

CAPITOLO SECONDO

LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

1. Premessa - 2. La contrattazione per specifiche categorie di personale - 3. Il procedimento per la determinazione delle risorse disponibili per la contrattazione - 4. I rapporti tra contrattazione nazionale ed integrativa - 5. La quantificazione delle risorse necessarie ai rinnovi contrattuali - 6. La quantificazione dei costi contrattuali - 7. Fenomeni connessi con la mobilità del personale tra i diversi comparti di contrattazione - 8. Osservazioni specifiche sulle singole ipotesi di accordo - 9. Osservazioni sul procedimento di certificazione

1. Premessa

Nella precedente relazione sul costo del lavoro pubblico, edita nel mese di luglio 2004¹, la Corte dei conti, evidenziava tra l'altro, sintetizzando quanto emerso in sede di certificazione delle diverse ipotesi di accordo, le principali problematiche connesse con l'avvio della tornata contrattuale relativa al quadriennio normativo 2002- 2005 ed al primo biennio economico.

Iniziata con la sottoscrizione del contratto collettivo concernente il comparto ministeri per il biennio economico 2002-2003, esaminato dalle Sezioni riunite in data 11 giugno 2003, la tornata deve intendersi pressoché conclusa per entrambi i bienni economici, solo negli ultimi mesi del 2006, ben oltre, quindi, il fisiologico periodo di vigenza degli accordi.

In particolare, la contrattazione relativa alle aree dirigenziali - anche a causa delle modifiche normative concernenti la soppressione del ruolo unico e la conseguente necessità di ridefinire le aree di contrattazione - ha subito un notevole differimento: di fatto per numerose categorie di dirigenti pubblici i contratti relativi ai due bienni economici sono stati sottoscritti nella medesima data con un ritardo, quindi, per quanto attiene al biennio 2002-2003, di quasi quattro anni rispetto alla scadenza dei precedenti accordi.

Relativamente all'intera tornata contrattuale la Corte ha esaminato 72 ipotesi di accordo, di cui 48 attinenti ai rinnovi della parte normativa ed economica, 10 accordi quadro e 14 code contrattuali.

Quanto sopra, a riprova della complessità della contrattazione collettiva (frammentata in una molteplicità di atti, in relazione al perdurante fenomeno del rinvio ad accordi integrativi, contratti di raccordo e code contrattuali), della differenziata disciplina giuridica ed economica di particolari categorie di personale, nonché dei numerosi accordi-quadro necessari per la ridefinizione dei comparti di contrattazione, del numero elevato di enti del settore pubblico (che rappresentano,

¹ Delibera n. 28/contr/cl/04 del 22 luglio 2004.

ai sensi dell'art. 70 del decreto legislativo n.165 del 2001, un autonomo comparto) e del frequente utilizzo da parte dei giudici dell'istituto della richiesta alle parti di interpretazione autentica di clausole contrattuali controverse, attraverso la sottoscrizione di accordi interpretativi con valore retroattivo.

Con riferimento all'esito dei diversi procedimenti di certificazione relativi al periodo di riferimento delle presente relazione, le certificazioni positive, tutte accompagnate da osservazioni e raccomandazioni, sono state 49, quelle negative 15.

Relativamente alle ipotesi di accordo non positivamente certificate, la Corte dei conti ha già riferito al Parlamento ai sensi dell'art. 47, comma 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001 "sulla definitiva quantificazione dei costi contrattuali, sulla loro copertura finanziaria e sulla compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio", dando atto delle ulteriori iniziative assunte dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran) del seguito della procedura e delle osservazioni provenienti da tutti i soggetti coinvolti nella procedura di contrattazione².

La presente relazione rappresenta, allora, l'occasione per inserire le considerazioni specifiche riferite a singoli contratti collettivi, all'interno di un più ampio discorso sulle problematiche relative all'intero andamento della contrattazione collettiva per il quadriennio 2002-2005.

L'esame, pressoché completo, delle ipotesi di accordo relative alla seconda tornata contrattuale, condotta dall'Aran, consente, infatti, una riflessione sulle criticità di un sistema che, solo in parte, ha corrisposto alle finalità volute dal legislatore di attenuare, attraverso la creazione di un'agenzia tecnica, la valenza politica della contrattazione e di assicurare margini di responsabile autonomia ai comparti di contrattazione non statale mediante la creazione di specifici Comitati di settore.

2. La contrattazione per specifiche categorie di personale

Nel corso del quadriennio 2002-2005, sono stati, altresì, esaminati sotto il profilo della compatibilità economico-finanziaria, i primi accordi relativi ai professionisti sanitari (medici di famiglia, pediatri, specialisti ambulatoriali, veterinari) convenzionati con il Servizio sanitario nazionale, stipulati dalla Sisac (Struttura interregionale sanitari convenzionati), organismo istituito ai sensi dell'articolo 52, comma 27, della legge n. 289/2002 (legge finanziaria per l'esercizio 2003)³. Al di là dei contenuti specifici dei singoli accordi e delle problematiche riguardanti la quantificazione dei costi e la compatibilità economico-finanziaria degli stessi, da valutare nel più generale contesto del non positivo andamento della spesa sanitaria, è da considerare apprezzabile, secondo il giudizio della Corte, il tentativo di estendere il contenuto delle convenzioni ad aspetti importanti della politica sanitaria, quali il ruolo ed il coinvolgimento dei medici e degli altri professionisti nell'organizzazione del Servizio sanitario nazionale, le relative responsabilità, la tipologia dei servizi ed i livelli minimi di assistenza da erogare, le garanzie per i cittadini.

² Da ultimo cfr., delibera n. 46 del 2006.

³ Ai sensi della citata norma la Sisac è composta da componenti nominati dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, da rappresentanti dei Ministeri dell'economia e delle finanze, del lavoro e delle politiche sociali e della salute.

Quanto sopra in linea con un disegno programmatico volto ad avviare, in ambito distrettuale e territoriale, una rete integrata di servizi aventi ad oggetto l'erogazione delle cure primarie, allo scopo di ridurre le attività impropriamente svolte delle strutture ospedaliere.

La creazione di una agenzia specializzata, che opera quale struttura tecnica della Conferenza unificata Stato-Regioni e Province autonome, dovrebbe in prosieguo garantire un sempre più stretto raccordo tra i contenuti delle convenzioni con i professionisti e le scelte programmatiche, in un'ottica di contenimento della complessiva spesa sanitaria attraverso la razionalizzazione dell'organizzazione, il miglioramento dei servizi e il coordinamento degli interventi.

Merita altresì di essere positivamente valutata la scelta di introdurre, anche in relazione alle citate convenzioni, una forma di controllo non impeditiva dell'ulteriore corso degli accordi e incentrata sulle valutazioni di compatibilità economico-finanziaria, analoga a quella prevista per le ipotesi di accordo concernenti il personale con un rapporto di lavoro subordinato alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche⁴.

Un analogo meccanismo di controllo risulta, altresì, introdotto, dalla legge 30 settembre 2004, n. 252 contenente la delega al Governo per la emanazione della disciplina in materia di rapporto di impiego del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (delega attuata con il successivo decreto legislativo n. 217 del 13 ottobre 2005).

Nel ricondurre in ambito pubblicistico il rapporto di lavoro degli interessati, con la previsione di una disciplina simile a quella dei Corpi di polizia e delle Forze armate, l'art. 1, comma 1, lett. a) della citata legge delega prevede, infatti, che l'accordo intervenuto tra la delegazione di parte pubblica e le organizzazioni sindacali del personale - destinato ad essere successivamente recepito con decreto del Presidente della Repubblica - sia sottoposto a certificazione di compatibilità da parte della Corte dei conti secondo le ordinarie procedure individuate nell'art. 47 del decreto legislativo n. 165/2001.

Per contenuti, parametri di giudizio e modalità procedurali tale forma di controllo appare, infatti, maggiormente rispondente all'esigenza di garantire l'autonomia e la speditezza della contrattazione, la verifica della coerenza della dinamica retributiva con il quadro programmatico e di finanza pubblica, una più trasparente quantificazione dei costi di ciascun accordo, rispetto al controllo preventivo di legittimità, tuttora previsto per i decreti presidenziali di recepimento degli accordi relativi ai Corpi di polizia ed alle Forze armate.

La certificazione di compatibilità economico finanziaria, da parte della Corte dei conti appare del resto uno strumento adottato, sia pur con i necessari adattamenti, anche dalla maggior parte delle Regioni ad autonomia speciale (v. ad esempio l'art. 36 delle norme di attuazione dello Statuto della regione Friuli Venezia Giulia di cui al d.P.R. 25 novembre 1975 n. 502, come sostituito dall'art. 6 del decreto legislativo 15 maggio 2003 n. 125 - che ha affidato alla competente

⁴ Gli aspetti procedurali concernenti la stipula delle convenzioni con i professionisti convenzionati sono stati definiti con l'art. 5, comma 4, dell'accordo ratificato in sede di Conferenza Stato-Regioni e Province autonome il 23 luglio 2003.

Sezione regionale di controllo della Corte dei conti la certificazione dei contratti collettivi relativi al comparto regionale)⁵.

Con riferimento al sistema vigente per la Regione Siciliana, con la delibera n. 2 del 2005 le Sezioni riunite della Corte per la predetta Regione, avendo riguardo al contesto normativo che regola la competenza ed i limiti del procedimento di certificazione dei contratti collettivi riguardante il personale dipendente dalla Regione e dagli Enti locali, hanno osservato in particolare che le vigenti norme di attuazione dello Statuto regionale (art. 1, comma 2, del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, nel testo sostituito con l'art. 1 del decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200), in base alle quali "la composizione e la competenza delle sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana sono determinate dalle disposizioni della legge statale in materia", vanno interpretate quale richiamo ad una forma di rinvio dinamico alla legislazione statale in tema di funzioni della Corte dei conti e, pertanto, nella fattispecie di cui all'art. 47, commi 4, 5 e 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. "Tale tipologia di controllo mediante verifica della compatibilità economico-finanziaria dei contratti collettivi regionali", prosegue la citata delibera – "non solo è pienamente compatibile con il modello di contrattazione prescelto dal legislatore regionale, ma, alla luce di quanto sottolineato anche dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 29 del 1995), trova sicuro ancoraggio in interessi costituzionalmente tutelati quali quelli racchiusi negli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione".

Premangono talune incertezze relative alla normativa applicabile ai contratti collettivi concernenti il personale della Regione Trentino Alto-Adige e delle due Province autonome di Trento e Bolzano.

Con sentenza n. 171 del 2005, la Corte costituzionale, accogliendo il ricorso presentato dalla Provincia autonoma di Trento, ha affermato che, sulla base della vigente normativa provinciale attuativa dello Statuto speciale che riserva alla provincia di Trento competenza esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e disciplina del personale, non spetta alla Corte dei conti effettuare alcuna forma di riscontro, neppure sotto il profilo della compatibilità economico - finanziaria, sui

⁵ Con delibera n. 15 del 4 ottobre 2006 la Sezione di controllo per la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia ha deliberato di rendere certificazione non positiva sulla ipotesi di accordo relativa al personale del comparto unico per il biennio economico 2004-2005, osservando che la percentuale di incremento retributivo per il periodo di riferimento (8,7%) non era compatibile con le dinamiche della finanza pubblica sia regionale che nazionale, considerato altresì che la istituzione del comparto unico e la conseguente omogeneizzazione dei trattamenti (attuata da oltre 8 anni) avrebbe dovuto costituire il presupposto del processo di devoluzione di funzioni dalla Regione agli Enti locali, a tutt'oggi lontano da una compiuta attuazione. In esito a tale pronuncia gli aspetti relativi alla perequazione del trattamento economico tra tutti gli appartenenti al comparto unico sono stati disciplinati dalla legge regionale 27 novembre 2006, n. 23 ed è stato quindi approvato un nuovo elaborato contrattuale che rinvia sul punto alla nuova disciplina normativa. Con successiva delibera n. 82 del 5 dicembre 2006, la Sezione del controllo nel rendere certificazione positiva sulla nuova ipotesi di accordo ha sottolineato peraltro "che il diverso percorso ora scelto dalla Regione con la legge regionale n. 23/2006 ha alterato, all'interno del processo di attuazione del comparto unico, le condizioni per esprimere, in sede di certificazione del contratto collettivo, un giudizio sulla correlazione (non più configurabile) tra gli oneri relativi alla perequazione, oggi esclusi dalla negoziazione perché introdotti autoritativamente con norma di legge, e i possibili benefici derivanti dal riassetto organizzativo; talché la Sezione non può più valutare la effettiva ricaduta, sul sistema della pubblica amministrazione locale, dei trasferimenti di singole funzioni così disposti con la citata legge regionale, nonché della ulteriore fase di devoluzione, peraltro annunciata con norma di carattere meramente programmatico".

decreti con i quali la Giunta autorizza la stipula dei contratti collettivi relativi ai dipendenti della Provincia.

Anche dopo la predetta sentenza, continuano, peraltro, a pervenire alla Corte decreti di autorizzazione alla stipula dei contratti collettivi relativi al personale dipendente dalla Regione autonoma Trentino-Alto-Adige.

Nell'esaminare il decreto di autorizzazione concernente il contratto per il personale non dirigente della Regione, la Corte, nell'auspicare una evoluzione dell'ordinamento che intesti la certificazione di compatibilità alla competente Sezione regionale con sede in Trento, ha ribadito l'indeclinabilità di un momento di verifica della compatibilità economico-finanziaria della dinamica retributiva di tutto il personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni, compreso quello in servizio presso le Regioni ad autonomia speciale, affidato ad un organo in posizione di neutralità ed indipendenza, da effettuare, in mancanza di una precisa normativa regionale di dettaglio, secondo i principi posti nella legislazione statale (art. 47 del decreto legislativo n. 165/2001), con esclusione, quindi, di ogni valutazione di legittimità sulle singole clausole negoziali e con un giudizio, dunque, limitato alla verifica della coerenza delle scelte negoziali con la programmazione finanziaria della Regione e con gli equilibri di finanza pubblica⁶.

3. Il procedimento per la determinazione delle risorse disponibili per la contrattazione

Il precedente referto sul costo del lavoro pubblico evidenziava come, relativamente al biennio economico 2002-2003, l'avvio della contrattazione collettiva tra l'Aran e le organizzazioni sindacali era stato preceduto da un protocollo di intesa sottoscritto tra il Governo e le parti sociali, a seguito del quale la originaria quantificazione delle risorse disponibili per i rinnovi contrattuali contenuta nella legge finanziaria per il 2003, era stata successivamente aggiornata nella manovra per il successivo esercizio, con conseguenti ritardi nella definizione degli accordi collettivi.

La stessa Aran riconosce che la contrattazione per il secondo biennio economico è stata sotto tale profilo ancor più difficoltosa⁷.

L'art. 3, comma 46, della legge n. 350/2003 (legge finanziaria per il 2004), nel quantificare le risorse da inserire nel fondo previsto dall'art. 11, comma 3, lett. h), della legge n. 468/1978, ipotizzava una crescita delle retribuzioni nel biennio 2004-2005 pari al tasso di inflazione programmata per ciascuno degli anni di riferimento (rispettivamente pari a 1,7% ed 1,5%, valore quest'ultimo successivamente rideterminato in aumento di un decimo di punto percentuale), al netto della quota da destinare ad incrementi della produttività, pari allo 0,4% complessivo per i due anni.

Successivamente, con l'art. 1, comma 88, della legge n. 311/2004 (legge finanziaria per il 2005), attese le difficoltà di avviare le trattative sulla base del precedente quadro programmatico, le risorse per i rinnovi contrattuali venivano incrementate di una percentuale pari allo 0,61% del monte salari (ripartito in 0,43%

⁶ Delibera 4/contr/cl/06 del 14 febbraio 2006.

⁷ La posizione dell'Aran è espressa dalla nota, firmata dal Presidente dell'Agenzia, "Tornata contrattuale 2002-2005- Spunti per una riflessione", pubblicata in *Aran newsletter*, n. 3 del 2006.

per l'anno 2005 e 0,18% per l'anno 2006), portando al 4,31% la prevista percentuale di incremento retributivo medio.

Tale rideterminazione, tuttavia, non si è rivelata sufficiente per l'avvio della contrattazione.

Il Governo, pertanto, sottoscriveva direttamente con le parti sociali in data 27 maggio 2005 un protocollo di intesa con il quale si impegnavano ad individuare nella legge finanziaria per il successivo esercizio 2006, ulteriori risorse necessarie a garantire una crescita delle retribuzioni a regime pari, in media, al 5,01%.

Il citato protocollo determinava altresì nello 0,5% la quota complessiva di risorse da destinare alla incentivazione della produttività del personale interessato.

In relazione alle difficoltà manifestate dai rappresentanti delle amministrazioni non statali e soprattutto dagli Enti locali circa la possibilità di garantire all'interno dei bilanci di ciascun ente le previste percentuali di incremento e in particolare l'ulteriore 0,7% previsto nel citato protocollo di intesa, l'art. 1, comma 117, della legge finanziaria per il 2006, in deroga al principio posto dall'art. 48, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, ha previsto la copertura a carico del bilancio dello Stato degli ulteriori benefici concessi con riferimento a tutti i comparti e le aree di inquadramento del personale delle pubbliche amministrazioni.

La contrattazione, avviata nel mese di settembre 2005, risulta pressoché conclusa nel primo semestre del 2006. Per taluni comparti la compiuta definizione del trattamento spettante è stata frammentata in due successive ipotesi di accordo in relazione alla disponibilità delle ulteriori somme necessarie a coprire i previsti incrementi retributivi solo a partire dal 1° gennaio 2006. Fortemente condizionato da quanto stabilito nel citato protocollo di intesa, il contenuto dei contratti collettivi risulta estremamente semplificato, omogeneo per tutti i comparti e limitato, in definitiva, a pochi articoli, con i quali le risorse disponibili vengono destinate, pressoché interamente ad incrementi delle componenti fisse della retribuzione.

Il complesso procedimento di determinazione delle risorse disponibili per i rinnovi contrattuali sembra destinato a ripetersi per il futuro con tutte le negative conseguenze in termini di ritardo nella acquisizione di efficacia dei contratti collettivi e di decorrenza retroattiva degli stessi.

La legge finanziaria per il 2006 ha ulteriormente frazionato il predetto procedimento appostando, per la prima volta, risorse addirittura inferiori al tasso di inflazione programmata, sufficienti al mero riconoscimento, a fini puramente contabili, dell'indennità di vacanza contrattuale, di fatto mai corrisposta agli interessati⁸.

La legge finanziaria relativa all'esercizio 2007 (articolo unico, comma 546) ha previsto una rideterminazione in aumento delle risorse fino al raggiungimento di una percentuale di crescita a regime delle retribuzioni pari al 4,46%, inferiore a quelle applicate nei precedenti bienni (5,66%, per il primo e 5,07% per il secondo).

⁸ Il comma 183 dell'art. 1 della citata legge finanziaria per il 2006 prevede uno stanziamento di 222 milioni di euro per il 2006 e 322 milioni di euro per l'anno successivo, sufficiente alla corresponsione della sola indennità di vacanza contrattuale pari, in percentuale, rispettivamente per i due anni, al 30% ed al 50% del tasso di inflazione programmata per il 2006 (1,7%). Si tratta quindi di incrementi pari rispettivamente per i due anni allo 0,57% ed allo 0,85% della retribuzione di riferimento. Tali stanziamenti, inoltre, risultano al lordo e non al netto degli oneri riflessi, con la conseguenza che il previsto incremento della retribuzione media dei dipendenti va correttamente quantificato nella minor misura dello 0,41% e dello 0,63%.

La stessa legge finanziaria ha inoltre reso immediatamente esigibile il complesso delle risorse disponibili per i rinnovi contrattuali.

In relazione a quanto sopra, e considerati comunque i tempi tecnici necessari alla definizione dei contratti collettivi, è probabile che anche per il biennio in corso la stipula degli accordi interverrà in prossimità o addirittura dopo la scadenza del periodo di riferimento.

In data 18 gennaio 2007 è intervenuta la stipula di un *memorandum* di intesa sul lavoro pubblico e la riorganizzazione delle amministrazioni fra il Ministro per le innovazioni nella pubblica amministrazione, il Ministro dell'economia e delle finanze e le organizzazioni sindacali ammesse alla contrattazione. Punto qualificante del citato documento è il tentativo di introdurre il principio della misurazione della qualità e quantità dei servizi resi dalle diverse amministrazioni, al fine di correlare il percorso professionale dei dipendenti ai risultati effettivamente conseguiti e di finalizzare l'utilizzo dei fondi unici, e più in generale gli stessi contenuti della contrattazione integrativa, a verificabili miglioramenti dell'azione amministrativa.

Rinviano ai successivi paragrafi un esame nel merito dei contenuti del citato memorandum, va in questa sede sottolineato il ritorno ad una negoziazione diretta tra il Governo e le organizzazioni sindacali non solo in merito all'entità delle risorse disponibili, ma anche per quanto attiene alla definizione di vere e proprie linee-guida per fissare il contenuto dei contratti collettivi di lavoro.

Un fatto in conclusione appare certo ed indiscutibile: la lunghezza del periodo necessario alla definizione dei contratti, le cui negative conseguenze sono state più volte evidenziate dalla Corte, non dipende dalla complessità del procedimento previsto dal decreto legislativo n. 165 del 2001, quanto piuttosto proprio dalla decisione politica per la determinazione delle risorse disponibili e per la individuazione dello scenario di riferimento, frutto essa stessa di una concertazione con le parti sociali che anticipa e condiziona la contrattazione vera e propria e le scelte dei diversi soggetti coinvolti nel successivo procedimento (Comitati di settore e Aran).

In questa sede, la Corte non può che ribadire l'anomalia di un procedimento di contrattazione in cui una delle parti contraenti, oltre ad avere piena conoscenza dell'ammontare delle risorse disponibili, si trova anche nella condizione di far valere impegni già concordati con il Governo per quanto attiene non solo all'intero impiego delle disponibilità stanziare, ma anche al riparto sostanziale delle stesse tra le componenti fisse ed accessorie della retribuzione, con un conseguente forte condizionamento anche del merito delle scelte contrattuali.

Il meccanismo sopra descritto, correlato ad una condizione di perdurante difficoltà della finanza pubblica, che impedisce, in relazione alla entità complessiva della manovra di bilancio per gli anni di riferimento, di appostare, fin dall'inizio, risorse sufficienti ad avviare l'iter per il rinnovo degli accordi — specie allorché a carico del medesimo esercizio vengano contemporaneamente a gravare le risorse per la contrattazione relativa al nuovo biennio e quelle ulteriori necessarie a definire accordi da tempo scaduti — è alla base di tutte le criticità e delle problematiche evidenziate nel prosieguo del capitolo.

In particolare, i ritardi nella sottoscrizione dei contratti collettivi determinano in concreto forti difficoltà a rispettare il meccanismo di crescita delle retribuzioni, ipotizzato dall'accordo sulla politica dei redditi del luglio 1993, sulla base del quale

viene tutt'ora definito il quadro tendenziale degli andamenti economici nei documenti di programmazione economico-finanziaria, per ciascun periodo di riferimento.

Tale meccanismo - incentrato sulla corresponsione di incrementi retributivi delle componenti fisse della retribuzione pari al tasso di inflazione programmata, con successivo parziale recupero della perdita del potere di acquisto dei salari nel successivo biennio di contrattazione, e su ulteriori eventuali incrementi delle componenti accessorie da ancorare a miglioramenti della produttività individuale e collettiva - presuppone, per poter essere attuato, un rigoroso rispetto della scansione temporale degli accordi collettivi.

Con il trascorrere del tempo, infatti, da un lato, perde di attualità l'ipotesi di corrispondere al personale una percentuale di incremento correlata all'andamento ipotizzato dell'inflazione, una volta conosciuti i dati relativi all'andamento reale del fenomeno, dall'altra, diviene sempre più difficile a consuntivo del periodo di riferimento correlare gli incrementi retributivi a miglioramenti della produttività, in mancanza della previa predisposizione di parametri ed indicatori, idonei a valutare il diverso impegno profuso dagli interessati.

Gli stessi accordi tra il Governo e le parti sociali, successivamente trasfusi nella manovra di bilancio per i successivi esercizi, del resto, riducono, come visto, progressivamente la quota di risorse da destinare alle predette finalità.

Il differimento della contrattazione impedisce inoltre, al momento della predisposizione del nuovo quadro programmatico, di valutare appieno gli effetti della precedente tornata, spesso neppure avviata, con conseguente difficoltà ad individuare i dati di riferimento sui quali applicare i previsti incrementi percentuali, destinati a mutare per effetto della stipula retroattiva degli accordi nazionali e soprattutto del successivo andamento della contrattazione integrativa.

Deriva da quanto sopra, come innanzi detto, una estrema difficoltà a valutare gli effettivi costi di ciascuna tornata contrattuale, e, più in generale, a ricostruire attraverso significative serie storiche, le reali cause di incrementi retributivi che a consuntivo risultano superiori a quanto previsto nei documenti di programmazione e nelle schede tecniche contenenti la quantificazione degli oneri relativi a ciascuna ipotesi di accordo.

4. I rapporti tra contrattazione nazionale ed integrativa

Gli esiti delle verifiche, condotte in sede di certificazione delle ipotesi di accordo relative al biennio 2004-2005, confermano e rafforzano le considerazioni già svolte dalla Corte nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2005, circa la progressiva perdita di efficacia della contrattazione nazionale di comparto, quale strumento per garantire la concreta attuazione delle decisioni programmatiche in materia di politica del personale, incentrate sul contenimento della spesa, e assicurare una dinamica retributiva coerente con il quadro macroeconomico di riferimento e gli andamenti di finanza pubblica.

L'evidenziato sempre maggior divario tra l'indice delle retribuzioni contrattuali del personale delle pubbliche amministrazioni (basato sull'applicazione ai dati riferiti ad un anno di riferimento dei soli incrementi previsti dalla contrattazione nazionale) e quello relativo alle retribuzioni di fatto percepite dagli interessati, evidenzia come la principale causa dell'andamento incontrollato e disordinato della spesa di personale e della crescita retributiva complessiva

svincolata da qualunque riferimento a predeterminati parametri di compatibilità economica, sia da imputare pressoché per intero all'andamento della contrattazione integrativa nei diversi comparti.

Lo stesso raffronto tra i dati contenuti nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato relativi al periodo 2001-2005, effettuato nei successivi capitoli del presente referto, evidenzia, in particolar modo per il personale dirigenziale, una crescita significativa delle retribuzioni, pur in una situazione di sostanziale rinvio della contrattazione nazionale relativa all'intero periodo di riferimento.

Risulta ormai consolidato un sistema a doppio binario che vede le risorse stanziare dalle diverse leggi finanziarie, utilizzate pressoché esclusivamente per attribuire agli interessati incrementi delle sole voci tabellari, con rinvio dell'intera disciplina dei trattamenti accessori, numerosi dei quali aventi carattere fisso e continuativo, e soprattutto delle materie relative alle progressioni di carriera e alla contrattazione decentrata, finanziata dalle disponibilità accertate, al termine di ciascun esercizio di riferimento, nei diversi fondi unici di amministrazione.

Tali fondi risultano in concreto alimentati da una molteplicità di fonti, il cui gettito, legato ad una pluralità di norme legislative e collettive, spesso neppure esattamente e compiutamente censite, finora non è mai stato quantificato attraverso opportune serie storiche.

In relazione ai singoli comparti di riferimento concorrono ad alimentare i fondi unici: economie sulle spese di personale conseguenti a riduzioni di organici ed al blocco delle assunzioni, risparmi derivanti dall'utilizzo del *part time*, il gettito di particolari voci retributive spettanti ad esaurimento a determinate categorie di personale in occasione del collocamento a riposo dei destinatari, quota parte dei proventi derivanti da contratti di sponsorizzazioni o da attività svolta per conto terzi dai singoli enti, percentuali della minor spesa corrente imputabile ad intervenuti processi di riorganizzazione, quote delle maggiori entrate imputabili all'accresciuto impegno del personale.

Per gli Enti locali, in particolare, l'implementazione del fondo è garantita da un ulteriore meccanismo che prevede l'appostamento di risorse aggiuntive correlate nella loro entità al raggiungimento di predeterminati parametri di virtuosità gestionale, sulla cui significatività la Corte ha più volte manifestato ampie e motivate riserve⁹.

In sede di contrattazione integrativa le risorse vengono in minima parte utilizzate per finanziare istituti volti a premiare la maggior produttività degli interessati, dato che sono in prevalenza destinate ad implementare trattamenti fissi e continuativi, passaggi di livello retributivo e progressioni di carriera.

Ne deriva che gli effetti della contrattazione integrativa sono destinati in prosieguo a refluire sulla successiva contrattazione nazionale, aumentando la base utilizzata per calcolare i successivi incrementi percentuali attraverso il particolare meccanismo che sarà descritto nel successivo paragrafo dedicato alla quantificazione dei costi contrattuali.

I ritardi nella stipula della contrattazione, la disomogeneità delle scelte contrattuali a livello decentrato, la diversa struttura ed il diverso gettito dei fondi nei

⁹ Sulle problematiche relative alla citata ipotesi di accordo, le Sezioni riunite della Corte in data 24 novembre 2006 (delibera n. 46/2006) hanno già trasmesso al Parlamento lo specifico referto previsto dall'art. 47, comma 6, decreto legislativo n. 165/2001.

diversi enti interessati impediscono una quantificazione preventiva dei reali costi di ciascuna tornata contrattuale, evidenziati solo a posteriori dal diverso andamento delle retribuzioni di fatto, senza possibilità, per mancanza di specifiche rilevazioni e aggregazioni dei dati, di correlare, nei diversi comparti di contrattazione e all'interno di questi ultimi nei diversi enti, la dinamica retributiva alle specifiche cause che determinano il fenomeno.

Per l'intero periodo di riferimento della presente relazione le politiche di personale, ampiamente commentate nella relazione sul rendiconto generale per l'esercizio 2005, si sono sostanziate in misure volte a contenere la complessiva spesa di personale attraverso generalizzati divieti di nuove assunzioni e obblighi di riduzioni degli organici, senza incidere sulle altre variabili che determinano il fenomeno (dinamica delle retribuzioni di fatto e addensamento del personale nei diversi livelli economici di inquadramento).

In effetti, proprio il meccanismo di finanziamento dei fondi unici ha in parte vanificato l'efficacia delle predette misure per due concomitanti ragioni.

Da una parte, infatti, le fonti di alimentazione della contrattazione integrativa sono slegate dal numero degli appartenenti ai singoli comparti di contrattazione in quanto correlate agli andamenti delle specifiche fonti di finanziamento, con la conseguenza che, in caso di riduzione dei dipendenti, le medesime risorse vengono distribuite tra un minor numero di interessati, dall'altra, concorrono ad alimentare i fondi unici anche, e proprio percentuali delle economie registrate sulla spesa di personale¹⁰.

La crescita delle retribuzione medie viene in tal modo paradossalmente a dipendere anche dalla diminuzione quantitativa del personale e dalle politiche di razionalizzazione, vanificando in parte gli attesi effetti in termini di contenimento della spesa complessiva e determinando, in prosieguo, un ulteriore inasprimento delle misure restrittive.

L'effetto è quello di una amministrazione chiamata a svolgere compiti sempre maggiormente impegnativi con un numero di dipendenti tendenzialmente ridotto, progressivamente invecchiato e concentrato nei livelli più alti dell'organico, che beneficino in virtù soprattutto della contrattazione integrativa, di una dinamica retributiva complessivamente superiore alle percentuali previste in sede di programmazione, in assenza di obiettivi meccanismi che dimostrino il maggior impegno degli interessati e gli incrementi nella produttività individuale e complessiva di ciascuna struttura.

Deriva inoltre dal sopradescritto meccanismo la seria possibilità di una dinamica retributiva non omogenea anche all'interno dei medesimi comparti di contrattazione collettiva, determinata in concreto dall'andamento di molteplici

¹⁰ La Corte, fin dalla delibera n. 19 del 26 marzo 2001, ha più volte sottolineato negativamente gli effetti derivanti dalle norme contrattuali che indicavano tra le fonti di alimentazione del fondo unico anche il gettito della retribuzione individuale di anzianità (Ria) al momento della cessazione dal servizio degli interessati. Si legge nella citata delibera, tra l'altro, come "la prassi di consolidare in bilancio importi corrispondenti ad emolumenti non più dovuti, come quelli corrisposti a titolo di Ria, rendono insensibili le relative risorse alla cessazione del personale cui spettava tale tipologia di emolumento in deroga al principio di contabilità in base al quale il venire meno delle posizioni giuridiche inerenti alla Ria dovrebbe comportare una riduzione dei corrispondenti stanziamenti e, quindi, delle relative disponibilità di bilancio e non, invece, la creazione di risparmi da far confluire nel fondo unico di amministrazione, tanto più che la Ria rappresenta per gli interessati cessati dal servizio, un emolumento pensionabile che si traduce in altra spesa, sia pure a differente titolo".

variabili e, in definitiva, dalla capacità contrattuale a livello locale di singole categorie di personale, all'interno di un sistema in cui la parte pubblica in sede decentrata, contratta direttamente con i rappresentanti sindacali, con conseguente maggior influenza del momento politico sulle scelte negoziali.

Di fatto, l'unico limite alla crescita complessiva delle retribuzioni viene ad essere rappresentato dall'andamento dei singoli bilanci degli enti interessati e dal raggiungimento di economie sulla complessiva spesa corrente.

Il sistema, dunque, assicura tendenzialmente la copertura della spesa di personale attraverso risparmi, economie di bilancio o maggiori entrate, ma non garantisce il controllo della dinamica retributiva e la compatibilità della stessa con il quadro macroeconomico e con le scelte programmatiche.

L'attuale sistema di controlli non è in grado di intervenire sul sopradescritto fenomeno.

La certificazione di compatibilità economico-finanziaria dei costi derivanti dalla contrattazione nazionale, demandata alla Corte dei conti, sconta, infatti, la progressiva perdita di importanza degli accordi di comparto e le decisioni già assunte in sede di programmazione delle risorse disponibili di concedere, sia pur a distanza di tempo, incrementi superiori all'andamento dell'inflazione nel periodo di riferimento, concentrati per di più sulle componenti fisse dei trattamenti.

Con riferimento alla contrattazione integrativa, il controllo sulla compatibilità dei costi è demandato al collegio dei revisori dei conti di ciascun ente ovvero ai nuclei di valutazione o ai servizi di controllo interno.

Tale controllo, peraltro ha quale unico riferimento l'andamento dei bilanci di ciascun ente, e si risolve, in definitiva, nella verifica della correttezza delle modalità con le quali viene determinato per ciascun periodo di riferimento, l'ammontare delle risorse da destinare ai singoli fondi unici di amministrazione¹¹.

La stessa norma di chiusura rappresentata dall'art. 40, comma 3, del decreto legislativo n. 165/2001 in base alla quale "le pubbliche amministrazioni non possono sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi in contrasto con i vincoli posti dalla contrattazione nazionale o che comportino oneri non previsti nella programmazione annuale e pluriennale di ciascun ente", risulta inattuata ed inattuabile, in presenza di una contrattazione nazionale sempre meno in grado di fissare vincolanti limiti alla crescita dei fondi unici di amministrazione e di individuare priorità per il successivo riparto delle disponibilità.

Risultano, poi, episodici, frammentati, disomogenei e tra loro non coordinati i restanti controlli che il citato decreto legislativo n. 165/2001 demanda ad altri organi in materia di monitoraggio sugli andamenti della contrattazioni integrativa (organi di controllo interno, nuclei di valutazione, Servizi ispettivi della finanza, Ispettorato per la funzione pubblica, Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti)¹².

¹¹ Per le sole amministrazioni statali, l'art. 39, comma 3-ter, della legge n. 449/1997, richiamato dall'art. 40-bis del decreto legislativo n. 165/2001, prevede successivamente alla certificazione dei competenti organi di controllo l'ulteriore accertamento della compatibilità economico-finanziaria, operato congiuntamente dal Dipartimento della funzione pubblica e dalla Ragioneria generale dello Stato (Igap) da compiere nel termine perentorio di 30 giorni. Nel caso in cui il riscontro abbia esito negativo le parti sono tenute a riprendere le trattative.

¹² Specifici momenti di controllo sulla contrattazione integrativa sono previsti in modo disorganico all'interno del decreto legislativo n. 165/2001: nell'art 40-bis commi 1 e 2, art. 48, commi 6 e 7, oltre che nella specifica *sedes materiae* del titolo V dedicato ai controlli sul costo del lavoro. In

Sotto il profilo delle politiche di contenimento della spesa e dei controlli sull'andamento della contrattazione integrativa, la legge finanziaria per il 2006 segna una significativa inversione di tendenza.

Proprio le evidenziate difficoltà di contenere la dinamica retributiva attraverso lo strumento della contrattazione nazionale hanno indotto il legislatore ad intervenire dall'esterno ed in modo generalizzato nella materia.

L'art. 1, comma 189, della citata legge stabilisce un complessivo vincolo alla crescita dei fondi unici, bloccando il loro ammontare a quello previsto per l'anno 2004 come certificato dagli organi di controllo.

Per la prima volta, viene introdotto nell'ordinamento un limite non solo alla complessiva crescita della spesa di personale, sinora affidato esclusivamente a misure di contenimento del numero dei dipendenti, ma anche alla complessiva dinamica retributiva.

Per valutare compiutamente gli effetti della citata previsione, limitati, comunque alle sole amministrazioni statali, appare peraltro indispensabile un necessario approfondimento della significatività del parametro preso a riferimento, che andrebbe, comunque, depurato, per evitare possibili sperequazioni, dagli effetti di eventuali andamenti anomali della contrattazione integrativa presso singole amministrazioni od enti verificatisi nel predetto esercizio.

Per le amministrazioni non statali e, in particolare per gli Enti locali, la medesima legge finanziaria pone l'obbligo di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica adottando le misure necessarie a garantire che la complessiva spesa di personale a carico delle amministrazioni non superi l'ammontare di quella realizzata nel 2004, diminuito di un punto percentuale, con possibilità di utilizzare a tal fine alcune o tutte le misure di contenimento previste per le amministrazioni statali¹³.

Il controllo della dinamica contrattuale e in particolare di quella conseguente alla contrattazione integrativa rappresenta per le amministrazioni interessate, dunque, uno dei possibili strumenti da utilizzare per raggiungere i previsti obiettivi.

Il rispetto della citata disposizione appare peraltro già fortemente condizionato dalla stipula del contratto collettivo per il biennio 2004-2005 relativo al personale non dirigente degli Enti locali, destinato ad entrare in vigore a partire dal 1° gennaio 2006, relativamente al quale lo stesso Governo ha espresso avviso non positivo, proprio con riferimento alla sua incoerenza con il nuovo quadro programmatico in materia di politiche del personale¹⁴.

particolare l'art. 60, nel prevedere la possibilità di visite ispettive da parte dei Servizi ispettivi di finanza della Ragioneria generale dello Stato, si sovrappone alla complessa normativa vigente senza chiarire in modo definitivo i rapporti tra i diversi organi, le diverse procedure ed i diversi interventi previsti.

¹³ Tale previsione contenuta nell'articolo 1, comma 198, della citata legge finanziaria per il 2006 è all'esame della Corte costituzionale a seguito di ricorso presentato da diverse Regioni. La norma comunque risulta inserita tra quelle oggetto di espressa disapplicazione ai sensi del comma 557 della legge finanziaria per il 2007.

¹⁴ La legge finanziaria per l'esercizio 2007 prevede, peraltro, l'espressa disapplicazione delle norme contenute nei commi da 198 a 206 della precedente legge finanziaria per il 2006. Scompare, quindi per le Regioni e gli Enti locali l'obbligo di contenere la spesa di personale nell'ammontare previsto per il 2004 diminuito di una prefissata percentuale. Resta il generico richiamo al concorso delle autonomie regionali e locali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, garantendo il contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale attraverso il ricorso alle misure previste

Come anticipato nel precedente paragrafo il recente, “*memorandum di intesa*”, stipulato tra il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, il Ministro dell’economia e delle finanze e le organizzazioni sindacali sul costo del lavoro pubblico e la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, dedica particolare attenzione ai rapporti tra contrattazione nazionale ed integrativa. Le parti, in quella sede, hanno infatti tra l’altro concordato di finalizzare, nei prossimi rinnovi contrattuali, l’utilizzo dei fondi anche al miglioramento della qualità dei servizi.

Viene poi affermato il principio, più volte richiamato dalla Corte, dell’individuazione delle risorse da destinare alla contrattazione integrativa esclusivamente in sede di contrattazione nazionale evitando ricorsi ad interventi normativi per integrare le disponibilità, fatti salvi specifici interventi concordati tra le parti finalizzati a specifici obiettivi di miglioramento della qualità dei servizi. La contrattazione collettiva dovrà inoltre rispondere a criteri omogenei dettati dai contratti nazionali in cui siano riflessi a fini premiali i risultati positivi della gestione. Dovranno essere introdotti nei contratti collettivi nazionali sistemi di valutazione e misurazioni finalizzati all’accertamento dell’apporto individuale alla produttività, all’interno di un sistema in cui il raggiungimento dei risultati potrà rappresentare giustificato motivo di differenziazione del trattamento economico.

Le parti si impegnano, infine, a dare concreta attuazione all’osservatorio sull’andamento della contrattazione integrativa previsto presso l’Aran dall’art. 46, comma 4, del decreto legislativo n. 165/2001.

La Corte, nell’esprimere positivo apprezzamento sull’impianto generale del citato *memorandum*, auspica che i principi enunciati trovino coerente attuazione nelle direttive dei diversi Comitati di settore e vengano successivamente trasfusi in vincolanti norme contrattuali.

Appare tuttavia difficile in relazione ai tempi ormai ristretti per l’avvio della prossima tornata contrattuale, la tempestiva predisposizione di criteri obiettivi per la valutazione della produttività individuale e il miglioramento qualitativo dei servizi, considerato altresì che anche per il biennio 2006-2007 i contratti collettivi avranno in buona sostanza valore retroattivo.

Resta, inoltre, il problema di fondo connesso con la rigidità dei fondi unici le cui risorse sono alla attualità in larga parte utilizzate per la corresponsione di voci stipendiali fisse che rappresentano veri e propri diritti soggettivi per gli interessati, con scarsi margini di manovra per ulteriori possibili impieghi.

nella legge finanziaria per il 2005 per le amministrazioni statali, contenute nei commi 189, 191 e 194 della legge finanziaria per il 2006.

In controtendenza rispetto alla norma sul blocco dei fondi unici l’art. unico, comma 508, della legge finanziaria per il 2007 prevede, relativamente al personale del comparto ministeri, la possibilità di destinare al finanziamento della contrattazione integrativa una quota degli ulteriori accantonamenti sulle spese di parte corrente finalizzati al raggiungimento di economie, da riconnettere a procedimenti di razionalizzazione dell’organizzazione derivanti dal maggior impegno del personale interessato.

Anche in tal caso, pur essendo la maggior spesa di personale coperta dalle economie realizzate, manca l’indicazione di un complessivo limite alla crescita delle retribuzioni complessive e una vincolante indicazione della priorità nell’utilizzo delle predette ulteriori disponibilità, che in coerenza con i presupposti, dovrebbero essere utilizzate per le attribuzioni di compensi individuali, graduati in relazione al diverso impegno dei dipendenti.

Il rischio da evitare è quello che, a fronte di indicazioni ancora generiche, quale quella di un utilizzo dei fondi unici *anche* al fine di incentivare la qualità dei servizi e premiare la produttività individuale, il *memorandum* di intesa rappresenti l'occasione per un ulteriore incremento delle fonti di alimentazione dei fondi unici senza alcuna vincolante garanzia di una percentuale prefissata di destinazione delle risorse alle finalità sopraindicate e di una previa individuazione degli indicatori da utilizzare.

5. La quantificazione delle risorse necessarie ai rinnovi contrattuali

Con riferimento alla tornata contrattuale 2004-2005, il ritardo nell'avvio delle trattative ha comportato effetti distorsivi anche sulla stessa metodologia di quantificazione delle risorse da destinare a copertura degli oneri contrattuali.

Per i comparti statali di contrattazione, come evidenziato nei precedenti paragrafi, la quantificazione delle risorse disponibili viene effettuata all'interno della manovra di bilancio relativa al primo anno successivo alla scadenza dei precedenti accordi. A tal fine il Governo si avvale dei dati riportati nella più recente versione del conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, risalenti, di regola, ad almeno due esercizi precedenti, aggiornati di volta in volta applicando le previste percentuali di incremento per il periodo di contrattazione, non ancora rilevabili dalle elaborazioni della Ragioneria.

Le risorse vengono, dunque, quantificate prendendo a base le cosiddette retribuzioni contrattuali, cioè quelle relative ad un anno di riferimento incrementate della sola percentuale riferibile alla successiva contrattazione nazionale, senza considerare gli effetti, non facilmente prevedibili e, come visto estremamente disomogenei, della contrattazione integrativa.

Qualora la contrattazione collettiva rispettasse in modo rigoroso la prevista cadenza biennale, in occasione del successivo rinnovo, la base di calcolo per i nuovi incrementi (cosiddetta retribuzione di entrata) dovrebbe coincidere con il dato utilizzato nella precedente contrattazione aggiornato tenendo conto solo delle previste percentuali di crescita relative al periodo trascorso (cosiddetta retribuzione di uscita).

I ritardi nella stipula dei contratti impediscono il funzionamento del predetto meccanismo, teoricamente idoneo a garantire l'adeguamento nel tempo del potere di acquisto della retribuzione riferita ad un determinato anno, secondo percentuali compatibili con la programmazione economico finanziaria dei successivi esercizi.

Con particolare riferimento alla trascorsa tornata quadriennale di contrattazione, la tendenza rilevata è stata quella di ridefinire la base di calcolo utilizzando dati di riferimento più prossimi alla retribuzione realmente percepita dagli interessati, alla data, cioè, di applicazione del nuovo contratto collettivo.

Il ritardo, dunque, ha consentito agli ulteriori fattori di crescita della retribuzione - legati soprattutto all'andamento della contrattazione integrativa - di riflettersi sulla successiva contrattazione nazionale, attraverso la determinazione di una retribuzione iniziale non allineata con quella stimata come presumibile valore di uscita dalla precedente tornata.

Quanto sopra risulta particolarmente evidente per la contrattazione delle aree dirigenziali avviata, come detto, con oltre quattro anni di ritardo dalla scadenza dei precedenti accordi.

Ancor più accentuato il fenomeno relativamente ai comparti non statali in relazione al diverso procedimento seguito per quantificare le disponibilità da utilizzare per i rinnovi contrattuali.

Nell'effettuare tale operazione in prossimità dell'avvio della contrattazione, i Comitati di settore, infatti, in mancanza di un chiaro quadro normativo di riferimento, di regola utilizzano dati più aggiornati sulle retribuzioni degli interessati, in alcuni casi rilevati da fonti diverse per metodologia di aggregazione rispetto al conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato.

In sede di esame del contratto relativo ai dirigenti degli Enti locali per il biennio 2002-2003, stipulato con oltre quattro anni di ritardo, la Corte dei conti rilevava che la base di calcolo utilizzata dal Comitato di settore per quantificare le risorse necessarie alla nuova contrattazione evidenziava una crescita percentuale della retribuzione, nel triennio antecedente il contratto all'esame, tre volte superiore (21,7%) rispetto alle previsioni contenute nei documenti di programmazione per il medesimo periodo di riferimento.

Tale anomalo e incontrollato andamento della contrattazione integrativa veniva ad incidere in modo rilevante sulla stessa base di calcolo utilizzata dai Comitati di settore per quantificare i successivi incrementi contrattuali.

Nel rapporto di certificazione relativo al predetto contratto la Corte dei conti evidenziava gli effetti, per certi aspetti abnormi, delle modalità di quantificazione delle risorse: in palese contrasto con la lettera ed i contenuti sostanziali dell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi ai dirigenti degli Enti locali risultavano corrisposte per intero le percentuali di incremento retributivo stabilite in via generale per il biennio, legate al mantenimento del potere di acquisto dei salari, a fronte di una dinamica retributiva, evidenziata a consuntivo di gran lunga superiore all'andamento dell'inflazione reale.

Tali incrementi venivano in aggiunta determinati partendo da una base di calcolo comprensiva degli effetti di una contrattazione integrativa particolarmente vantaggiosa, che consolidandosi, rende stabile il divario retributivo tra le diverse categorie¹⁵.

La norma contenuta nell'art. 1, comma 186, della legge finanziaria per il 2006 risolve solo in parte il problema.

La citata disposizione prevede infatti che nella quantificazione delle disponibilità per i rinnovi contrattuali i Comitati di settore siano tenuti ad utilizzare i dati comunicati dalle rispettive amministrazioni alla Ragioneria generale per la predisposizione del conto annuale.

Viene dunque opportunamente resa omogenea la fonte di riferimento da utilizzare per le successive operazioni, senza chiarire, peraltro, se per i comparti non statali la quantificazione degli incrementi retributivi debba prendere in considerazione la retribuzione contrattuale o quella di fatto percepita dagli interessati, rilevata utilizzando una versione del conto annuale maggiormente vicina al momento di entrata in vigore degli accordi da stipulare.

Allo scopo di tentare una misurazione delle conseguenze dei ritardi della contrattazione sulla metodologia di calcolo dei costi contrattuali, la tabella, riportata alla fine del presente capitolo, evidenzia che la retribuzione di ingresso nella tornata contrattuale 2002-2005, calcolata al momento di avvio della contrattazione, risulta

¹⁵ Analogo fenomeno è stato evidenziato con riferimento all'ipotesi di accordo relativa al personale dipendente dagli enti pubblici non economici (delibera n. 10 del 12 aprile 2006).

in media superiore del 4,7% a quella di uscita dal precedente biennio, con un divario particolarmente elevato per le aree dirigenziali, a causa del maggior ritardo nell'avvio delle trattative.

Per calcolare l'effettivo costo della tornata contrattuale 2002-2005, occorrerà attendere l'avvio della contrattazione per il prossimo quadriennio, in quanto le retribuzioni di uscita evidenziate nella tabella, saranno probabilmente inferiori a quelle utilizzate per determinare i futuri incrementi retributivi.

6. La quantificazione dei costi contrattuali

A causa dei ritardi nell'avvio della contrattazione, l'Aran si trova a gestire risorse determinate sulla base di una fotografia del numero e della distribuzione nei livelli del personale interessato non più attuale e destinata a mutare ulteriormente per effetto della contrattazione integrativa relativa al trascorso biennio non ancora conclusa, con la quale potranno essere disposti con valore retroattivo percorsi di incremento economico e di carriera del personale interessato.

Relativamente al periodo contrattuale all'esame, le Sezioni riunite della Corte hanno rilevato, in sede di certificazione di alcune specifiche ipotesi di accordo che le risorse originariamente stanziare e successivamente ripartite tra i singoli comparti di contrattazione sono state completamente utilizzate, anche in ipotesi di successiva riduzione del numero dei dipendenti per effetto delle politiche restrittive delle nuove assunzioni. Di volta in volta tale scelta, che comporta una crescita retributiva media superiore alla percentuale stimata, è stata giustificata con esigenze specifiche legate alla particolarità dei singoli comparti quali il riequilibrio delle retribuzioni o il finanziamento di particolari istituti¹⁶.

Nella opposta ipotesi di aumento del numero degli interessati o di una maggior concentrazione del personale nei livelli più alti, verificatasi per effetto della contrattazione integrativa conclusasi in epoca successiva alla originaria quantificazione delle risorse, i reali costi a regime del contratto risultano sottostimati nella scheda tecnica predisposta dall'Aran, che utilizza, per asserite esigenze di omogeneità, i medesimi dati non più attuali, utilizzati per quantificare le risorse, con conseguente necessità di coprire a consuntivo la maggior spesa nell'ambito del bilancio di ciascuna delle amministrazioni interessate.

¹⁶ Tale fenomeno si è verificato con riferimento al contratto relativo alla dirigenza scolastica per il biennio 2004-2005 dove sono state utilizzate per intero le maggiori disponibilità derivanti da una originaria quantificazione del personale, sulla base dei dati risalenti al 2001 pari a 9.966 unità, mentre già nel 2003 risultava una sensibile riduzione attestandosi a 8.162 unità (delibera n. 16 dell'8 maggio 2006).

Anche relativamente al personale della Presidenza del Consiglio dei ministri, in sede di certificazione la Corte dei conti rilevava una sovrastima delle risorse originariamente quantificate che venivano, comunque, interamente utilizzate per coprire i costi contrattuali (delibera n. 22 del 6 giugno 2006).

Particolarmente emblematico di quanto riferito nel testo, il contratto relativo al personale dipendente dalle Agenzie fiscali per il biennio economico 2004-2005: le risorse originariamente quantificate che comprendevano tra gli interessati anche i dipendenti dell'Agenzia del demanio successivamente trasformata in ente pubblico economico, con conseguente fuoriuscita del personale dai comparti di contrattazione pubblici, sono state distribuite per intero ai dipendenti delle restanti Agenzie che hanno beneficiato, dunque, di incrementi retributivi superiori in percentuale alla media degli altri comparti statali di contrattazione (delibera n. 17 del 10 maggio 2006).