

Quanto sopra nonostante più volte in sede di certificazione la Corte abbia sottolineato la necessità di utilizzare nella quantificazione dei costi contrattuali, dati più aggiornati relativi alla consistenza ed alla distribuzione nei livelli di inquadramento del personale interessato.

Pur considerando che i due fenomeni sopra evidenziati - la tendenziale diminuzione del numero dei dipendenti e la loro concentrazione nei livelli più alti dell'organigramma - determinano, in termini economici, effetti di segno opposto, in parte destinati ad essere compensati tra loro, la quantificazione dei costi contrattuali e la stessa certificazione di compatibilità economico-finanziaria demandata alle Sezioni riunite della Corte dei conti finiscono per avere come riferimento dati meramente convenzionali relativi alle grandezze che determinano la maggior spesa di personale (effettivo numero dei destinatari del contratto, retribuzione base di partenza e distribuzione del personale interessato nei diversi livelli di inquadramento).

A conclusione di quanto esposto in questo e nei precedenti paragrafi si ritiene che, qualora dovesse proseguire, come appare ipotizzabile, anche per il biennio in corso, la tendenza a rinviare la contrattazione ad un momento addirittura successivo al periodo di vigenza degli accordi - all'interno di un sistema caratterizzato dalla accresciuta importanza della contrattazione integrativa, l'unico modo per garantire il sostanziale rispetto dei principi posti nell'accordo del luglio del 1993 sulla politica dei redditi sia quello di riferire, per tutti i comparti di contrattazione, le percentuali di incremento alle retribuzioni contrattuali.

In altri termini, proprio il consolidarsi di un meccanismo di crescita retributiva a doppio binario, basato sulla previsione di specifiche ed ulteriori fonti di finanziamento dei fondi unici di amministrazione, da utilizzare anche e soprattutto per incrementare componenti fisse e continuative della retribuzione, comporta la necessità di evitare ogni possibile influenza del diverso andamento della contrattazione integrativa sulla successiva contrattazione nazionale¹⁷.

Si rivela, inoltre, non ulteriormente procrastinabile, per garantire l'efficacia di qualunque intervento di contenimento della complessiva dinamica retributiva, una preliminare attività di ricognizione, comparto per comparto, delle diverse fonti di alimentazione dei fondi unici, spesso connesse ad interventi legislativi settoriali o a clausole contenute in accordi collettivi da tempo stipulati, le une e le altre richiamate in modo generico e non analitico nella successiva contrattazione.

Più volte la Corte ha sottolineato la necessità, da un lato, di limitare il perdurante fenomeno di norme di settore che attribuiscono particolari benefici a determinate categorie di personale e, dall'altro, ha richiamato l'attenzione dell'Aran e dei Comitati di settore sull'esigenza che i contratti collettivi - competenti nell'attuale quadro normativo a disciplinare in via esclusiva la materia degli istituti retributivi spettanti al personale - assumano la configurazione di un testo unico di tutte le disposizioni ancora attuali, evitando generiche clausole di rinvio o di

¹⁷ L'Aran, nel rapporto trimestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti edito ad agosto 2006, osserva (pag. 7), come "nello spirito originario del Protocollo del luglio 1993, la contrattazione di primo livello era stata impostata per garantire la copertura dei soli elementi fondamentali della retribuzione. Ove possibile si poteva garantire qualcosa in più come riconoscimento *erga omnes* della produttività dell'intero sistema. Ma le due partite erano separate con percentuali di adeguamento differenziate e destinazioni altrettanto distinte".

salvaguardia di istituti vigenti, non espressamente richiamati attraverso la individuazione della relativa fonte.

Va parimenti avviata in tempi brevi, attraverso la fattiva collaborazione di tutti i soggetti coinvolti nella contrattazione e, più in generale, nell'attività di raccolta ed elaborazione dei dati sulla dinamica retributiva del personale, la predisposizione di significative serie storiche dell'ammontare accertato dei diversi fondi unici e del loro riparto tra i diversi possibili impieghi.

In mancanza di tali presupposti appare di non facile attuazione la norma pur importante ed innovativa, contenuta nell'art. 1, comma 190, della legge finanziaria per il 2006, in base alla quale "è fatto divieto di costituire fondi unici in assenza di certificazione, da parte degli organi di controllo della compatibilità economico-finanziaria dei fondi relativi al biennio precedente".

7. Fenomeni connessi con la mobilità del personale tra i diversi comparti di contrattazione

In sede di certificazione delle diverse ipotesi di accordo la Corte dei conti ha più volte sottolineato le difficoltà per la parte pubblica a gestire in sede contrattuale le problematiche connesse con un sempre più frequente passaggio di intere categorie di personale ad un diverso comparto di contrattazione.

Il fenomeno è strettamente legato ad interventi di riordino e riorganizzazione dei diversi apparati alla privatizzazione di settori della pubblica amministrazione, al trasferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed agli Enti locali, alla creazione di nuove figure organizzative non facilmente inquadrabili nei preesistenti comparti, a ripetuti interventi normativi concernenti la dirigenza pubblica che hanno visto la progressiva soppressione del ruolo unico, dopo un breve periodo di funzionamento e la conseguente nuova frammentazione delle aree di contrattazione.

Nell'effettuare le operazioni, spesso complesse, di nuovo inquadramento del personale in comparti aventi strutture retributive differenziate, risulta disapplicato il principio, contenuto nell'art. 2, comma 3, del decreto legislativo n. 165/2001, della tendenziale riassorbibilità dei trattamenti conservati a titolo personale agli interessati, in attuazione del divieto di *reformatio in peius*.

Tale norma risulta di fatto interpretata come riferibile esclusivamente alle ipotesi di miglioramenti retributivi attribuiti direttamente dal legislatore e non già in ipotesi di successione di differenti contratti collettivi¹⁸.

Anche il raffronto tra il trattamento spettante nella categoria di provenienza ed in quella di successiva destinazione risulta spesso effettuato con modalità non sempre ritenute convincenti dalla Corte.

Tale raffronto non prende come base il trattamento complessivo, ma le singole voci retributive, spesso non omogenee tra loro. Ne consegue che gli interessati vengono a godere di una duplicazione di benefici: cioè la stabilizzazione della complessiva retribuzione in godimento, comprese le componenti accessorie legate alla particolare gravosità dell'impegno od alle specificità del lavoro svolto nell'ente di provenienza, e l'applicazione del miglior trattamento spettante relativamente a voci retributive tipiche del nuovo comparto di inquadramento. A regime, dunque, la

¹⁸ L'interpretazione limitativa del citato art. 2 è stata espressamente enunciata dall'Aran in occasione dell'istruttoria relativa al contratto collettivo approvativo delle tabelle di equiparazione necessarie al definitivo inquadramento del personale delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente nelle qualifiche del comparto sanità (cfr. delibera n. 13 del 20 aprile 2005).

retribuzione del personale trasferito risulta superiore a quella degli altri dipendenti del comparto a parità di lavoro svolto, con conseguente disparità di trattamento e possibile avvio di processi emulativi e di rincorsa salariale.

In altri casi, il trasferimento rappresenta l'occasione per la attribuzione generalizzata agli interessati di una qualifica più elevata rispetto a quella di appartenenza, operazione giustificata con l'esigenza di privilegiare, in ossequio al divieto di *reformatio in peius*, una collocazione superiore nella impossibilità di individuare, nel nuovo organigramma, una posizione professionale in tutto e per tutto equivalente alle mansioni svolte dagli interessati nell'ente di appartenenza.

In tale contesto, nonostante la previsione della neutralità economica gli interventi di riorganizzazione dell'amministrazione determinano a distanza di tempo incrementi permanenti nella spesa di personale.

I ritardi nella contrattazione rendono ancor più evidente il fenomeno allorché gli interessati abbiano beneficiato di incrementi retributivi o di percorsi di riqualificazione nell'ente di provenienza, non ancora attivati nel comparto di destinazione, a causa del divario temporale nella stipula dei contratti nazionali e soprattutto di quelli integrativi.

In tali evenienze frequente è il rischio che il trasferimento si traduca in una duplicazione di benefici contrattuali per il medesimo arco temporale.

Particolarmente evidente il fenomeno nel contratto collettivo relativo all'area dei dirigenti delle professionalità sanitarie operanti presso il Ministero della salute. I ripetuti passaggi del personale in questione dal comparto ministeri a quello della dirigenza sanitaria, hanno determinato il cumulo dei benefici attribuiti ai due comparti, con la conseguenza che all'attualità gli interessati percepiscono contemporaneamente tutte le voci retributive tipiche della dirigenza sanitaria mantenute a titolo personale, ed il maggior trattamento sulle altre componenti retributive previsto per il comparto ministeri¹⁹.

Significativa sotto tale profilo anche la vicenda legata alla privatizzazione della Cassa depositi e prestiti.

Ai fini di valutare l'entità dell'eventuale assegno personale da mantenere agli interessati in virtù del divieto di *reformatio in peius* dei trattamenti spettanti, il confronto retributivo è stato effettuato prendendo in considerazione, da un lato, l'intera retribuzione spettante nel sistema pubblicistico (comprensiva degli istituti legati alla specificità dell'incarico e al raggiungimento degli obiettivi – retribuzione di posizione di parte variabile e retribuzione di risultato) e, dall'altro, i soli incrementi fissi del trattamento spettanti secondo i contratti collettivi di diritto privato per i dirigenti del credito, a fronte di un sistema che demanda alla contrattazione individuale l'intera materia del trattamento accessorio.

Sulla base delle predette modalità di confronto agli interessati risulta attribuito un assegno *ad personam* non riassorbibile pari a circa 40 mila euro annui lordi (40,4% del trattamento complessivo).

¹⁹ Nello specifico referto al Parlamento, approvato con delibera n. 7 del 24 febbraio 2005, le Sezioni riunite della Corte osservavano come il ripetuto passaggio degli interessati da un comparto all'altro, al di là delle affermazioni di principio, rischia di riproporre forme retributive differenziate destinate a restare stabili nel tempo per effetto del mancato riassorbimento dei trattamenti conservati *ad personam*, non giustificate dalla diversità delle funzioni, con conseguente rottura del sinallagma contrattuale, evidenti disparità di trattamento tra soggetti chiamati a svolgere le medesime mansioni e possibili fenomeni di rincorsa salariale.

Di fatto l'intera retribuzione accessoria legata alla importanza di uno specifico incarico ed al raggiungimento dei risultati è stata stabilizzata nel nuovo trattamento, al quale andranno aggiunti gli ulteriori compensi da definire nei singoli contratti individuali di lavoro secondo il sistema privatistico di contrattazione per la dirigenza²⁰.

Pur considerando il modesto numero degli interessati e la scarsa incidenza in termini assoluti della maggior spesa sul bilancio della nuova S.p.a. della predetta operazione, la fattispecie appare emblematica delle conseguenze spesso non adeguatamente valutate dal legislatore di importanti riforme di settori dell'amministrazione legate alle difficoltà di governare i predetti processi in un sistema in cui la concessione di benefici economici spesso non giustificati da ragioni obiettive, appare il prezzo da pagare per ottenere il consenso del personale al cambiamento.

In altri casi la duplicazione dei benefici retributivi è stata disposta direttamente dal legislatore.

La legge delega n. 252/2004 contenente i principi per la determinazione del nuovo trattamento economico e giuridico dei Vigili del fuoco, destinati a fuoriuscire dai comparti di contrattazione, prevedeva uno specifico stanziamento volto a garantire il finanziamento dei nuovi inquadramenti del personale nelle qualifiche analoghe a quelle previste per i Corpi di polizia e le Forze armate.

Considerati i ritardi con i quali è stata data attuazione alla citata legge delega gli stanziamenti relativi agli esercizi 2004 e 2005 sono stati finalizzati alla corresponsione di un emolumento *una tantum* calcolato in misura proporzionale alla retribuzione in godimento.

Tale beneficio quantificabile, in modo sia pur approssimativo, in un ulteriore 1,3% della massa salariale di riferimento, si è di fatto venuto a sovrapporre a quelli previsti dalla contrattazione collettiva relativa al medesimo periodo, considerato che il nuovo ordinamento del personale è entrato in vigore solo a partire dall'esercizio 2006.

In sede di certificazione del relativo contratto la Corte ha messo in evidenza le particolarità della vicenda sottolineando l'assenza del necessario coordinamento tra la vicenda contrattuale e quella normativa, da parte degli organismi istituzionalmente competenti a valutare gli effetti di entrambi i procedimenti²¹.

8. Osservazioni specifiche sulle singole ipotesi di accordo

Relativamente ad entrambi i bienni economici, la Corte non ha ravvisato i presupposti per una positiva certificazione di tutti i contratti relativi a personale del comparto sanità e della specifica area dirigenziale.

Sulle relative problematiche, le Sezioni riunite hanno già riferito al Parlamento ai sensi dell'art. 47, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001²².

²⁰ Le Sezioni riunite sono venute a conoscenza della vicenda in sede di certificazione del contratto collettivo relativo al biennio 2002-2003, stipulato solo in data 11 ottobre 2006 quindi successivo alla intervenuta privatizzazione. Nel rapporto di certificazione (delibera n. 40 del 2006) si sottolineava come rideterminando *a posteriori* la retribuzione spettante agli interessati prima della privatizzazione, l'assegno personale derivante dalle anomale modalità di raffronto stipendiale risulterà a regime ulteriormente aumentato.

²¹ Cfr. delibera n. 42 del 29 dicembre 2005.

²² Cfr., da ultimo, delibera n. 41 del 29 ottobre 2006.

In questa sede va ribadito come, al di là degli aspetti particolari legati alle singole ipotesi di accordo, i motivi della mancata certificazione sono da ricondurre, in definitiva, a fondate preoccupazioni inerenti alla capacità dei bilanci delle aziende e degli enti del comparto a sostenere l'impatto degli incrementi della spesa di personale derivanti dai rinnovi contrattuali, alla luce delle risultanze delle specifiche analisi e delle conseguenti relazioni effettuate nelle pertinenti sedi da questa stessa Corte dei conti, che evidenziano uno stato di profonda crisi finanziaria della sanità nel suo insieme.

In tutti i contratti esaminati, il Comitato di settore che pure, ai sensi dell'art. 41, comma 3, del decreto legislativo n. 165/2001 è costituito nell'ambito della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, si è limitato ad indicare in valori assoluti l'entità delle risorse da utilizzare nella contrattazione calcolate ipotizzando la corresponsione agli interessati di incrementi retributivi analoghi in percentuale a quelli indicati nelle leggi finanziarie per dipendenti da amministrazioni statali, senza alcuna analisi volta ad evidenziare le specifiche misure da adottare per ricondurre in equilibrio la gestione, allo scopo di evitare, da una parte, ogni possibile concorso delle finanze statali a consuntivo per ripianare bilanci di amministrazioni o enti non in grado di sostenere le relative spese e, dall'altra, che la maggior spesa di personale si rifletta negativamente sul livello dei servizi da rendere alla collettività.

Quanto sopra alla luce dei contenuti dell'intesa formalizzata in sede di Conferenza Stato-Regioni del 23 marzo 2005, che prevede il tendenziale raggiungimento di un equilibrio generale del sistema mediante l'adozione di strumenti volti a realizzare recuperi interni di efficienza e ad assicurare l'appropriatezza delle prestazioni (monitoraggio della spesa sanitaria, razionalizzazione della rete ospedaliera e vincolo alla crescita dei costi di produzione).

In tale contesto la possibilità riconosciuta dalla legge n. 311 del 2004 alle Regioni di ricorrere, nella propria autonomia, alla leva fiscale, al fine del rispetto dell'equilibrio economico-finanziario ovvero per la copertura dei disavanzi di gestione accertati o stimati nel settore sanitario, costituisce, una misura di chiusura a salvaguardia del sistema, idonea a garantire la continuità del servizio e gli standard di prestazioni concordate, che non attenua, ma rende anzi più stringente la necessità di un concreto e responsabile apporto dei soggetti coinvolti nella contrattazione ad una prioritaria verifica della coerenza della maggior spesa di personale con gli andamenti generali della spesa sanitaria.

Ad avviso della Corte, la fisiologica crescita delle retribuzioni del personale del comparto sanità, in misura percentuale analoga a quella degli altri comparti, non può rappresentare una variabile indipendente, ma deve essere inserita in un più ampio contesto programmatico in cui la stessa contrattazione collettiva si ponga quale strumento di attuazione di un processo di razionalizzazione dei servizi e delle prestazioni.

Sulla base di quanto disposto dalla legge finanziaria per l'esercizio 2002, per il personale della scuola è previsto, in sede di rinnovo dei contatti collettivi di lavoro, l'utilizzo di risorse aggiuntive derivanti da economie realizzate e certificate sulla complessiva spesa di personale connesse con la attuazione dei previsti interventi di razionalizzazione della organizzazione scolastica e di contenimento degli organici.

L'utilizzo di tali risorse per il biennio economico 2004 - 2005 ha comportato un incremento della retribuzione media degli interessati superiore dello 0,76% rispetto alla percentuale di crescita prevista nei documenti di programmazione (5,01%).

In sede di certificazione del relativo contratto è stato sottolineato come la prevista riduzione di organico, alla base della possibilità di utilizzo delle predette risorse aggiuntive, non trovi corrispondenza nei dati relativi alla consistenza di personale contenuta nel conto annuale della Ragioneria generale dello Stato, a causa di una diversa metodologia di aggregazione e classificazione adottata nel predetto documento rispetto ai documenti utilizzati dal Ministero dell'istruzione per la determinazione dell'organico. A parte tale discrepanza tra le fonti utilizzate, la pur intervenuta riduzione di personale non si è tradotta in una effettiva economia sui pertinenti capitoli di spesa del Ministero che, anzi, a consuntivo, evidenziano eccedenze di spesa destinate ad essere di volta in volta coperte con la legge di approvazione del rendiconto.

La stessa Ragioneria generale dello Stato ha sottolineato in merito la improcrastinabile necessità di approfondire le reali cause del fenomeno, riconducibile in parte alla difficile conoscibilità *a priori* degli oneri connessi con la ricostruzione di carriera del personale precario di volta in volta stabilizzato nei ruoli, evidenziando la necessità di un costante monitoraggio sulla gestione finanziaria dei predetti capitoli di bilancio.

Va in questa sede ribadita, quindi, l'anomalia di un meccanismo che prevede la destinazione di ulteriori risorse per garantire il finanziamento di specifici compensi accessori al personale della scuola, attraverso la realizzazione di economie di fatto non realizzate per le difficoltà di governare da un punto di vista finanziario programmatico e gestionale la spesa di personale nel suo complesso.

Relativamente al personale appartenente ai comparti degli enti di ricerca e degli enti pubblici non economici, l'attenzione della Corte si è soffermata, tra l'altro, sulla specifica clausola contrattuale che prevede l'elevazione della quota percentuale della indennità integrativa speciale da prendere in considerazione per il calcolo della indennità di fine rapporto spettante agli interessati.

Pur prendendo atto della specifica normativa applicabile in materia al predetto personale e delle differenze tra la indennità di fine rapporto e la indennità di buonuscita spettante al restante personale delle pubbliche amministrazioni, lo stesso Governo, nell'esprimere il proprio avviso sui contenuti dell'ipotesi in questione, aveva manifestato perplessità sulla competenza della contrattazione collettiva a disciplinare una materia riservata alla legge per i suoi evidenti riflessi sulla entità della spesa sociale a tutela degli equilibri di finanza pubblica.

Con riferimento ai contratti relativi a tutte le aree dirigenziali, la Corte dei conti, in sede di certificazione, si è particolarmente soffermata sul contenuto della cosiddetta "clausola di salvaguardia"²³ in base alla quale, in sede di attribuzione al dirigente di un nuovo incarico "ove non siano disponibili posizioni dirigenziali vacanti di pari fascia nell'ambito del ruolo di appartenenza, ovvero le stesse richiedano il possesso di specifici titoli di studio e professionali, dovrà, comunque, di regola essere garantita una retribuzione di posizione non inferiore del 10% rispetto a quella in precedenza goduta.

²³ V. capitolo 3, par. 3.

La norma precedente, già oggetto di forti perplessità da parte delle Sezioni riunite, prevedeva, che fosse, comunque, garantita al dirigente l'attribuzione di un "incarico equivalente" formulazione non più riproducibile nel mutato contesto normativo, in quanto l'attuale disposizione dell'art. 19, comma 1, del decreto legislativo n. 165/2001, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 3, comma 1, lett. a) della legge 15 luglio 2002, n. 145, devolve ormai, in via esclusiva, al previo provvedimento amministrativo di conferimento, l'individuazione del pertinente incarico di funzione da attribuire, e limita gli ambiti della fonte contrattuale, accessiva al provvedimento, alla definizione del "corrispondente trattamento economico".

La riformulazione della c.d. "clausola di salvaguardia", se da un lato ridimensiona le preoccupazioni relative al temuto sconfinamento della fonte contrattuale dagli ambiti di propria competenza (l'Amministrazione ora non è più tenuta a conferire un incarico "equivalente"), suscita perplessità forse ancora maggiori, dato che viene meno la necessaria correlazione tra le funzioni in concreto esercitate e lo specifico trattamento economico percepito, in contrasto con il principio posto nell'art. 24 del decreto legislativo n. 165/2001, in base al quale, il trattamento economico accessorio va correlato alle funzioni attribuite e alle connesse responsabilità.

In definitiva il contratto collettivo introduce una sorta di divieto di *reformatio in peius*, anche per il predetto emolumento, in contrasto con l'art. 19 suddetto in base al quale "al conferimento degli incarichi e al passaggio ad incarichi diversi non si applica l'art. 2103 del codice civile".

9. Osservazioni sul procedimento di certificazione

Alla luce di un'esperienza maturata in sede di certificazione di ipotesi di accordo relative a due quadrienni normativi ed a quattro bienni economici, si ravvisa l'opportunità di formulare alcune considerazioni sugli aspetti procedurali della certificazione e, in particolare, sul rispetto dei termini previsti dagli articoli 47 e 48 del decreto legislativo n. 165/2001 nel testo vigente sino alle modifiche apportate con la legge finanziaria per il 2007.

Come evidenziato nella premessa al presente capitolo, il ritardo nella sottoscrizione dei contratti è in primo luogo diretta conseguenza di una iniziale insufficiente quantificazione delle risorse necessarie ai rinnovi contrattuali, con conseguente necessità della rideterminazione delle stesse nella manovra di bilancio relativa all'esercizio immediatamente successivo a quello di scadenza del precedente accordo.

La fase di contrattazione vera e propria tra l'Aran e le organizzazioni sindacali, che per definizione non può essere sottoposta a termini perentori, è stata inoltre fortemente condizionata da interventi normativi di riordino della dirigenza destinati ad essere recepiti in preliminari accordi quadro per la individuazione delle diverse aree di contrattazione e dalla necessità per l'Aran di operare in costante raccordo con i Comitati di settore, al fine di acquisire il necessario preventivo avviso in merito alla compatibilità di particolari clausole contrattuali con le direttive e gli atti di indirizzo per la contrattazione.

La stessa Aran ha evidenziato in una recente pubblicazione, come i tempi necessari alla certificazione di compatibilità dei costi contrattuali, demandati alla

Corte dei conti, siano da ritenere pressoché ininfluenti sulla complessiva tempistica del procedimento di contrattazione.

L'analisi disaggregata della tempistica evidenzia, peraltro, una eccessiva lunghezza della fase procedimentale successiva alla conclusione delle trattative.

Dalla sottoscrizione delle diverse ipotesi di accordo alla loro successiva trasmissione alla Corte dei conti intercorre, infatti, un periodo di gran lunga superiore, a quello ipotizzato dalla normativa.

Nel testo precedente il comma 7 dell'art. 47 del decreto legislativo n. 165 del 2001 prevedeva che il procedimento di certificazione dovesse concludersi entro un termine complessivo di 40 giorni a partire dalla firma di ciascuna ipotesi di accordo (compresi dunque i 15 giorni per il giudizio della Corte dei conti, decorrenti, peraltro, questi ultimi, dal ricevimento degli atti da parte delle Sezioni riunite), trascorsi i quali il Presidente dell'Aran aveva mandato a sottoscrivere definitivamente il contratto collettivo.

Nella prassi, nella gran maggioranza dei casi, le ipotesi di accordo sono state trasmesse alla Corte quando il termine complessivo di quaranta giorni, risultava da tempo trascorso.

Quanto sopra nonostante l'art. 47 contenesse ai commi precedenti l'indicazione sia pur non completa ed esaustiva di una tempistica, dei principali momenti procedimentali (ritenuta nella prassi avente valore meramente ordinatorio) per l'espressione dei previsti pareri del Governo e dei Comitati di settore.

In tali evenienze la Corte ha ribadito il principio della ineludibilità del rispetto del tempo necessario per la certificazione che, seppur non impeditiva dell'ulteriore corso della procedura appare finalizzato, se non positiva, a sollecitare un rapido ma doveroso momento di ulteriore riflessione da parte di tutti gli organi coinvolti nel procedimento di contrattazione.

La Corte dei conti ha sempre rispettato il termine di 15 giorni per l'esame dei contratti (media: giorni 14), anche nei casi (molto frequenti) di contestuale invio di più contratti, considerato che l'attività di certificazione si esercita non solo sui rinnovi propriamente detti, ma anche sulla numerosa gamma di contratti - quadro, di raccordo, integrativi nazionali, code contrattuali, interpretazioni autentiche, oltre che su alcuni contratti regionali e su quelli stipulati dalla Sisac (Struttura interregionale sanitari convenzionati) per il personale medico e specialistico ambulatoriale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale.

Va altresì considerato l'elevato numero di contratti relativi ad enti ricompresi nell'art. 70 del decreto legislativo n. 165/2001 che costituiscono autonomi comparti di contrattazione.

La norma prevista dall'art. 47, comma 6, è stata sin dall'inizio interpretata nel senso più rigoroso escludendosi ogni possibilità di interruzione o sospensione del termine, anche nei casi di documentazione ritenuta incompleta o insufficiente, attivando procedure informali e strumenti rapidi di integrazione e chiarimenti con tutti i soggetti coinvolti nel procedimento all'interno di un rapporto di piena collaborazione con l'Aran e con la Ragioneria generale dello Stato.

Va al riguardo sottolineato che, in caso di esito positivo della certificazione, la sottoscrizione definitiva del contratto può avvenire il giorno successivo all'adunanza della Corte, sulla base dell'immediata comunicazione dell'esito della riunione collegiale, senza alcuna necessità di attendere il deposito della delibera e

del relativo rapporto di certificazione, che comunque, di regola, interviene entro pochi giorni dall'adunanza.

Nei casi di certificazione non positiva la normativa, al fine di rispettare il principio della autonomia della contrattazione e di un'efficacia solo sospensiva ma non impeditiva, della pronuncia della Corte, è stata interpretata nel senso che l'Aran è esclusivamente tenuta, ove non ritenga di riaprire le trattative (ipotesi mai verificatesi), a comunicare alla Corte le iniziative assunte ai fini del successivo referto al Parlamento, iniziative tra le quali rientra anche la definitiva sottoscrizione del contratto sulla base delle indicazioni impartite in tal senso da parte del Comitato di settore.

Ne consegue che anche in caso di certificazione non positiva i tempi per la conclusione della procedura si sono protratti unicamente per il breve periodo occorrente per la elaborazione del rapporto di certificazione della Corte (in media 2-3 giorni) e per l'acquisizione del parere del Comitato di settore competente ad autorizzare la stipula definitiva dell'accordo.

Assolutamente ininfluenti sulla durata complessiva del procedimento di contrattazione sono stati i tempi, non espressamente previsti dall'art. 47, per l'elaborazione del referto al Parlamento nel caso di certificazione non positiva, considerato che il contratto poteva essere sottoscritto in via definitiva, qualora non si fosse rilevato indispensabile riaprire le trattative.

Il comma 7 del citato art. 47 del decreto legislativo n. 165/2001 è stato modificato dall'art. 1, comma 547, della legge finanziaria per il 2007.

La norma citata prevede un termine omnicomprendente di 40 giorni per la conclusione di tutte le fasi successive alla stipula di ciascuna ipotesi di accordo, fissando una tempistica vincolante per ciascuna fase procedimentale e disciplinando gli effetti della eventuale inerzia dei diversi organi chiamati ad intervenire nel procedimento.

Qualora, decorso tale termine (prorogabile per una sola volta nella misura di 15 giorni per motivate esigenze istruttorie della Presidenza del Consiglio dei ministri o del Comitato di settore), il procedimento di certificazione non risulti concluso con una formale pronuncia delle Sezioni riunite, la stessa ipotesi di accordo diviene a tutti gli effetti efficace, cioè produttiva dei previsti effetti giuridici.

Nel caso, viceversa, che entro i termini prescritti intervenga una pronuncia della Corte dei conti, gli effetti della certificazione (positiva o negativa) restano quelli disciplinati nei precedenti commi 5 e 6 dell'art. 47.

La normativa citata impone per l'avvenire un maggior 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.

L'esecuzione di contratti non verificati dal datore di lavoro attraverso l'intervento dei Comitati di settore e del Governo e, soprattutto, non certificati, dalla Corte dei conti, verrebbe infatti a configurare un vulnus grave al principio della necessaria verifica della copertura delle nuove spese di personale, vanificando i risultati delle manovre finanziarie per gli esercizi di riferimento incentrate sul contenimento della dinamica retributiva entro livelli compatibili con l'andamento

della finanza pubblica e delle grandezze macroeconomiche per il periodo di riferimento.

Nel nuovo sistema risulta, quindi, ulteriormente rafforzato il ruolo della Corte dei conti in quanto una eventuale pronuncia negativa rappresenta l'unica ipotesi in cui è ancora prevista la possibilità di una riapertura delle trattative.

Deriva da quanto sopra la necessità di un miglior raccordo tra tutti i soggetti pubblici chiamati ad intervenire nel procedimento di contrattazione, e di una conseguente attivazione di modalità istruttorie più rapide ed informali, per garantire il rispetto della tempistica voluta dal legislatore.

**Valori retributivi medi utilizzati come base di calcolo per la stipula dei Ccnl
nella tornata contrattuale 2002-2005**

Comparto/Unità base 2002-03	Valori di uscita dalla tornata 1998-2001 (A)	Valori di ingresso nella tornata 2002-2005 (B)	Crescita di (B) rispetto ad (A)	Valori di uscita dalla tornata 2002-2005 (C)	Crescita di (C) rispetto ad (B)	Crescita di (C) rispetto ad (A)
<i>Ministeri</i> 202.296	22.484	24.334	8%	27.078	11%	20%
<i>Aziende</i> 38.649	23.707	26.502	12%	29.640	12%	25%
<i>Scuola</i> 1.135.543	23.553	24.334	3%	28.010	15%	19%
<i>Epne</i> 59.282	28.419	29.438	4%	34.152	16%	20%
<i>Reg. e aut. loc.</i> 589.914	20.886	21.589	3%	24.285	12%	16%
<i>Ssn</i> 571.702	22.729	23.639 ⁽¹⁾	4%	27.694	17%	22%
<i>Università</i> 57.978	22.437	23.837	6%	26.452	11%	18%
<i>Enti di ricerca</i> 20.101	33.062	35.162	6%	39.050	11%	18%
<i>Area 1</i> 4.432	63.827	72.844	14%	82.365	13%	29%
<i>Area 2</i> 11.519	60.127	67.986	13%	non stipulato	-	-
<i>Area 3</i> 20.468	42.272	55.228 ⁽²⁾	31%	61.497	11%	45%
<i>Area 4</i> 108.916	54.180	61.567 ⁽³⁾	14%	68.557	11%	27%
<i>Area 5 (*)</i> 9.412	-	51.970	-	57.691	11%	-
<i>Area 6 (*)</i> 5.514	-	76.242	-	84.994	11%	-
<i>Area 7 (*)</i>	-	non stipulato	-	non stipulato	-	-
<i>Area 8 (*)</i> 248	-	89.488	-	104.010	16%	-
<i>PCM (*)</i> 2.692	-	29.302	-	33.633	15%	-
<i>Ag. fiscali (*)</i> 58.890	-	26.754	-	30.988	16%	-
<i>Afam (*)</i> 8.382	-	30.810	-	34.505	12%	-
In media	24.432	25.964	4,7%	29.458	14,4%	19,7% ⁽⁴⁾

NOTE:

(*) I comparti *PCM* e *Agenzie fiscali* sono stati costituiti per scorporo dal Comparto *Ministeri*; il Comparto *Afam* (istituti di alta formazione artistica e musicale) è stato costituito per scorporo dal Comparto *Scuola*; l'*Area dirigenziale 5* (presidi) è stata istituita per scorporo dal Comparto *scuola*; l'*Area 6* (dirigenti delle Agenzie fiscali e degli Epne), l'*Area 7* (dirigenti delle università ed enti di ricerca) e l'*Area 8* (dirigenti della Presidenza del consiglio dei ministri) sono state costituite per scorporo dalla dirigenza dell'*Area 1*.

Per tutti tali Comparti ed Aree si è ritenuto di non stimare un valore di uscita da collocare nella colonna A rispetto a cui misurare la crescita complessiva della base di calcolo. Si tenga però presente che il personale di ciascun nuovo Comparto o Area godeva di livelli retributivi superiori alla media del Comparto o Area di provenienza.

(A) *Retribuzioni medie annue* risultanti dall'applicazione dei miglioramenti stabiliti dal contratto per il biennio 2000-2001, sulla base di calcolo assunta dall'Aran per la stipula del Ccnl relativo al medesimo biennio.

(B) *Retribuzioni medie annue* risultanti dalle relazioni tecniche Aran ed assunte a base di calcolo per la determinazione dei miglioramenti da corrispondere con il Ccnl relativo al primo biennio della nuova tornata 2002-2005.

(C) *Retribuzioni medie annue* risultanti a regime, dopo l'applicazione dei contratti 2004-2005, ricavata applicando alla base di calcolo utilizzata dall'Aran per la contrattazione, gli incrementi contrattuali stabiliti per il medesimo biennio.

(1) Il Ccnl 2000-2001, oltre alle risorse strettamente contrattuali che hanno determinato il valore di retribuzione di uscita indicato nella colonna (A), ha disposto di ulteriori risorse aggiuntive regionali per 100 miliardi di lire destinati alla previdenza complementare e 1.200 miliardi di lire a regime al lordo degli oneri riflessi destinati alla ricollocazione nella categoria D delle professioni infermieristiche già collocate in categoria C, nonché per la remunerazione delle mansioni di coordinamento (cd. vertenza infermieristica e capo sala). Tenuto conto di tali risorse aggiuntive, la retribuzione di fatto uscente dal Ccnl 2000-2001 raggiunge il valore di € 23.892, valore di fatto assunto a base di calcolo della successiva tornata (vedi colonna (B)).

(2) Il dato risente delle risorse affluite "extra contratto" per l'equiparazione tra l'ex decimo e l'ex nono livello, pari a circa 40 miliardi di lire (biennio 2000-2001).

(3) Valore vicino al dato di spesa complessivo (compresa indennità di esclusività) risultante dal conto annuale 2001.

(4) Indici ottenuti come media ponderata dei valori delle rispettive colonne.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO TERZO

RISULTATI DELLA GESTIONE DEL PERSONALE DIRIGENZIALE

1. Premessa - 2. Gli interventi legislativi sulla dirigenza e orientamenti della Corte costituzionale - 3. Le principali novità della tornata contrattuale - 4. Analisi della consistenza del personale - 5. La spesa complessiva per la dirigenza - 6. La retribuzione di parte variabile - 7. La spesa media *pro capite* per retribuzioni di posizione e di risultato - 8. Dirigenza esterna - 9. La gestione degli incarichi dirigenziali nello Stato dopo la legge n. 145/2002 - 10. La retribuzione base di riferimento dei Ccnl per il biennio economico 2002/2003 - 11. Rapporto tra personale dirigenziale e non dirigenziale.

1. Premessa

Nel presente capitolo i dati sulla dirigenza pubblica relativi agli anni 2001 - 2005 sono esposti avendo riguardo alla suddivisione nelle cinque aree di contrattazione collettiva, stabiliti dal Contratto collettivo nazionale quadro (Ccnq) del 18 dicembre 2002, nonostante lo stesso sia stato successivamente modificato.

Ciò in quanto essendo stati siglati i primi rinnovi dei contratti della dirigenza a ridosso della scadenza del secondo biennio economico, e cioè verso la fine del 2005, si è ritenuto preferibile, per ragioni di omogeneità dei dati, fare riferimento al precedente sistema di articolazione della dirigenza.

Il nuovo accordo collettivo quadro per la modifica dell'accordo quadro siglato il 23 settembre 2004 ha ridisegnato le aree autonome di contrattazione della dirigenza per il quadriennio 2002 - 2005 come segue:

- Area I: dirigenti del comparto dei Ministeri e delle Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo;
- Area II: dirigenti del comparto Regioni e Autonomie locali;
- Area III: dirigenti dei ruoli sanitario, professionale, tecnico, amministrativo del comparto del Servizio sanitario nazionale;
- Area IV: dirigenza medico - veterinaria, comprendente medici, veterinari ed odontoiatri del comparto del Servizio sanitario nazionale;
- Area V: dirigenti dei comparti Scuola e Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale;
- Area VI: dirigenti dei comparti Agenzie fiscali e Enti pubblici non economici;
- Area VII: dirigenti dei comparti Università e Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione;
- Area VIII: dirigenti del comparto della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Detto accordo è stato modificato con il successivo accordo quadro del 3 ottobre 2005, con il quale le parti, preso atto dell'art. 1, comma 125, della legge n. 311/2004, hanno stabilito che i professionisti del comparto Enti pubblici non economici sono collocati in apposita separata sezione nell'area dirigenziale VI.

Va comunque tenuto presente che data la natura dinamica della base informativa costituita dal conto annuale, ancorché pubblicati nel corso del mese di gennaio 2007, i dati relativi al 2004 e 2005 sono tuttora in corso di aggiornamento; in ogni caso i dati relativi alla consistenza numerica del personale dirigenziale delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome sono di poca attendibilità.

Ciò premesso, è opportuno tener presente che la sostanziale differenza tra comparti e, conseguentemente, tra i contratti collettivi nazionali di lavoro (ccnl) stipulati in relazione a ciascuno di essi, consente la comparazione solamente in ordine agli elementi essenziali, quali la consistenza numerica e la spesa complessiva, mentre altri elementi, risultando caratteristici solo di alcuni comparti, non possono essere trattati congiuntamente e, tanto meno, risultare oggetto di comparazione tra le varie aree. In questo senso le peculiarità relative ad ogni comparto sono illustrate nei rapporti di certificazione della Corte dei conti sulla contrattazione collettiva ovvero nelle relazioni inviate al Parlamento nelle ipotesi di non positiva certificazione.

Per completezza, va evidenziato che tra la fine del 2005 e il primo semestre 2006 sono stati stipulati i contratti riguardanti i bienni economici 2002-2003 e 2004-2005 per tutte le aree di contrattazione, ad eccezione dei dirigenti dell'Area II, per i quali non è stato ancora definito il contratto relativo al secondo biennio e dei dirigenti dell'Area VII, per i quali deve ancora intervenire la contrattazione per entrambi i bienni economici.

2. Gli interventi legislativi sulla dirigenza e orientamenti della Corte costituzionale

Nell'ultima Relazione della Corte sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2005¹ sono stati posti in evidenza taluni elementi della disciplina giuridica della dirigenza pubblica.

In particolare, la Corte ha posto in evidenza come il complesso meccanismo di incentivazione/disincentivazione, incentrato sulla valutazione (art. 5 decreto legislativo n. 286 del 1999) non abbia nella pratica funzionato; anzitutto, a causa della durata degli incarichi dirigenziali. Infatti all'origine, l'incarico aveva durata non inferiore a due anni e non superiore a sette (art. 19 decreto legislativo n. 29/1993, modificato dall'art. 13 del decreto legislativo n. 80/1998, poi trasfuso nel corrispondente articolo del decreto legislativo n. 165/2001). La norma si esponeva a riserve, perché consentiva al Governo di conferire incarichi per la durata massima di sette anni anche in prossimità della scadenza della legislatura, sottraendo così il potere di nomina al nuovo Governo nominato a seguito delle elezioni.

La disposizione è stata ulteriormente modificata dall'art. 3, comma 1, della legge n. 145/2002, il quale stabiliva che la durata massima non potesse eccedere, per gli incarichi dirigenziali di vertice (segretario generale e capo dipartimento) o per quelli di livello dirigenziale generale (direttore generale), il termine di tre anni e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni. La mancata previsione di una durata minima ha consentito ai ministri di conferire incarichi anche per pochi mesi.

La formulazione dell'art. 3 ha suscitato condivisibili perplessità perché una durata così breve è palesemente incompatibile con la funzione tipica dei dirigenti,

¹ Cfr. Volume I, pag. 351 e segg.

che è quella di raggiungere gli obiettivi assegnati loro dal Ministro attraverso la direttiva ministeriale per l'attività amministrativa e la gestione (art. 14 decreto legislativo n. 165/2001).

La discussa norma è stata recentemente modificata dall'art. 14-*sexies*, comma 1, del decreto legge n. 115/2005, convertito, con modificazioni, nella legge n. 168/2005, secondo il quale la durata degli incarichi dirigenziali (sia di prima che di seconda fascia²) non può essere inferiore a tre anni né eccedere il termine di cinque anni³.

Va poi segnalato che in materia di incarichi dirigenziali è intervenuta una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 233 del 16 giugno 2006) che affronta il tema dello *spoils system*. Secondo la Corte, la regola in base alla quale le nomine conferite *intuitu personae* (nella fattispecie, si trattava degli organi di vertice degli enti regionali e dei rappresentanti regionali nei consigli di amministrazione degli enti dell'ordinamento regionale, effettuate dagli organi rappresentativi della Regione) cessano all'atto dell'insediamento di nuovi organi politici "mira a consentire a questi ultimi la possibilità di rinnovarle, scegliendo (ancora su base eminentemente personale) soggetti idonei a garantire proprio l'efficienza e il buon andamento dell'azione della nuova Giunta, per evitare che essa risulti condizionata dalle nomine effettuate nella parte finale della legislatura precedente"⁴.

Aspetti di criticità presentano le innovazioni introdotte dal decreto legge n. 115/2005 in materia di incarichi ad estranei e di vicedirigenza, che consente (art. 19, comma 6) il conferimento di incarichi dirigenziali a persone estranee alle amministrazioni pubbliche, dotate di particolare qualificazione professionale, derivante dallo svolgimento di funzioni dirigenziali in aziende pubbliche o private, oppure specializzazione culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria o postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro maturate, "anche presso amministrazioni statali".

Il citato art. 14-*sexies* del decreto legge n. 115, con il comma 3, aggiunge, dopo l'espressione virgolettata, le parole: "ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi". Ciò significa che i vertici politici possono conferire incarichi dirigenziali, non solo a funzionari di altre amministrazioni provvisti, beninteso, dei

² La differenza tra le due fasce, nelle quali si articola la qualifica dirigenziale (art. 23 decreto legislativo n. 165 del 2001), rileva, oltre che ai fini del conferimento dell'incarico, anche per il trattamento economico.

³ La legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge n. 145 del 2002 era stata messa in dubbio dal Tribunale di Roma, che, con ordinanze del 1° aprile 2004, del 30 aprile 2004 e dell'11 maggio 2004, aveva investito del problema la Corte costituzionale, la quale ha, però, ordinato la restituzione degli atti ai giudici rimettenti (ord. n. 398 del 2005), omettendo di pronunciarsi, in quanto, successivamente alla proposizione delle questioni di legittimità costituzionale, è entrato in vigore, come si è visto, l'art. 14-*sexies* del decreto legge 115 del 2005, che ha modificato la disciplina a regime della durata degli incarichi dirigenziali.

⁴ A diversa soluzione è invece pervenuta la Corte nel caso di un rapporto di lavoro non fondato sull'*intuitus personae*. La Corte ha infatti dichiarato l'incostituzionalità di una norma (della legge regionale della Calabria n. 11 del 2004) la quale stabiliva che la nomina di un nuovo direttore generale delle aziende ospedaliere o sanitarie locali determinava la decadenza anche delle nomine dei responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e dei responsabili dei distretti sanitari territoriali. "Così disponendo - ha affermato la Corte - la norma comporta l'azzeramento automatico dell'intera dirigenza in carica, pregiudicando il buon andamento dell'amministrazione e violando l'art. 97 Cost.".

requisiti richiesti dalla legge, ma anche a persone appartenenti alla stessa Amministrazioni e ovviamente prive di qualifica dirigenziale.

L'innovazione non ha alcuna spiegazione razionale. Il ricorso ad estranei di particolare qualificazione o specializzazione tende infatti ad "internalizzare" conoscenze, saperi, culture, metodiche, pratiche, esperienze, professionalità, atteggiamenti mentali spesso assenti nell'amministrazione, presupposto che naturalmente non ricorre nel caso dell'incarico dato ad un funzionario interno. Si aggiunga che la facoltà prevista dalla norma comporta l'elusione delle regole generali per l'accesso alla dirigenza, regole che prevedono il concorso pubblico oppure la maturazione di una determinata anzianità e professionalità⁵. Tanto più l'innovazione appare discutibile, considerato che l'art. 3, comma 147, della legge finanziaria per il 2004 aveva già aumentato la quota di incarichi per la titolarità di uffici di livello dirigenziale conferibili a dirigenti di seconda fascia e ad estranei dal 50 al 70 per cento della relativa dotazione organica (art. 19, comma 4, decreto legislativo 165/2001).

Quanto alla vicedirigenza, l'art. 14-*octies* del decreto legge n. 115, a modifica dell'art. 17-*bis* del decreto legislativo n. 165/2001, secondo il quale la contrattazione collettiva del comparto ministeri deve disciplinare l'istituzione di "un'apposita area", dispone l'inserimento, dopo la parola "apposita", dell'aggettivo "separata", statuendo così che l'area della vicedirigenza deve essere non solo apposita, ma anche separata. Se scopo della disposizione è di favorire il distacco della vicedirigenza dal comparto ministeri per farne una autonoma, *separata* appunto, altra area dirigenziale, allora il giudizio della Corte non può essere positivo.

Il secondo motivo del mancato funzionamento del meccanismo incentivante/disincentivante consiste nel fatto che l'art. 5 del decreto legislativo n. 286/1999, concernente la valutazione dei dirigenti, è rimasto sostanzialmente inapplicato. Il problema riveste particolare gravità, in quanto, nonostante l'assenza della valutazione, volta a verificare il raggiungimento degli obiettivi e l'osservanza delle direttive, le Amministrazioni dello Stato continuano a corrispondere ai dirigenti l'indennità di risultato, in modo normalmente generalizzato⁶.

L'attuale prassi, a parte ogni valutazione di ordine giuridico, costituisce un rischio di crisi per l'intero sistema dei controlli interni dei risultati. La percezione da parte dei dirigenti della retribuzione di risultato (peraltro di importo notevolmente inferiore a quella di posizione), senza che venga accertato il presupposto (raggiungimento degli obiettivi) alla cui sussistenza il legislatore subordina il beneficio economico, disincentiva i dirigenti dall'attivare il controllo di gestione, dato che la valutazione delle *performances* dei dirigenti non apicali deve tener conto dell'esito del controllo di gestione. A sua volta, l'assenza di quest'ultimo determina il depotenziamento della direttiva con la quale il Ministro, ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 165/2001, assegna gli obiettivi ai vari Centri di responsabilità, riflettendosi negativamente sull'esercizio delle funzioni dei Servizi di controllo

⁵ Consiglio di Stato, Commissione speciale pubblico impiego, parere n. 514/2003.

⁶ Ha osservato la Corte dei conti (deliberazione della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 10 del 2006) che, "nonostante la quasi totalità delle amministrazioni abbia elaborato gli strumenti necessari per esaminare le prestazioni del personale dirigenziale, deve registrarsi che molti sono entrati a regime solo nel 2005 essendosi ritenuto, per il passato, di dare ad essi attuazione solo in via sperimentale".