti; il che troverebbe piena legittimazione, anche per i comparti non statali, in recenti pronunce della Corte costituzionale (sentenze n. 4 e 260 del 2004), che consentono controlli siffatti in funzione del generale coordinamento della finanza pubblica.

E', infine, da rammentare che anche le leggi finanziarie più recenti hanno stabilito il blocco delle assunzioni, ma è osservazione largamente condivisa che le normative annuali sul blocco e quelle sulla programmazione delle assunzioni hanno dato, negli anni trascorsi, risultati del tutto insoddisfacenti.

Un semplice esercizio – riportato nell'ultima sezione della tavola 3 – intende fornire una indicazione quantitativa di quale sarebbe stato il contenimento della spesa di personale delle Amministrazioni pubbliche, nell'ipotesi di un'evoluzione, a decorrere dal 1995, delle retribuzioni pro-capite al ritmo annuo dell'inflazione effettiva, allo scopo di garantire ai dipendenti pubblici il mantenimento del potere di acquisto degli stipendi. Non si ipotizzano, invece, andamenti dell'occupazione diversi da quello che si è effettivamente verificato, anche se le leggi finanziarie, a partire da quella reattiva al 1998, prevedono la riduzione del personale. Si può osservare che i risparmi connessi al rispetto della regola sarebbero stati di dimensioni rilevanti: le retribuzioni lorde, infatti, sarebbero risultate inferiori a quelle effettive per oltre 6 miliardi già nel 2000 e per ben 17 miliardi nel 2005.

I sistematici, ampi scostamenti che si sono costantemente verificati tra obiettivi programmatici e andamento effettivo delle spese di personale ripropongono la questione della inadeguatezza degli strumenti di controllo finora attivati.

La combinazione degli effetti derivanti dalla applicazione dei contratti nazionali con altri di diversa derivazione (contrattazione integrativa, turn over, progressione di carriera²⁹) è alla base degli andamenti fuori controllo che emergono dalle statistiche del decennio.

²⁹ Audizione del Ragioniere generale dello Stato presso la Commissione bilancio della Camera dei Deputati, seduta del 10 novembre 2005

Nel 2005, l'ammontare complessivo dei redditi da lavoro dipendente relativo alle pubbliche amministrazioni (tavola 4) è stato di 155,5 miliardi, al di sotto della previsione del DPEF (155,8 miliardi).

L'incremento complessivo nel quadriennio 2002-2005 è stato del 13 per cento. Registra un indice superiore il comparto delle amministrazioni centrali (14,9 per cento), mentre si situano sotto la media gli indici delle amministrazioni locali, con l'11,1 per cento e, in misura notevolmente maggiore, quelli degli enti di previdenza (1,5 per cento).

Con riguardo al costo del personale statale, quale risulta dal Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2005 (categoria 1), la tavola 5 mette in evidenza un forte incremento dei pagamenti nel 2003 (9,2 per cento), cui seguono una variazione negativa di modestissima entità (-0,5 per cento) nell'esercizio successivo, e una positiva, ma di misura non rilevante (2,6 per cento), nel 2005.

Quanto infine al costo del lavoro del complesso delle amministrazioni pubbliche, risultante dalla somma delle retribuzioni lorde e di altri oneri (assegni familiari, equo indennizzo, formazione, benessere, mensa, buoni pasti, ecc.), la situazione è contenuta nella tavola 6 che espone un ammontare nel 2004 di 147,8 miliardi (+ 4,09 per cento nei confronti del 2003).

La tavola 7 contiene la situazione del personale dirigenziale nel quinquennio 2001 – 2005.

Il numero complessivo dei posti in organico dei dirigenti è di 5844 unità, di cui l'8,9 per cento di prima fascia. Nel quinquennio si è verificato un aumento molto cospicuo degli organici dei dirigenti di prima fascia (oltre il 18 per cento), mentre è rimasta sostanzialmente invariata la dotazione organica dei dirigenti di seconda fascia (+ 0,3 per cento).

La tendenza incrementale caratterizza pure l'esercizio 2005, anno per il quale l'art. 1, comma 93, della Legge Finanziaria prevede una riduzione della spesa in misura non inferiore al 5 per cento, attraverso interventi di contrazione delle dotazioni organiche di tutto il personale. L'aumento degli organici, inferiore all'1 per cento per i dirigenti di seconda fascia, si avvicina al 4,7 per cento per quelli di prima fascia. L'accrescimento più rilevante delle dotazioni di prima fascia ha riguardato i ministeri delle Politiche agricole (44,4 per cento) e della Giustizia (35,7 per cento).

L'anzianità media di servizio dei dirigenti, con riferimento al 2004, è di circa 24 anni, senza differenze apprezzabili tra le due fasce. Un indice meritevole di attenzione è quello dell'età avanzata dei dirigenti (54 anni per la seconda fascia e oltre 56 per la prima), determinata dalla politica di blocco delle assunzioni, che ha rallentato il ricambio del personale. Il dato

anagrafico non va certo sopravvalutato; si tratta però di un elemento che contribuisce a spiegare la resistenza al cambiamento, che ha caratterizzato il tormentato processo di attuazione di una riforma amministrativa la quale, dopo quindici anni, deve ancora perorare le ragioni della sua esistenza.

	Ministeri			
	Anno 2003		Anno 2004	
	Dirigenti I fascia	Dirigenti II fascia	Dirigenti I fascia	Dirigenti II fascia
Anzianità di servizio	24,26	23,53	24,3	23,89

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati IGOP

	Ministeri			
	Anno 2003		Anno 2004	
	Dirigenti I fascia	Dirigenti II fascia	Dirigenti I fascia	Dirigenti II fascia
Età	55,92	52,41	56,65	54,18

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati IGOP

6. Linee di intervento per il contenimento della spesa.

Le considerazioni svolte nei paragrafi precedenti dimostrano che occorre trovare con urgenza soluzioni adeguate al problema cruciale della crescita incontrollata della spesa.

Le soluzioni investono sia la disciplina legislativa, sia la contrattazione collettiva.

In ordine al primo punto, si richiama anzitutto l'esigenza di dare applicazione rigorosa all'art. 5 del decreto legislativo, concernente la valutazione dei dirigenti, presupposto per la corresponsione dell'indennità di risultato. Occorre, inoltre, intervenire per evitare o comunque limitare il fenomeno di normative settoriali che riconoscono benefici a particolari categorie di personale, dovendosi prevedere in ogni caso, a fini di trasparenza e per evitare duplicazioni di benefici, che le eventuali risorse confluiscono nel fondo per i rinnovi contrattuali per essere gestite in sede di contrattazione, all'interno di un discorso unitario di rideterminazione complessiva del trattamento spettante al personale.

Con riguardo al secondo punto, vengono in rilievo le considerazioni precedentemente formulate circa l'ampliamento, ad opera della contrattazione collettiva, della sfera giuridica dei dirigenti, che può determinare effetti finanziari, e la clausola di salvaguardia (che comporta la stabilizzazione dell'indennità di posizione dei dirigenti anche nell'eventualità di successivi incarichi di livello inferiore).

Andrebbe anche migliorata la qualità delle direttive per i rinnovi contrattuali e, in particolare, di quella relativa al comparto ministeri, che rappresenta il quadro di riferimento

anche per le decisioni degli altri Comitati di settore. In quella sede andrebbero dati puntuali indirizzi all'ARAN sulle tematiche relative alla mobilità del personale ed alla riassorbibilità degli assegni mantenuti *ad personam*, ai rapporti tra contrattazione nazionale ed integrativa, alla individuazione di percentuali vincolanti di risorse da destinare al finanziamento di istituti effettivamente finalizzati ad incrementare la produttività del personale, nonché alla definizione contestuale delle problematiche relative a tutto il personale appartenente al comparto, evitando il frequente ricorso a contratti di raccordo e code contrattuali.

Il fattore di maggiore criticità resta però la contrattazione integrativa. Di ciò si è mostrato avvertito lo stesso legislatore che, con l'art. 1, comma 189, della Legge Finanziaria per l'esercizio 2006 interviene per la prima volta nella materia della contrattazione integrativa delle amministrazioni centrali³⁰, cristallizzando l'ammontare dei diversi fondi unici di amministrazione a quello previsto per l'esercizio 2004, così come certificato dagli organi interni di controllo.

Il successivo comma 191 fa salvi gli effetti derivanti dai contratti collettivi per il biennio 2003 - 2004 non ancora attivati e di quelli previsti per i successivi bienni, limitatamente alla parte in cui prevedono incrementi in una percentuale prefissata dei predetti fondi, escludendo quindi la crescita legata ad automatismi e quella derivante dall'andamento gestionale delle diverse Amministrazioni interessate.

Seppure in modo generalizzato e non selettivo, la norma interviene significativamente su uno dei fattori nevralgici per la complessiva dinamica incrementale della spesa di personale.

Per una politica di contenimento meglio mirata ad evitare sperequazioni, occorre avviare rapidamente una seria attività di ricognizione, comparto per comparto, delle diverse e specifiche fonti di alimentazione dei fondi, accompagnata da una analisi storica del relativo gettito.

Appare inoltre ineludibile una verifica comparativa dei diversi impieghi delle predette risorse, presupposto per l'emanazione di vincolanti direttive finalizzate a privilegiare incrementi di produttività legati all'effettivo impegno dei singoli, al recupero di efficienza ed al miglioramento dei servizi resi alla collettività.

Per i comparti non statali di contrattazione (Regioni-Enti locali ed enti del Servizio Sanitario Nazionale) il comma 198 fissa un limite complessivo alla spesa di personale per ogni anno del triennio 2006 - 2008 in misura pari all'ammontare del dato registrato a consuntivo dell'esercizio 2004, diminuito dell'1 per cento. La norma viene, opportunamente, qualificata

³⁰ Amministrazioni statali, comprese le Agenzie fiscali, gli enti pubblici non economici, gli enti di ricerca, gli enti pubblici, di cui all'art. 70, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001, e le università).

come principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione.

La Corte ha già evidenziato forti dubbi sul rispetto di tale principio in sede di certificazione dei contratti relativi al personale delle Regioni e degli Enti locali, per il biennio 2004 – 2005, destinati ad entrare in vigore a partire dal 1° gennaio 2006, che prevedono un ulteriore incontrollato ed automatico incremento delle risorse da destinare alla contrattazione integrativa.

Relativamente al predetto contratto lo stesso Consiglio dei Ministri, nel rendere il parere previsto dall'art. 47 del decreto legislativo n. 165 del 2001, osservava, del resto, come la previsione dell'utilizzo di ulteriori risorse per finanziare la contrattazione integrativa, e la conseguente crescita della retribuzione complessiva dei soggetti interessati in misura superiore alla percentuale prevista in sede di programmazione delle risorse, non fosse compatibile con la situazione della finanza pubblica né con l'impegno al contenimento della spesa per il personale, richiesto a tutti i soggetti del sistema pubblico proprio dalla citata Legge Finanziaria per il 2006, con la conseguenza di una espressa esclusione di qualsiasi copertura da parte dello Stato, nel caso in cui dall'ulteriore corso dell'accordo dovessero risultare a consuntivo esorbitanze di spesa.

In relazione a quanto sopra, si deve rilevare che la norma da ultimo citata incide esclusivamente sui rapporti finanziari tra lo Stato e le Autonomie territoriali, ma appare insufficiente a garantire il contenimento complessivo della spesa di personale, laddove ciascun singolo ente decida di far fronte ai maggiori oneri, ricorrendo ad episodici e non stabilizzati miglioramenti dei saldi finanziari del proprio bilancio ovvero attraverso una riduzione del livello dei servizi da rendere alla collettività.

Con riferimento alle modalità di quantificazione delle risorse disponibili per i rinnovi contrattuali, l'art. 1, comma 186, della Legge Finanziaria in linea con osservazioni più volte formulate dalla Corte dei conti, in sede di certificazione dei contratti collettivi nazionali, prevede l'obbligo per i Comitati di settore dei comparti non statali di utilizzare a tal fine i medesimi dati comunicati alla Ragioneria generale dello Stato per la predisposizione del conto annuale.

La norma risolve, peraltro, solo alcuni dei problemi legati alla determinazione delle risorse ed alla quantificazione dei costi contrattuali. Resta infatti aperta la tematica relativa al divario temporale tra i dati utilizzati al momento della predisposizione della manovra di bilancio relativa al primo anno di vacanza contrattuale e l'effettiva situazione quantitativa ed economica del personale interessato al momento di entrata in vigore del contratto.

Va anche affrontata, in quanto ormai ineludibile, la questione relativa alle modalità di individuazione della retribuzione di riferimento sulla quale applicare le previste percentuali di incremento, al fine di evitare le sperequazioni derivanti dal diverso andamento della contrattazione integrativa nei vari comparti.

La questione da ultimo evidenziata appare strettamente correlata alla più generale problematica relativa ai ritardi nella stipula dei contratti più volte evidenziata ed approfondita nelle sue negative ripercussioni dalle Sezioni riunite.

L'ennesimo richiamo alla necessità di una significativa inversione di tendenza rischia peraltro di divenire una sterile clausola di stile, considerato che la Legge Finanziaria per l'esercizio 2006, relativamente al biennio contrattuale già in corso, prevede uno stanziamento in bilancio pari alla corresponsione della sola indennità di vacanza contrattuale, istituzionalizzando così il rinvio della contrattazione.

Quanto infine al controllo, nel rinviare alle precedenti osservazioni concernenti l'erosione del ruolo del controllo esterno della Corte dei conti, per effetto del ridimensionamento della contrattazione collettiva di livello nazionale, a vantaggio della contrattazione integrativa, occorre aggiungere che la stessa "certificazione" della Corte (art. 47 del decreto legislativo n. 165 del 2001), se è idonea a verificare la compatibilità economico-finanziaria dei costi dei contratti collettivi nazionali calcolati sulla base delle schede tecniche dell'ARAN, non può essere, invece, in grado di quantificare, *ex ante*, i costi effettivi derivanti dall'applicazione dei contratti, a causa degli effetti aggiuntivi dovuti, come si è avuto di rilevare, a fattori extracontrattuali (contrattazione integrativa, turn over, progressione di carriere, leggi settoriali).

Resta da far cenno alla questione di fondo di ogni sistema di controllo esterno dei risultati, questione che non riguarda solo il personale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, ma che per il personale assume una rilevanza specifica, in ragione dell'istituto della certificazione, che costituisce un modello molto evoluto di controllo. Si fa riferimento al fatto che la pre-condizione di successo del controllo sulla gestione (*performance audit*) è l'esistenza del *follow-up*, vale a dire dell'obbligo, per le istituzioni interessate (Dipartimento della funzione pubblica, Ministero dell'economia e delle finanze, Aran, comitati di settore), di dare seguito alle osservazioni e raccomandazioni dell'organo di controllo esterno. Le migliori esperienze straniere, tra le quali, in primo luogo, l'ordinamento dell'Unione europea, dimostrano che ciò può avvenire in presenza di un Parlamento che, nell'esercizio della sua funzione di controllo politico, imponga alle istituzioni stesse di dare effettivo seguito alle proposte dell'organo di controllo, comunicando le azioni correttive adottate o le ragioni dell'omessa adozione.

Di ciò si rinviene oggi autorevole conferma nell'art. 1, comma 171, della Legge Finanziaria per 2006, il quale stabilisce, a modifica dell'art. 2 della legge n. 468 del 1978, che nella formulazione delle previsioni di spesa, in sede di predisposizione del bilancio dello Stato, si deve tenere conto degli esiti del controllo sulla gestione della Corte dei conti, di cui all'art. 3 della legge n. 20 del 1994, aggiungendo che nelle note preliminari della spesa, che corredano gli stati di previsione, devono essere indicate le misure adottate a seguito delle valutazioni della Corte dei conti.

PAGINA BIANCA

Tavole allegate

Tavola 1

SPESA COMPLESSIVA PER LA RETRIBUZIONE TOTALE DEI DIRIGENTI				INDENNITA' RISULTATO MEDIA PRO- CAPITE ANNI 2003-2004
		ANNO		
Istituzione	Qualifica	2004	2003	
Ministero della giustizia	Dirigente I fascia	3.050.921	2.409.134	13600
Ministero della giustizia	Dirigente II fascia	29.548.894	29.514.521	2864
Ministero degli affari esteri	Dirigente I fascia	1.047.046	1.910.975	16560
Ministero degli affari esteri	Dirigente II fascia	14.058.572	9.951.703	8160
Ministero dell'interno	Dirigente I fascia	736.303	660.612	17000
Ministero dell'interno	Dirigente II fascia	14.679.620	23.302.036	2400
Ministero delle comunicazioni	Dirigente I fascia	1.105.531	947.620	19200
Ministero delle comunicazioni	Dirigente II fascia	2.893.559	2.983.642	6240
Ministero della difesa	Dirigente I fascia	1.782.970	1.640.076	33600
Ministero della difesa	Dirigente II fascia	10.850.737	11.164.288	3746
Ministero delle politiche agricole e forestali	Dirigente I fascia	1.392.679	1.209.848	22828
Ministero delle politiche agricole e forestali	Dirigente II fascia	5.362.088	4.967.431	3580
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	Dirigente I fascia	1.875.659	1.992.788	8263
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	Dirigente II fascia	13.204.484	13.188.298	3200
Ministero della salute	Dirigente I fascia	2.887.465	2.993.416	8815
Ministero della salute	Dirigente II fascia	9.632.109	13.091.527	11040
Ministero per i beni e le attività culturali	Dirigente I fascia	3.902.250	4.585.331	20500
Ministero per i beni e le attività culturali	Dirigente II fascia	12.919.925	13.508.333	11092
Ministero dell'ambiente e tutela del territorio	Dirigente I fascia	1.618.755	1.427.478	18069
Ministero dell'ambiente e tutela del territorio	Dirigente II fascia	3.036.782	2.484.670	1931
Ministero dell'economia e delle finanze	Dirigente I fascia	21.259.525	21.694.619	15685
Ministero dell'economia e delle finanze	Dirigente II fascia	72.486.443	63.073.696	6552
Ministero dell'istruzione, università e ricerca	Dirigente I fascia	5.183.579	5.345.804	13360
Ministero dell'istruzione, università e ricerca	Dirigente II fascia	37.893.617	37.393.414	2936
Ministero delle attività produttive	Dirigente I fascia	2.832.088	2.669.410	10302
Ministero delle attività produttive	Dirigente II fascia	10.814.563	11.067.349	7474
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	Dirigente I fascia	7.240.799	7.887.618	17280
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	Dirigente II fascia	17.171.637	15.809.965	9360

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato

Tavola 2

Anno 2004. Spesa per corresponsione delle indennità di posizione e risultato alla dirigenza di prima e seconda fascia.			
Comparto	Indennità	Spesa annua 2004	ris/pos
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	posizione	49.827.463	24%
	risultato	12.169.965	
ENTI DI RICERCA	posizione	3.814.466	21%
	risultato	797.689	
MINISTERI	posizione	87.015.072	18%
	risultato	15.927.811	
AZIENDE AUTONOME	posizione	5.068.613	9%
	risultato	451.256	
UNIVERSITA'	posizione	6.834.544	36%
	risultato	2.433.523	
AGENZIE FISCALI	posizione	42.518.180	18%
	risultato	7.483.473	
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	posizione	12.166.815	16%
	risultato	1.991.369	
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	posizione	124.050	33%
	risultato	40.533	
TOTALE	posizione	207.369.203	20%
	risultato	41.295.619	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato.

Tavola 3

Retribuzione e occupazione nelle Amministrazioni Pubbliche

Anni	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
						milioni di euro						
Reddito da lavoro dip	101.939	103.940	113.378	120.411	115.740	118.916	124.306	131.647	137.621	144.749	149.609	155.533
Retrubuzioni lorde	71.436	72.504	77.771	81.804	80.906	83.172	87.202	92.910	97.041	101.640	105.891	110.328
						euro						
Retribuzioni pro capite	19.313	19.755	21.396	22.822	22.834	23.550	24.672	25.737	26.993	28.085	29.292	30.595
						migliaia di unità						
Unità di lavoro	3.698,8	3.670	3.635	3.585	3.543	3.532	3.535	3.610	3.595	3.619	3.615	3.606

				variazioni percentuali sull'anno precedente									variaz media	
													99/95	05/00
Reddito da lavoro dip		1,96	9,08	6,20	-3,88	2,74	4,53	5,91	4,54	5,18	3,36	3,96	3,22	4,58
Retrubuzioni lorde		1,50	7,26	5,19	-1,10	2,80	4,85	6,55	4,45	4,74	4,18	4,19	3,13	4,82
Retribuzioni pro capite		2,29	8,31	6,66	0,05	3,14	4,76	4,32	4,88	4,04	4,30	4,45	4,09	4,46
Unità di lavoro		-0,77	-0,96	-1,39	-1,15	-0,33	0,08	2,14	-0,42	0,67	-0,11	-0,25	-0,92	0,35
PIL		8,10	6,40	4,50	4,60	3,30	5,30	4,50	3,50	3,20	3,90	2,10	5,4	3,73
Inflazione		5,30	4,00	2,00	2,00	1,70	2,50	2,70	2,50	2,70	2,20	1,90	3	2,42

la dinamica delle retribuzioni in costanza di potere d'acquisto												
Retrib teoriche pro capite (a)	20.337	21.150	21.573	22.005	22.379	22.938	23.558	24.147	24.799	25.344	25.826	
Retrib teoriche pro capite (b)	20.607	20.785	22.087	23.569	23.400	24.467	25.554	26.503	27.790	28.938	29.878	
Retrib lorde teoriche	74.640	76.879	77.330	77.970	79.036	81.076	85.043	86.807	89.746	91.619	93.128	
Retrib lorde teoriche (b)	75.632	75.553	79.171	83.514	82.641	86.478	92.252	95.277	100.570	104.611	107.740	
Risparmio di spesa rispetto a retribuzioni effettive (a)		892	4.474	2.936	4.136	6.126	7.867	10.234	11.894	14.272	17.200	
Risparmio di spesa rispetto a retribuzioni effettive (b)		2.218	2.633	-2.608	531	724	658	1.764	1.070	1.280	2.588	

Fonte: Elaborazioni della Corte dei conti su dati ISTAT