

MODULARIO
C.C. 2

N. 7/CONTR./CL/07

MOD 2



Corte dei Conti

A SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO
III COLLEGIO – COSTO DEL LAVORO

PRESIDENTE: dott. Tullio LAZZARO

PRESIDENTI DI SEZIONE: dott. Rosario Elio BALDANZA
dott. Enrico GUSTAPANE

CONSIGLIERI: dott. Laura DI CARO, dott. Mario FALCUCCI, dott. Giuseppe COGLIANDRO (**relatore**), dott. Carlo CHIAPPINELLI, dott. Renzo LIBERATI, dott. Antonio SCUDIERI, dott. Fabio VIOLA, dott. Marco PIERONI, dott. Mario NISPI LANDI, dott. Stefano SIRAGUSA, dott. Giorgio CANCELLIERI, dott. Antonio MEZZERA, dott. Vincenzo PALOMBA, dott.ssa Cinzia BARISANO;

I° REFERENDARIO: dott.ssa Luisa D'EVOLI;

REFERENDARI: dott. Giancarlo ASTEGIANO

VISTO l'art. 100, 2° comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi della Corte dei conti, approvato con r.d. il 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO l'art. 60 del d.lgs 30 marzo 2001, n. 165 che attribuisce alla Corte dei conti il compito di riferire annualmente al Parlamento sulla gestione delle risorse destinate al personale del settore pubblico;

VISTO l'art. 30 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito dall'art. 10 della legge 23 agosto 1988, n. 362, richiamato dal citato art. 60, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che prescrive l'obbligo a carico delle amministrazioni pubbliche di presentare il conto annuale delle spese sostenute per il personale;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti a Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000 concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, in particolare l'art. 6, comma 1, lett. d), che attribuisce alle Sezioni riunite in sede di controllo il compito di riferire al Parlamento in tema di costo del lavoro;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti n. 136, con la quale il Consiglio di Presidenza nell'adunanza del 22-23 marzo 2006 ha determinato la composizione delle Sezioni riunite in sede di controllo e in particolare la composizione del Collegio III (costo del lavoro pubblico);

UDITI nell'adunanza del 21 marzo 2007 il relatore, cons. Giuseppe Cogliandro, e i correlatori cons. Carlo Chiappinelli per la programmazione finanziaria e strumenti di controllo nel lavoro pubblico; cons. Mario Nispi Landi per la contrattazione collettiva; cons. Marco Pieroni per i risultati della gestione del personale dirigenziale; cons. Vincenzo Palomba e I° ref. Luisa D'Evoli per i risultati della gestione del personale non dirigenziale; cons. Fabio Viola per i risultati della gestione del personale non contrattualizzato.

DELIBERA

la relazione sul costo del lavoro pubblico per gli anni 2003, 2004 e 2005

ORDINA

che copia della presente relazione sia trasmessa ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'economia e delle finanze e al Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica amministrazione.

Così deciso nell'adunanza del giorno 21 marzo 2007.

Il Relatore
f.to Giuseppe COGLIANDRO

Il Presidente
f.to Tullio LAZZARO

Depositato in Segreteria il 3 maggio 2007

Il Dirigente
f.to Antonino FUSCO

PREMESSA

La Relazione al Parlamento sul costo del lavoro pubblico adempie ad uno specifico obbligo cui è tenuta la Corte dei conti, ai sensi dell'art. 60, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, fornendo nel contempo l'occasione per proporre, alla luce delle politiche del personale pubblico stabilite nei documenti di programmazione economico-finanziaria, una riflessione intesa ad evidenziare i profili essenziali emersi nel corso della tornata contrattuale 2002-2005, soprattutto avendo riguardo alla dinamica e alla struttura del personale e al conseguente trend di spesa.

E' da premettere, al riguardo, che la Corte, nell'esercizio di tale funzione di referto sul costo del lavoro pubblico, si avvale, come espressamente recita la norma suddetta, "di tutti i dati e le informazioni disponibili presso le amministrazioni pubbliche" e in primo luogo del conto annuale elaborato dal Ministero dell'economia e finanze (Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale - Igop).

L'Igop ha solo di recente pubblicato, nel corso del mese di gennaio 2007, i dati relativi ai conti annuali 2004 e 2005 contestualmente aggiornando alcuni conti precedenti e peraltro rinviando la pubblicazione dei valori di retribuzione media relativi alle singole qualifiche di ciascun comparto di amministrazioni.

La natura dinamica della rilevazione comporta che i conti vengano costantemente aggiornati via via che gli enti tenuti all'invio dei dati, ancorché in ritardo, provvedano comunque ad adempiere. Ciò determina il permanere di un margine di variabilità e di incertezza soprattutto nelle analisi delle serie storiche relative alla spesa e segnatamente alla retribuzione media procapite.

Il periodo preso a riferimento, nella presente relazione, riguarda gli anni 2001-2005, sulla base dei dati pubblicati dall'Igop.

Ancorché si abbia riguardo ad un periodo coincidente con l'ultima tornata contrattuale (2002-2005) i conti citati non contengono, se non in misura limitata, gli effetti della contrattazione economica. I contratti collettivi nazionali di lavoro (Ccnl) relativi al secondo biennio della tornata stessa sono stati infatti stipulati solo a partire dall'autunno 2005 ma con una forte concentrazione tra il mese di dicembre 2005 e quello di giugno 2006. Sarà dunque il conto relativo all'anno 2006 a registrare gli effetti economici complessivi della tornata trascorsa.

Le elaborazioni contenute nella presente relazione risentono dunque di tutti i fattori citati nonché della complessità della base informativa di natura censuaria e tra le più imponenti nel settore pubblico (dati relativi a oltre tre milioni e mezzo di dipendenti appartenenti a circa diecimila amministrazioni pubbliche).

Una notazione particolare, in tema di contrattazione collettiva, attiene all'attività di certificazione che la Corte dei conti è chiamata a svolgere, in base all'art. 47 del decreto legislativo n. 165/2001, al fine di valutare le compatibilità economico-finanziarie del contratto con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

Nell'intento di velocizzare il procedimento di contrattazione, l'art. 1, comma 548 della legge finanziaria per l'anno 2007 ha stabilito che il procedimento di certificazione debba compiersi in tempi certi, entro 40 giorni o, in determinate situazioni, entro 55 giorni dalla sottoscrizione dell'ipotesi di accordo, con la conseguenza che i contratti, al termine di tali periodi, diverranno efficaci nel senso che i benefici economici derivanti potranno essere subito erogati.

La normativa citata impone un maggiore e più responsabile impegno da parte di tutti i soggetti chiamati ad esprimere giudizi e pareri sulle diverse ipotesi di accordo sottoscritte, al fine di evitare, in caso di superamento del complessivo limite temporale, che possano entrare in vigore contratti collettivi non adeguatamente valutati sotto il profilo della compatibilità economico-finanziaria.

CONSIDERAZIONI DI SINTESI E RISULTATI D'INSIEME

1. La spesa per i dipendenti pubblici è cresciuta, in base alle indicazioni provenienti da diverse fonti di osservazione, a ritmi elevati negli ultimi anni e il suo contenimento deve costituire una priorità delle politiche retributive, per gli effetti che si proiettano sulla finanza pubblica e sul sistema economico in cui è inserito il nostro Paese. Per raggiungere tale obiettivo occorre innanzi tutto dare una coerente applicazione al complesso delle disposizioni contenute negli accordi e protocolli d'intesa sulla politica dei redditi e sull'occupazione del 23 luglio 1993 e del 4/6 febbraio 2002 e nel decreto legislativo n. 165/2001.

In primo luogo non vanno dilatati i tempi per il rinnovo dei contratti scaduti che hanno una durata quadriennale per la materia normativa e biennale per la parte economica in quanto l'esperienza ha dimostrato (alcuni accordi sono stati stipulati anche con due anni di ritardo rispetto alla loro scadenza) che ciò si risolve in un aumento dei costi e in un eccessivo appesantimento dei bilanci delle amministrazioni sotto il profilo della gestione di cassa, oltre a determinare una alterazione nella quantificazione preventiva dei costi contrattuali e, dunque, della tenuta di obiettivi programmatici fissati nei principali documenti di programmazione. L'accordo del luglio '93, e ciascun contratto collettivo, prevedono la corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale, decorsi tre mesi dalla scadenza del contratto, a richiesta di ciascuna delle parti contraenti, ma tale istituto risulta pressoché inutilizzato.

La normativa attuale prevede anche (art. 46 decreto legislativo n. 165/2001) la predisposizione, con cadenza trimestrale, da parte dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran) di un rapporto sull'evoluzione delle retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti e un monitoraggio sull'applicazione dei contratti collettivi nazionali e sulla contrattazione collettiva integrativa, elementi che meritano grande attenzione ai fini della determinazione delle basi di calcolo degli incrementi retributivi. L'incidenza delle retribuzioni di fatto, qui intese come somme effettivamente corrisposte ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni in ragione del rapporto di lavoro, sugli aumenti stabiliti dalla contrattazione in alcuni settori del pubblico impiego è molto rilevante, come dimostrano i dati riportati nella presente Relazione, dando luogo a diversità di trattamenti retributivi nei vari comparti e al superamento della soglia di compatibilità economica rispetto a quella programmata.

Il meccanismo di crescita delle retribuzioni, come delineato dall'Accordo sulla politica dei redditi del luglio 1993, sulla base del quale viene tuttora definito il quadro tendenziale degli andamenti economici nei documenti di programmazione economico-finanziaria per ciascun periodo di riferimento, presuppone, per poter essere attuato, un rigido rispetto della scansione temporale degli accordi collettivi.

Tale meccanismo è incentrato sulla corresponsione di incrementi retributivi delle componenti fisse della retribuzione pari al tasso di inflazione programmata, sul parziale recupero della perdita del potere d'acquisto dei salari rispetto al precedente biennio di contrattazione in relazione all'andamento dell'inflazione reale e su ulteriori eventuali incrementi delle componenti accessorie da ancorare a miglioramenti della produttività individuale e collettiva.

2. Nelle ultime tornate contrattuali si sono riscontrati forti ritardi nell'iter di formazione delle risorse che ha condizionato tutto il successivo svolgimento del procedimento di contrattazione.

Le risorse stanziare nelle leggi finanziarie hanno dovuto necessariamente misurarsi con le condizioni di perdurante difficoltà delle finanze pubbliche, cui si sono contrapposte le attese retributive del personale del pubblico impiego, e ciò ha comportato che l'avvio effettivo delle trattative sia avvenuto solo a seguito di accordi tra Governo e parti sociali, che hanno dato luogo all'assegnazione di ulteriori risorse alla contrattazione collettiva e all'imputazione dei maggiori oneri di personale anziché agli esercizi finanziari di competenza ad un momento successivo in cui la maggior spesa ha potuto rientrare nei parametri del Patto di stabilità.

Il ritardo nello svolgimento della contrattazione determina una serie di effetti distorsivi, già evidenziati nella precedente Relazione della Corte sul costo del lavoro pubblico (luglio 2004), in quanto consente ai diversi fattori di crescita della retribuzione, che sono legati soprattutto all'andamento della contrattazione integrativa, di riflettersi sulla successiva contrattazione nazionale, attraverso la assunzione a base di calcolo dei futuri miglioramenti contrattuali di una retribuzione più elevata di quella risultante dal contratto precedente.

Inoltre il cumulo in un singolo esercizio dei pagamenti relativi a diverse annualità arretrate, oltre a contribuire a determinare una spinta inflativa, è causa di forti scostamenti rispetto a quanto contabilizzato nell'aggregato "redditi da lavoro dipendente" nel conto della P.A. e nei documenti di programmazione.

Infine, la conoscenza dei dati consolidati circa l'andamento della inflazione reale determina il concentrarsi della trattativa "politica" tra Governo e organizzazioni sindacali proprio sul recupero del divario tra crescita programmata e perdita effettiva del potere di acquisto delle retribuzioni, ancorché negli ultimi tempi il divario in parola si sia progressivamente ridotto.

Tutto ciò induce a ritenere che, sebbene l'Accordo del luglio 1993 abbia svolto un importante ruolo nel periodo caratterizzato da elevati tassi di inflazione reale, attualmente appare opportuna la individuazione, nella contrattazione collettiva, di strumenti idonei a garantire la tenuta dei livelli della contrattazione decentrata, e ciò al fine di realizzare un più efficace contenimento e controllo della spesa pubblica senza al tempo stesso venir meno all'esigenza di tutelare il potere di acquisto dei salari dei dipendenti pubblici.

3. La contrattazione collettiva nazionale è volta ad assicurare una dinamica retributiva coerente con il quadro macroeconomico di riferimento e con gli andamenti di finanza pubblica. Su di essa si concentrano le valutazioni e i controlli previsti dall'art. 47 del decreto legislativo n. 165/2001, in particolare quello della Corte dei conti nella fase conclusiva del procedimento, sotto forma della certificazione dei contratti collettivi.

La contrattazione integrativa trova le proprie risorse nei fondi di amministrazione (o di ente o nei numerosi altri fondi che, con denominazione diversa, si rinvencono nei vari comparti o aree della dirigenza) i quali sono alimentati dalle disponibilità economiche previste dagli accordi di comparto e da una molteplicità di istituti per i quali spesso manca una compiuta quantificazione del relativo gettito finanziario. Tali risorse solo in parte vengono utilizzate per compensare i dipendenti che abbiano contribuito alla migliore efficienza dei servizi o ad elevare i livelli di produttività (anche perché spesso sono carenti i criteri di misurazione della

produttività), essendo in prevalenza destinate ad implementare trattamenti fissi e continuativi (progressioni di carriera, incrementi di indennità fisse, ecc.).

Il controllo della contrattazione integrativa è affidato ad organi di controllo interno i quali sono tenuti ad inviare al Ministero dell'economia e delle finanze specifiche informazioni sui costi della stessa.

4. Si è venuto a determinare, in effetti, un sistema a doppio binario, come più ampiamente riferito nel capitolo secondo della presente Relazione, in base al quale le risorse stanziare nelle leggi finanziarie sono utilizzate quasi esclusivamente per incrementare le voci retributive fisse e continuative, mentre altre risorse (es. quelle derivanti dalla retribuzione individuale di anzianità di personale che ha lasciato il servizio o quelle di varia altra natura) affluiscono ai fondi unici di amministrazione. Tali ultime risorse integrano, in molti casi in misura considerevole, le retribuzioni definite "accessorie", ma nella realtà "fisse" e generalizzate nonché svincolate da un effettivo riscontro della produttività individuale o collettiva. In siffatta situazione, il limite della crescita complessiva delle retribuzioni è stato finora costituito dalle disponibilità dei singoli bilanci delle Amministrazioni.

Il sistema, in mancanza di opportuni correttivi, corre il rischio di perdere il controllo della dinamica retributiva e la compatibilità della stessa con il quadro macroeconomico e con le scelte programmatiche.

Il legislatore, solo di recente, è intervenuto con l'art. 1, comma 189, della legge finanziaria per l'anno 2006 stabilendo che, a decorrere da tale anno, l'ammontare complessivo dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa non può eccedere quello previsto per l'anno 2004, come certificato dagli organi di controllo a ciò deputati.

La norma si applica ai vari comparti della contrattazione, escluso il personale delle Regioni ed enti locali e del Servizio sanitario nazionale.

I successivi commi fanno divieto di costituire fondi e stabiliscono che l'ammontare complessivo degli stessi può essere incrementato soltanto degli importi fissi previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro (Ccnl) che non risultino già confluiti nei fondi dell'anno 2004 (comma 191). Le norme, ora citate, sembrano avere posto limiti precisi all'espansione non regolamentata dei fondi che alimentano la contrattazione integrativa.

L'esperienza applicativa dirà se le misure restrittive previste dal legislatore troveranno effettiva rispondenza negli assetti contrattuali e nelle dinamiche degli effetti economici che, nella logica del sistema del "doppio binario", avranno come obiettivo di base la coerenza con i tassi di inflazione programmata per quanto attiene alla contrattazione nazionale e, sotto altro profilo, i miglioramenti dell'efficienza gestionale delle pubbliche amministrazioni per quanto riguarda la contrattazione integrativa decentrata.

5. Permangono ancora in larga parte irrisolte talune problematiche di fondo, in particolare la necessità del potenziamento degli strumenti e delle metodologie di conoscenza e monitoraggio degli andamenti di spesa del personale pubblico e soprattutto di quelli relativi ai rinnovi contrattuali, dovendosi dare risposta alla primaria esigenza conoscitiva della realtà finanziaria complessiva, a garanzia dell'unitarietà ed equilibrio del sistema.

L'analisi condotta nel capitolo primo della Relazione rileva, con ampiezza di elementi, le criticità del sistema da ricondurre anche ad una disallineata

rappresentazione contabile delle spese per il personale sia nei documenti programmatici che in quelli consuntivi. Le diversità metodologiche, con riguardo alla ricostruzione dei dati relativi al costo del lavoro pubblico, si inquadrano, nella realtà, in una più complessa e generale discrasia tra criteri di contabilizzazione propri della contabilità finanziaria (fondata su criteri di competenza giuridica e di cassa) e criteri di competenza economica derivata dai manuali redatti in sede Eurostat (SEC 95).

6. Per quanto riguarda la consistenza del personale pubblico, i dati aggregati disponibili, tratti dai conti annuali della Ragioneria generale dello Stato (RgS) consentono di rilevare nel quinquennio 2001-2005 nel settore statale (comprensivo del personale dei comparti e del personale in regime di diritto pubblico di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 165/2001) una riduzione graduale delle unità in servizio (-2 %) che erano di 2.027.526 nel 2001 e risultano essere di 1.987.267 nel 2005.

Quanto al settore non statale (Servizio sanitario nazionale - Ssn, Regioni e autonomie locali, Università, ecc.) si è verificato invece nel quinquennio (con qualche variabilità nel triennio 2002-2004) un incremento delle unità di personale (+ 0,7): erano 1.631.082 nel 2001 e sono passate a 1.643.201 a fine 2005.

Il dato complessivo del personale impiegato nella P.A. (comprensivo dei due settori statale e non statale) registra nel quinquennio una riduzione (-0,77%) di circa 28 mila unità (3.658.608 nel 2001 a fronte di 3.630.468 nel 2005), dovuta ad una riduzione di 40 mila unità nel settore statale, compensata, in parte, da un aumento nel settore non statale di 12 mila unità.

Una dinamica in crescita nel quinquennio si registra in ordine ai rapporti di lavoro a tempo determinato (da 86.543 a 125.539 unità), ai contratti di formazione e lavoro, ai rapporti di lavoro interinale, con la eccezione dei lavoratori socialmente utili, in diminuzione (da 61.758 a 34.466).

I dati relativi al *part time* evidenziano, dopo il sensibile incremento nel biennio 2001-2002, un rallentamento nel ritmo di crescita nel triennio successivo, in particolare nel settore statale.

7. I dati complessivi di spesa per retribuzioni al personale in servizio, comprensivi del personale dei comparti statali e non statali, del personale in regime di diritto pubblico e del personale degli enti di cui agli artt. 60 e 70 del d.lgs. n. 165/2001, presentano, al netto degli oneri riflessi, il seguente andamento in crescita nel quinquennio:

anno	importo (milioni di €)
2001	90.202,8
2002	94.321,8
2003	96.388,3
2004	99.888,9
2005	101.722,5

L'incremento della spesa, prendendo a riferimento il conto annuale 2001 della RgS rapportato a quello del 2005, è stato di 11.519,7 milioni di euro (+ 12,8%).

E' da rilevare però, come innanzi detto, che il dato di spesa relativo all'anno 2005 non contiene, se non limitatamente a pochi comparti, gli aumenti retributivi determinati dal rinnovo dei contratti per il biennio 2004-2005, in quanto sottoscritti in massima parte nell'anno 2006.

L'elaborazione dei costi sostenuti dalla P.A. inerenti al personale complessivamente impiegato, includendo in essi, oltre alle spese per retribuzioni (fisse e accessorie), gli oneri riflessi ed altre voci (indennità di missione e trasferimento, equo indennizzo, formazione, benessere, ecc.) ha evidenziato, sulla base di elementi tratti dai conti annuali del quinquennio 2001-2005, un andamento crescente dei costi valutabili in 130.012 milioni di euro nel 2001 e in 148.723 milioni di euro a fine 2005 (+ 18.711 milioni di euro), con un incremento del 14,4% nel quinquennio.

La suddetta elaborazione dei costi incorpora la componente di gran lunga più significativa, costituita dalle spese per retribuzioni e dai relativi oneri contributivi a carico del datore del lavoro (essi incidono nella misura del 38,38% sulla spesa per retribuzioni fisse nel settore statale e del 37% circa nel settore non statale).

Delle spese per retribuzioni, al netto degli oneri contributivi, si farà qui di seguito una breve sintesi, preceduta dai dati più significativi relativi alla consistenza del personale in servizio, facendo rinvio, per gli approfondimenti, agli specifici capitoli della Relazione.

8. Per quanto riguarda le aree dirigenziali è da premettere che nel periodo considerato (2001-2005) i dati dei conti annuali inglobano gli effetti dei rinnovi relativi al biennio economico 2000-2001 per quanto attiene alle Aree I, Area II (Regioni e Autonomie locali) e alla dirigenza scolastica, nonché gli effetti del rinnovo dei contratti per la dirigenza delle Aree III e IV (Ssn) relativi al primo biennio economico 2002-2003 della tornata contrattuale 2002-2005, in quanto tutti gli altri contratti della dirigenza sono stati stipulati nel corso del 2006.

La spesa complessiva per la dirigenza ha registrato nel quinquennio un incremento del 17,4%, a fronte di un aumento della consistenza pari all'1,1%, (trattasi, alla fine del periodo suddetto, di 165.425 unità, di cui 137 mila appartenenti al Ssn).

E' da rilevare, nonostante il consistente slittamento dei rinnovi contrattuali della dirigenza oltre il periodo qui considerato, una crescita delle retribuzioni medie pari a circa il 13%.

Nello specifico capitolo dedicato al personale dirigenziale si evidenzia la crescita di tutte le retribuzioni medie, pur in un contesto in cui non sono stati introdotti (tranne per i pochi contratti sopra indicati, stipulati prima del 2006) incrementi retributivi contrattuali.

Il fenomeno è in parte ascrivibile alle erogazioni dei fondi per la retribuzione di posizione e di risultato concordate in sede di contrattazione di secondo livello, ai quali confluiscono, tra l'altro, componenti retributive del personale cessato, come la retribuzione individuale di anzianità.

Ciò comporta che, anche nei casi di riduzione del personale dirigenziale, aumenta la retribuzione media del personale che permane in servizio, in alcune aree ben oltre le percentuali di incremento stabilite in sede nazionale dai Ccnl.

Altra problematica di non poco rilievo, determinante ai fini dell'innalzamento della retribuzione media del personale dirigenziale, è da ricondurre al grave ritardo con cui sono avviate le procedure di rinnovo dei contratti per cui la parte pubblica (costituita peraltro da personale della stessa categoria dirigenziale, influente soprattutto nell'ambito della contrattazione integrativa) ritiene debba prendersi in considerazione, ai fini della quantificazione delle risorse da destinare al rinnovo contrattuale, la retribuzione effettivamente percepita al momento della formulazione dell'atto di indirizzo (ovviamente più elevata perché comprensiva di altre spettanze

indennitarie a carattere continuativo), in luogo di quella “in uscita” dal precedente contratto.

Questo aspetto merita un’approfondita riflessione in quanto, come è noto, condiziona la quantificazione delle risorse da apprestare per la necessaria copertura dei Ccnl in sede di legge finanziaria o in sede di direttive dei Comitati per i comparti non statali. Al riguardo si riterrebbe opportuna, anche in via normativa, una più esplicita indicazione metodologica per il calcolo delle basi retributive di riferimento allo scopo di ancorare le risorse da accantonare per i rinnovi contrattuali a principi di chiarezza e univocità, creando, al contempo, le premesse per rendere omogenei i presupposti per i rinnovi delle diverse aree di contrattazione.

Un accenno, infine, alla tendenza in atto, nel quinquennio, di sostituire, a seguito del blocco del *turn over*, i dirigenti a tempo indeterminato con quelli a tempo determinato, particolarmente accentuata per quanto riguarda la dirigenza di seconda fascia delle Aree I e II. Infatti il trend di sostituzione ha comportato, in tali aree, una diminuzione dei dirigenti a tempo indeterminato del 16,2% e per contro una crescita di quelli a tempo determinato del 58,6%.

9. Quanto al personale non dirigenziale, escludendo dal computo i dipendenti dagli enti di cui all’art. 70 del decreto legislativo n. 165/2001 e di altri enti del settore pubblico, nonché i Segretari comunali (assimilabili al personale con qualifica dirigenziale), la consistenza si attesta nel 2004 a 2.628.385 unità e nel 2005 a 2.623.791 unità facendo registrare una riduzione complessiva di poco più dell’1% nel periodo 2002-2005 e di poco più del 2% rispetto al 2001.

Nel periodo considerato dalla presente Relazione si registra un mutamento di strategia nel perseguimento degli obiettivi di contenimento. Le leggi finanziarie fino al 2004 imponevano obblighi di riduzione della consistenza numerica, senza peraltro raggiungere pienamente gli obiettivi fissati, mentre la successiva legge finanziaria 2005 concentrava l’attenzione sulla dotazione organica, pervenendo, per tale via, a risparmi modesti, in dipendenza sia dell’elevato tasso di copertura degli organici e sia del blocco delle assunzioni, cosicché la rideterminazione degli organici ha addirittura prodotto, in alcuni casi, un aumento di spesa, dato che ne è derivata, a seguito dell’attivazione dei percorsi di riqualificazione professionale, una rimodulazione delle qualifiche e un addensamento del personale in quelle più elevate.

In proposito, si registrano complessivamente, dal 2001 (data di avvio della contrattazione integrativa) al 2005, circa 964 mila passaggi orizzontali e circa 645 mila passaggi verticali. Ciò equivale a dire che in ciascun anno i passaggi orizzontali hanno interessato mediamente il 20% del personale in servizio (tranne nell’anno di avvio, ove hanno raggiunto il 29% del personale) e i passaggi verticali hanno interessato mediamente l’8% del personale in servizio, con un picco nell’anno 2001 (20%).

Le progressioni all’interno delle aree hanno interessato in prevalenza le categorie apicali che hanno raggiunto medie elevate in taluni comparti (83% nel comparto enti pubblici non economici, 82% nelle Agenzie fiscali).

Per quanto riguarda il personale a tempo determinato, lo stesso, al netto del personale del comparto Scuola, risulta costituito, a fine 2005, da circa 98 mila unità, con una crescita del 30,4%, nel periodo 2002-2005.

Il ricorso alle altre forme flessibili di rapporto di lavoro (lavoro interinale, contratti di formazione lavoro, lavoratori socialmente utili e telelavoro), risulta in crescita

soprattutto nelle Regioni, nelle autonomie locali e negli enti pubblici non economici.

La spesa complessiva (trattamento fondamentale e accessorio) relativa al personale non dirigenziale, risultante dai dati dei conti annuali 2002-2005, non registra gli incrementi disposti con la contrattazione relativa al biennio economico 2004-2005, in quanto gli accordi sono stati stipulati solo a partire dalla fine del 2005.

Tenuto conto di tale elemento, la spesa per retribuzioni complessive espone nel periodo 2001-2005 un aumento del 5,3%, con una crescita del trattamento fondamentale dello 0,7% rispetto al 2001. La spesa per retribuzione accessoria, invece, registra un tasso di crescita pari al 31% nel periodo indicato.

La forbice delle variazioni rilevate nelle retribuzioni accessorie rispetto a quelle fondamentali rende l'idea delle più consistenti erogazioni derivanti, nei vari comparti, dalla contrattazione integrativa rispetto a quella nazionale.

Le retribuzioni medie *pro capite*, a fronte di una crescita retributiva programmata del 5,66% per il biennio 2002-2003, registrano nel quadriennio 2002-2005 incrementi del 10,8%. In particolare, il trattamento medio fondamentale cresce del 6,6%, mentre il trattamento medio accessorio cresce del 37,5%.

Nel quadriennio 2002-2005, ad eccezione del comparto della Scuola, che registra un incremento complessivo del 5,6% e per il quale valgono alcune specifiche considerazioni svolte nel capitolo quarto, risulta confermata una crescita delle retribuzioni, per la generalità del personale inserito nei comparti, che si attesta tra il 12% ed il 16%.

10. Uno specifico capitolo della relazione è dedicato al personale non contrattualizzato. Con tale locuzione si identifica innanzitutto il personale appartenente alla magistratura, all'avvocatura e il personale docente delle università per il cui ordinamento giuridico ed economico provvedono specifiche disposizioni normative di natura non contrattuale, nonché il personale appartenente alle carriere diplomatica e prefettizia, ai corpi di polizia ed alle forze armate, al cui trattamento giuridico ed economico provvedono atti negoziali recepiti con decreto del Presidente della Repubblica.

Per quanto riguarda il personale di magistratura, le cui retribuzioni sono soggette all'adeguamento automatico, nel periodo ricompreso tra fine 2001 e fine 2005 - preso in considerazione per ragioni di simmetria con il personale contrattualizzato - la spesa complessiva per retribuzioni è passata da 924,5 milioni di euro a 1,166 miliardi di euro, con un aumento percentuale pari al 26,2%.

Il personale docente delle università (professori e ricercatori) è stato destinatario di provvedimenti di riordino, tra cui il più recente è il decreto legislativo n. 164/2006 (Riordino della disciplina del reclutamento dei professori universitari, a norma dell'articolo 1, comma 5, della legge 4 novembre 2005, n. 230). La spesa per retribuzioni lorde di detto personale, tra fine 2001 e fine 2005, presenta una crescita pari al 21,4%.

La dotazione organica del personale della carriera diplomatica si attesta a 1.119 unità al 31 dicembre 2005, mentre la spesa complessiva per retribuzioni lorde, nel periodo 2001-2005 considerato, aumenta del 21%. Cresce l'incidenza della spesa per retribuzione accessoria (nella quale rientra l'indennità di servizio all'estero) rispetto alla spesa totale per retribuzioni che passa dal 64% del 2001 al 71% del 2005.

In ordine all'aggregato "carriera prefettizia", va rilevato che la spesa per retribuzioni lorde, nonostante la flessione evidenziatasi negli anni 2004 e 2005, registra una consistente crescita, pari al 42,3%, nel più ampio arco temporale preso in esame, ricompreso tra fine 2001 e fine 2005.

Quanto ai corpi di polizia (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di finanza, Corpo Forestale e Polizia penitenziaria), le iniziative del legislatore continuano a convergere verso una razionalizzazione degli assetti normativi sia per quanto riguarda le modalità e i termini del reclutamento, i gradi, le qualifiche, i sistemi di avanzamento, sia per quanto attiene al trattamento economico, per il quale si rileva una forte esigenza perequativa. Attualmente è in discussione un disegno di legge (Atto Senato n. 142/2006) relativo al riordino dei ruoli del personale dei corpi di polizia e delle forze armate.

La consistenza del personale appartenente all'aggregato corpi di polizia rivela un trend abbastanza contenuto: nel periodo 2001-2005 il personale in servizio cresce, infatti, meno dell'1%, laddove la spesa per retribuzioni lorde, nello stesso arco temporale, aumenta del 19,8%.

Più consistente la riduzione di personale nelle forze armate che, nel periodo 2001-2005, è pari all'8,6%. La spesa complessiva per retribuzioni lorde registra, invece, nello stesso periodo, incrementi dell'8,3%, passando da 4,8 miliardi di euro del 2001 a 5,2 miliardi del 2005. A tale ultimo proposito, va, tuttavia, rilevato che trattasi di un dato di crescita sottostimato, essendo incomplete le informazioni sulla spesa accessoria relativa all'Esercito, non avendo l'Amministrazione della difesa, a tutt'oggi, trasmesso i valori di spesa inerenti a talune indennità, tra cui quella operativa di base.

11. Più ampio sviluppo ai dati ora indicati si ritrova negli specifici capitoli della Relazione che confermano la tendenza ad aumenti salariali eccedenti, nel loro complesso, i tassi reali di inflazione nell'arco di tempo considerato (anni 2001-2005), tendenza che potrebbe avere ripercussioni per l'immediato sulla dinamica salariale di tutta l'economia e in particolare del settore pubblico, atteso che il 2007 sarà un anno di rinnovi contrattuali di tutto il pubblico impiego.

La crescita retributiva nel quinquennio considerato è stata nel complesso contenuta se riferita al trattamento fondamentale (stipendio, indennità integrativa speciale e altri emolumenti fissi e continuativi) derivante dalla contrattazione nazionale, salvo i forti incrementi di cui hanno beneficiato, in misura non omogenea, le varie categorie dirigenziali, come registra, sempre nel quinquennio, l'incremento della spesa complessiva del 17,4%.

L'aspetto che qui va rimarcato, come illustrato nel corso dell'esposizione, è che gli aumenti maggiori sono stati ottenuti attraverso la contrattazione integrativa a livello di singola amministrazione.

Tali aumenti sono stati in prevalenza determinati da promozioni del personale, con criteri basati poco sulla valutazione dei singoli e molto sulla semplice anzianità di servizio.

Gli aumenti retributivi scaturiti dalla contrattazione integrativa non hanno avuto, in molti casi, alcuna correlazione con esigenze di natura funzionale o con le retribuzioni corrisposte, per servizi similari, nel settore privato.

Gli incrementi salariali decisi in sede di contrattazione integrativa hanno tenuto conto delle condizioni di bilancio, più esattamente della consistenza dei fondi di ente o di amministrazione, cosicché dove tali condizioni risultavano migliori, in

relazione a disposizioni normative o contrattuali o anche a seguito della applicazione di più elevate tariffe dei servizi, le retribuzioni, formalmente erogate sotto forma di premi di produttività o di altro tipo, sono risultate di maggiore consistenza.

Un tale sistema retributivo però viene a perdere ogni collegamento con la produttività effettivamente resa e misurata e con il criterio di flessibilità che erano tra gli obiettivi della riforma del lavoro pubblico del 1993.

E' da aggiungere, anzi, che talora è stata la stessa legge finanziaria a disporre la trasformazione di quote del salario variabile in quote fisse della retribuzione.

Il tema della verifica, della misurazione e della incentivazione della qualità dei servizi è stato recentemente ripreso nel memorandum del gennaio 2007 sottoscritto da Governo e sindacati. In esso si afferma che la qualità, i risultati e la produttività del lavoro devono essere il riferimento per la retribuzione dei dirigenti e del personale delle pubbliche amministrazioni.

E' auspicabile che le direttive dei Comitati di settore riprendano tali concetti con più forza rispetto al passato e che gli obiettivi indicati si traducano in fatti concreti e in comportamenti virtuosi.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO PRIMO

PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA E STRUMENTI DI CONTROLLO

NEL LAVORO PUBBLICO

1. Premessa: basi informative e misure programmatiche - 2. Il quadro programmatico nei Dpef - 3. Le misure di contenimento della spesa del personale nelle leggi finanziarie - 4. I dati aggregati disponibili - 5. Le criticità del sistema

1. Premessa: basi informative e misure programmatiche

Il rilievo quantitativo e qualitativo della spesa per il personale pubblico trova esplicitazione negli obiettivi programmatici via via adottati, non solo nella sequenza dei Documenti di programmazione economico-finanziaria (Dpef) e delle leggi finanziarie, ma anche in altri documenti, quali il “protocollo d’intesa” del 27 maggio 2005 tra Governo e parti sociali, oltre che in ulteriori disposizioni normative, adottate al fine di consentire l’esplicazione della contrattazione ed insieme di perseguire il contenimento della spesa imposto dalle esigenze nazionali e sopranazionali (sulle quali si dimensionano i conseguenti controlli finanziari, sia interni che esterni).

Le specifiche dinamiche del settore vanno, dunque, lette in una più articolata prospettiva, posta nel nuovo contesto istituzionale, alla luce della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, attuata con la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 e dei principi di derivazione comunitaria, in specie sotto il profilo di regole e vincoli finanziari, relativi alla disciplina europea del “Patto di stabilità e di crescita”. In questo diverso contesto istituzionale si collocano anche i profili di riforma e di ammodernamento della pubblica amministrazione conseguenti al complesso ed articolato percorso di autonomia e di responsabilizzazione delle amministrazioni e dei suoi operatori, cui si accompagnano forme più moderne di verifica e di controllo, anche in termini di efficienza ed efficacia, oltre che di tenuta finanziaria.

In questa prospettiva assume primario rilievo e fondamentale spessore l’esigenza di una più chiara ed univoca definizione della base conoscitiva, anche con specifico riguardo agli andamenti del costo del lavoro pubblico e, più in generale, alle dinamiche di finanza pubblica, nel contesto della sempre più stretta integrazione delle politiche U.E., e di attuazione del nuovo titolo V della Costituzione, tenendo conto anche della riserva costituzionalmente assicurata al legislatore statale in materia di coordinamento statistico ed informativo (art. 117, comma 3, lett. r).

In tale ottica vanno dunque esaminati i processi programmatici che si sono sviluppati anche attraverso specifiche normative di contenimento, scrutinate dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha richiamato il rispetto degli obblighi comunitari a loro fondamento e giustificazione. Senza ripercorrerne qui l'evoluzione, basti ricordare che per la Corte costituzionale (sent. n. 417 del 2005¹) possono dal legislatore statale essere legittimamente imposti agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio - anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti - solo, con "disciplina di principio", "per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari". Per la Consulta tali vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli Enti locali se hanno ad oggetto l'entità del disavanzo di parte corrente, oppure (ma solo in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale) la crescita della spesa corrente degli enti autonomi.

In queste coordinate di fondo, sinteticamente accennate, si ripropongono talune problematiche già in parte rappresentate nella relazione dedicata agli esercizi 2001 e 2002² (sorrette da un'ampia ricostruzione dei documenti programmatici) e che permangono in larga parte ancora oggi irrisolte: si era evidenziata, in particolare, la necessità del potenziamento degli strumenti e delle metodologie di conoscenza e monitoraggio degli andamenti di spesa del personale pubblico ed, in particolare, di quelli relativi ai rinnovi contrattuali, assicurando sufficiente risposta alla primaria esigenza conoscitiva della realtà finanziaria complessiva, a garanzia di unitarietà ed equilibrio del sistema, anche alla luce del crescente ruolo della contrattazione integrativa. Si erano rilevate in particolare le sensibili difformità metodologiche tra l'impostazione seguita nella predisposizione del conto annuale della Ragioneria generale dello Stato (i cui dati sono riportati nel paragrafo 4 e nei successivi capitoli della relazione) e i criteri della contabilità economica nazionale forniti dall'Istat (cui fa riferimento il paragrafo 2 del presente capitolo); era stata altresì richiesta una esplicitazione sull'incidenza dei singoli fattori sottesi con riguardo agli indici delle "retribuzioni contrattuali" e "di fatto", in modo tale da consentire una rilevazione compiuta, funzionale ad una più corretta esplicazione della contrattazione collettiva, sia nazionale che di secondo livello/integrativa, auspicandosi il potenziamento delle iniziative di coordinamento metodologico, oltre che lo sviluppo di sempre più adeguati sistemi informativi. Va considerato che tale esigenza non è riferita alla sola verifica dell'impatto dei rinnovi contrattuali - cioè alle informazioni analitiche e di sintesi circa l'andamento della spesa di personale

¹ Con essa sono state accolte le censure prospettate avverso i commi 9, 10, 11 dell'art. 1 del decreto legge n. 168 del 2004, convertito dalla legge n. 191 del 2004, in quanto introducenti puntuali vincoli (riguardanti spese per studi e incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, missioni all'estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni, spese per l'acquisto di beni e servizi), facendone conseguire l'incostituzionalità anche delle altre disposizioni strumentali rispetto ad essi (disciplinanti adempimenti consequenziali, controlli, obblighi di motivazione o informazione, ipotesi di responsabilità disciplinare ed erariale per la loro violazione). Pur restando invariato il principio di fondo, secondo la giurisprudenza già maturata dalla Corte, della legittima imposizione agli enti autonomi di vincoli alle politiche di bilancio, per soddisfare alle esigenze del patto si registra dunque una svolta rispetto alla precedente giurisprudenza, maggiormente incline a riconoscere la legittimità anche di singole disposizioni concernenti adempimenti puntuali.

² Delibera n. 28/Contr/cl/04 del 22 luglio 2004.