

Tavola 7.1

Oneri derivanti dai CCNL relativi al biennio 2006-2007 sottoscritti fino a maggio 2009

(milioni di euro)

Comparto	Stipula	Unità di personale	Competenza				Cassa			
			2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Enti pubblici non econ.	set-07	59.860	11,20	56,01	124,92			67,21	124,92	
Ministeri	set-07	191.796	28,03	143,78	322,09			171,81	322,09	
Scuola	dic-07	1.144.181	547,57	1.270,47	2.278,87				4.096,90	
Art. 15 l. 222/07 Epne	dic-07	59.860		54,00				54,00		
Art. 15 l. 222/07 Ministeri	dic-07	191.796		156,25				156,25		
Art. 15 l. 222/07 Scuola	dic-07	1.144.181		396,00					396,00	
VV.FF.	gen-08	34.685	5,31	28,75	63,86			34,05	63,86	
Agenzie fiscali	apr-08	57.537	9,62	110,89	119,66				240,17	
Regioni e autonomie locali <sup>(1)</sup>	apr-08	554.394	71,39	825,07	1.043,27				1.939,73	
Scuola coda docenti	apr-08	1.144.181		564,00	354,10				918,10	
Ssn	apr-08	574.782	85,04	972,58	1.057,64				2.115,26	
Scuola coda Ata	lug-08	1.144.181			104,73				104,73	
VV.FF. (coda) <sup>(2)</sup>	lug-08	34.685		35,33	21,51				56,83	
Università	ott-08	59.997	8,69	97,95	105,36				212,00	
Ministeri coda	gen-09	191.796		24,87	28,02	28,02				80,91
Enti pubblici non econ. coda	feb-09	59.860		14,84	11,01	11,01				36,86
Enti di ricerca	mag-09	23.392	4,96	54,89	60,19	60,19				180,23

  

Area	Stipula	Consist.	Competenza				Cassa			
			2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Area III	ott-08	22.164	6,99	78,71	86,83				172,53	
Area IV	ott-08	121.030	38,30	510,96	559,07				1.108,33	
VV.FF.	gen-08	680	0,16	1,04	2,31			1,20	2,31	
VV.FF. (coda) <sup>(3)</sup>	lug-08	680		1,28	0,81				2,10	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ARAN.

Avvertenza: I valori in neretto indicano gli importi a regime.

<sup>(1)</sup> Il valore a regime tiene conto dell'incremento delle risorse per la contrattazione integrativa.

<sup>(2)</sup> Il valore a regime include 9,6 mln *una tantum*.

<sup>(3)</sup> Il valore a regime include 0,39 mln *una tantum*.

Tavola 7.2

*Stima dell'onere derivante dal rinnovo dei CCNL  
relativi al biennio 2006-2007 non ancora sottoscritti<sup>(1)</sup>*

(milioni di euro)

Comparto	Biennio contratt.	Unità di personale	Competenza				Cassa <sup>(2)</sup>
			2006	2007	2008	2009	2009
Comparti settore statale <sup>(3)</sup>	2006-07	11.269	2,11	24,17	26,03	26,03	78,34
Dirigenza settore statale <sup>(4)</sup>	2006-07	14.524	5,39	61,93	66,72	66,72	200,76
Dirigenza settore non statale <sup>(5)</sup>	2006-07	14.958	6,31	72,12	78,42	78,42	235,27
<b>TOTALE</b>		40.751	13,81	158,22	171,17	171,17	514,37

Fonte: elaborazione Corte conti su dati ARAN e RGS-IGOP.

Avvertenza: i valori in neretto indicano gli importi a regime.

<sup>(1)</sup> Al lordo degli oneri riflessi (contributi previdenziali ed assistenziali e IRAP). Escluse eventuali risorse aggiuntive.

<sup>(2)</sup> La stima di cassa è calcolata ipotizzando la sottoscrizione di tutti i CCNL nell'anno 2009.

<sup>(3)</sup> Presidenza del Consiglio dei ministri e istituzioni di alta formazione artistica e musicale.

<sup>(4)</sup> Ministeri, agenzie fiscali, Presidenza del Consiglio dei ministri e scuola.

<sup>(5)</sup> Enti pubblici non economici (inclusi medici e professionisti, inseriti in una sezione separata del CCNL della dirigenza), Regioni e autonomie locali, enti di ricerca e università.

Risulta sostanzialmente confermata, nei diversi comparti, la corresponsione di incrementi contrattuali pari complessivamente al 4,85 per cento del monte salari di riferimento (corrispondente ad un incremento di 101 euro lordi mensili per il comparto ministeri da rapportare alla dinamica retributiva degli altri comparti di contrattazione), con eccezione del comparto scuola, per il quale la legge finanziaria per il 2008 prevedeva risorse aggiuntive derivanti dalla riassegnazione di parte delle economie di spesa da realizzare attraverso il processo di riorganizzazione dei servizi scolastici disposto dalla legge finanziaria per il 2002. In sede di certificazione l'incremento retributivo dei docenti e del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) è stato quantificato nelle misure percentuali rispettivamente del 6,10 e del 5,82 per cento.

Sotto il profilo della compatibilità economico finanziaria, la Corte ha accertato che le percentuali di incremento sono state applicate sulle retribuzioni contrattuali di uscita dalla precedente tornata evitando, in tal modo, che l'andamento delle retribuzioni di fatto si riflettesse sulla determinazione della base di calcolo per i successivi incrementi.

Il decreto legge n. 159 del 2008 aveva reso, come detto, immediatamente disponibili le risorse necessarie a coprire il maggior costo dei contratti sottoscritti nel 2007. Tuttavia, con riferimento al comparto scuola, tali disponibilità aggiuntive sono risultate, di fatto, non

utilizzabili a causa della ritardata emanazione del previsto decreto di variazione di bilancio e, a consuntivo, risultano assorbite da una maggior spesa ordinaria di personale rispetto agli stanziamenti di bilancio.

In relazione a quanto sopra la legge di assestamento del bilancio per l'esercizio 2008 ha disposto una integrazione delle disponibilità sui capitoli di personale del Ministero dell'istruzione (1.400 milioni circa) per rifinanziare la corresponsione dei previsti incrementi retributivi.

Si ribadiscono, in questa sede, le considerazioni più volte formulate in merito alla necessità di recuperare un effettivo governo della spesa di personale della scuola attraverso un miglioramento della capacità previsionale. Risulta, peraltro, in via di superamento il disallineamento fra i dati di bilancio e quelli delle contabilità speciali attraverso le quali avviene il pagamento degli stipendi.

Di fatto, come osservato nell'audizione sulla manovra di assestamento, la rideterminazione in aumento degli stanziamenti di spesa per il personale della scuola, relativamente all'esercizio 2008, trova solo parziale riscontro nel miglioramento delle risultanze del precedente esercizio, considerato - come detto - che parte delle somme assegnate in quell'anno per il pagamento degli oneri contrattuali di competenza sono state utilizzate a copertura di eccedenze di spesa, non rilevate come tali al termine dell'esercizio e, quindi, non oggetto di successiva sanatoria legislativa.

Esaminata nel suo complesso, la tornata contrattuale relativa al personale inquadrato nei comparti, al di là delle osservazioni sui singoli contratti riassunte nel citato referto 2009 sul costo del lavoro pubblico, appare non coerente con i principi contenuti nel citato *Memorandum* di intesa del 18 gennaio 2007 e, per taluni aspetti, emblematica delle evidenziate criticità nell'allora vigente assetto delle relazioni sindacali.

I contratti stipulati mostrano un'attenzione decisamente modesta alle questioni della produttività del lavoro nel settore pubblico, in quanto le risorse disponibili risultano impiegate pressoché totalmente per elevare i trattamenti fissi e continuativi, mentre mancano, in tutti i contratti sinora esaminati, vincolanti e reali impegni per l'introduzione di strumenti e tecniche di valutazione delle prestazioni individuali e della produttività del lavoro.

Le stesse risorse presenti nei fondi unici di amministrazione vengono destinate quasi per intero dagli stessi contratti nazionali a finanziare passaggi di livello economico o all'attribuzione di posizioni organizzative di elevata professionalità, spesso da concordare nel numero e nella distribuzione con le organizzazioni sindacali, attraverso un procedimento che

parte dalle disponibilità economiche e non dalle esigenze organizzative di ciascun ente. Aumenta in tal modo la rigidità dei fondi unici, con riduzione delle risorse destinate a supportare una politica del personale coerente con i principi posti nell'accordo di gennaio 2007.

## 2.2. Le altre disposizioni in materia di personale contenute nella legge finanziaria per il 2008

All'interno della manovra finanziaria per il 2008, le politiche pubbliche in materia di personale perseguono sostanzialmente gli obiettivi:

- di un contenimento della spesa attraverso la fissazione di un tetto ai compensi per consulenze esterne, l'inasprimento dei limiti alle nuove assunzioni, la diminuzione del ricorso al lavoro straordinario;
- della regolamentazione del ricorso al lavoro flessibile;
- della stabilizzazione dei precari.

Raggruppando le numerose disposizioni in materia di personale contenute nella legge finanziaria, sulla base delle predette finalità, emerge il seguente quadro.

L'art. 3, comma 44, introduce un tetto ai compensi per lo svolgimento di incarichi nelle pubbliche Amministrazioni e l'obbligo della preventiva pubblicizzazione dei nominativi degli interessati e dei relativi compensi, con previsione, in caso di violazione, di una specifica ipotesi di responsabilità amministrativa sanzionata con una pena pecuniaria pari a 10 volte l'ammontare della cifra eccedente.

Il successivo comma 76 rende più stringenti i requisiti soggettivi per il conferimento, richiedendo una comprovata specializzazione universitaria.

L'art. 3, comma 102, dispone un ulteriore inasprimento dei limiti al *turnover*, fissato in misura pari al 60 per cento delle cessazioni verificatesi nell'anno precedente, con una previsione di economie pari a 108,4 milioni nel 2010 e 216,7 a regime<sup>8</sup>.

Tale norma, peraltro, è accompagnata da una serie di deroghe, esenzioni e disapplicazioni correlate a generiche imprescindibili esigenze di servizio (comma 104) o in favore di particolari categorie di enti o di Amministrazioni, riferibili alle Amministrazioni che operano nel settore del contrasto all'evasione fiscale e contributiva (Agenzia delle entrate, Comando dei carabinieri

---

<sup>8</sup> I limiti alle nuove assunzioni riguardano il comparto ministeri, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, i corpi di polizia e i Vigili del fuoco, le agenzie fiscali, la carriera diplomatica e prefettizia, gli enti pubblici non economici, la magistratura.

per la tutela del lavoro, ispettori del lavoro), relativamente alle quali viene disposto un ampliamento dei rispettivi organici (art. 1, commi 345-346)<sup>9</sup>.

All'interno della manovra viene, inoltre, prevista una riduzione del 10 per cento rispetto al 2007 del monte ore autorizzato di ricorso allo straordinario (art. 3, commi da 81 a 85), con un risparmio, stimato in relazione tecnica, pari a 73 milioni su base annua.

Con riferimento all'utilizzo delle forme di lavoro flessibile, assume particolare rilevanza la riscrittura dell'articolo 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, effettuata dall'articolo 3, comma 79<sup>10</sup>.

Tale norma stabilisce il principio secondo il quale le pubbliche amministrazioni effettuano assunzioni di personale utilizzando esclusivamente il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e possono avvalersi delle forme contrattuali di lavoro flessibile previste dalla disciplina privatistica al solo scopo di fronteggiare esigenze stagionali o per periodi non superiori a 3 mesi, fatte salve le sostituzioni per maternità attuate dalle autonomie territoriali. Non è in nessun caso ammesso il rinnovo del contratto o l'utilizzo dello stesso lavoratore con altra tipologia contrattuale. Per fronteggiare esigenze temporanee ed eccezionali le amministrazioni sono, inoltre, tenute prioritariamente a ricorrere all'assegnazione temporanea di personale di altre amministrazioni per un periodo massimo di 6 mesi, non rinnovabili. Tale disciplina non è derogabile dalla contrattazione collettiva.

Prosegue, inoltre, la graduale riduzione del limite di spesa entro cui è possibile il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato o ad altri rapporti di lavoro flessibile fissata nell'art. 3, comma 80, nella misura del 35 per cento della spesa sostenuta nel 2003.

In materia di stabilizzazione del personale precario l'art. 3, comma 78, mantiene inalterato l'obbligo, per le amministrazioni statali e per gli enti locali sottoposti al patto di stabilità, di riservare una quota non inferiore al 60 per cento del totale dei posti programmati ai soggetti con i quali hanno stipulato uno o più contratti di collaborazione per la durata complessiva di almeno un anno raggiunta alla data del 29 settembre 2006<sup>11</sup>. Il comma 94 dispone, infine, l'obbligo, per le pubbliche Amministrazioni, di predisporre entro il 30 aprile 2008, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale per gli anni 2008,

---

<sup>9</sup> Ulteriori deroghe ai limiti generali previsti per il *turnover* di personale riguardano il Ministero degli esteri, in vista della presidenza italiana del G8, e gli istituti zooprofilattici, relativamente ai quali viene indicata come prioritaria la stabilizzazione dei precari attraverso una minor severità nella individuazione dei requisiti.

<sup>10</sup> In materia di ricorso a forme di lavoro flessibile va segnalato, altresì, l'art.7-ter, comma 12, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito nella legge 9 aprile 2009, n. 33, che estende anche alle pubbliche Amministrazioni la facoltà di avvalersi di forme di lavoro accessorio per l'organizzazione di manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli e di lavori di emergenza e solidarietà.

<sup>11</sup> Il successivo comma 90 estende la possibilità di stabilizzazione, prevista all'art. 1, commi 526 e 558 della legge finanziaria per il 2007, anche al personale a tempo determinato che consegua i requisiti di anzianità di servizio in virtù di contratti stipulati anteriormente al 28 settembre 2007.

2009 e 2010, dei piani per la progressiva stabilizzazione delle determinate tipologie di personale non dirigenziale.

Inoltre, l'articolo 3, comma 95, prevede che le Amministrazioni pubbliche, nel rispetto dei vincoli finanziari e di bilancio previsti dalla legislazione vigente, possono continuare ad avvalersi del personale assunto con contratto a tempo determinato sulla base delle procedure selettive previste dai commi 529 e 560 della legge finanziaria 2007 (che stabilivano, per i collaboratori coordinati e continuativi, una riserva del 60 per cento dei posti programmati nell'ambito delle procedure selettive per assunzioni a tempo determinato effettuate dalle pubbliche Amministrazioni).

Infine (articolo 3, comma 97), allo scopo di consentire l'effettuazione delle stabilizzazioni previste dalle norme su illustrate, viene incrementato di 20 milioni di euro a decorrere dal 2008 il "Fondo per la stabilizzazione dei rapporti di lavoro pubblici", istituito dal comma 417 della legge finanziaria 2007.

Con riferimento alla stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili in servizio presso le Regioni rientranti nell'obiettivo convergenza previsto dalla normativa europea sui fondi strutturali, viene previsto un ulteriore stanziamento di 50 milioni annui a partire dal 2008.

Anche per il 2008, inoltre, il Ministero del lavoro è autorizzato a rinnovare le convenzioni stipulate con gli enti locali per lo svolgimento presso questi ultimi di attività socialmente utili (ASU) e per l'attuazione di politiche attive del lavoro nei confronti dei lavoratori già in servizio da almeno 3 anni, con una previsione di spesa di 55 milioni di euro annui a decorrere dal 2008.

Per un giudizio analitico in merito alla coerenza ed all'efficacia delle predette disposizioni si rinvia al primo capitolo del referto 2009 sul costo del lavoro pubblico.

In quella sede la Corte, con riferimento alle misure concernenti il blocco delle assunzioni, da sempre accompagnate da numerose deroghe ed eccezioni, sottolineava il carattere dettagliato e ripetitivo del complessivo disegno normativo, difficile da gestire e di ostacolo ad un ordinato svolgimento del processo di programmazione dei fabbisogni del personale, a cagione dei numerosi limiti all'autonomia delle Amministrazioni.

Le difficoltà incontrate nella concreta attuazione di una politica restrittiva in materia di nuove assunzioni, avviata a decorrere dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449, risultano, del resto, evidenti da un esame dei dati contenuti nel conto annuale delle pubbliche Amministrazioni predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato. Relativamente alle risultanze dell'esercizio 2007, a fronte di cessazioni dal servizio riguardanti complessivamente il totale del personale pubblico, per raggiungimento dei limiti di età o dimissioni volontarie, pari a circa 114.000 unità,

le nuove assunzioni ammontano a 104.000 (di cui 93.000 in esito a concorsi e circa 11.000 per stabilizzazione di personale precario).

Con riferimento alle norme in materia di stabilizzazione dei precari e regolamentazione del ricorso a forme di lavoro flessibili, la Corte evidenziava l'adozione, nel tempo, di misure legislative di segno diverso, nel tentativo di bilanciare le aspettative degli interessati ad una definitiva regolazione del rapporto di lavoro con l'esigenza di un contenimento della spesa di personale. A riprova di quanto sopra, il rigore delle norme in materia contenute nella legge finanziaria per il 2008 risulta in gran parte attenuato dall'art. 49 della legge n. 133 del 2008, che riduce la portata del divieto del ricorso a forme di lavoro flessibile, consentito, nella nuova dizione recata dal citato testo normativo, per generiche esigenze temporanee ed eccezionali delle Amministrazioni.

### **3. Gli interventi in materia di personale nella manovra finanziaria per il 2009 e l'avvio della contrattazione collettiva per il biennio 2008-2009**

#### *3.1. I tagli alla spesa di personale contenuti nel decreto legge n. 112 del 2008*

Interventi in materia di contenimento della spesa di personale sono previsti nel decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che anticipa al mese di giugno gran parte dei contenuti della manovra finanziaria per il successivo esercizio 2009.

L'art. 64, in particolare, prevede un'ampia riduzione delle dotazioni organiche del personale docente al fine di diminuire di un punto il rapporto professori-alunni, superiore nel nostro Paese alla media OCSE, e di quelle relative al personale amministrativo, tecnico ed ausiliario nella misura complessiva del 17 per cento rispetto alla consistenza all'inizio dell'anno scolastico 2006-2007.

La Corte, in sede di audizione sulla manovra, ha già espresso ampie riserve circa il raggiungimento dell'obiettivo di conseguire risparmi di spesa pari a 456 milioni nel 2009 e ad importi superiori nei successivi esercizi fino ai 3,188 miliardi del 2012.

Si ribadiscono, in questa sede, le considerazioni già formulate relative alla necessità di tener conto della differente organizzazione del sistema scolastico italiano, in relazione alle modalità di calcolo nel rapporto tra alunni e docenti e della scarsa capacità sinora dimostrata nella reale programmazione della spesa di personale scolastico evidenziata, ogni anno, dal verificarsi di eccedenze di spesa sui capitoli interessati, nonché dello scarso successo conseguito con analoghe previsioni.

Di immediata operatività i tagli previsti nell'art. 67, comma 2, del citato decreto legislativo, apportati ai fondi unici di amministrazione attraverso la previsione della temporanea disapplicazione per il 2009 di una serie di norme particolari attributive di benefici a specifiche categorie di personale, con un risparmio stimato di 530 milioni.

Per i successivi esercizi si prevede la riassegnazione del gettito delle citate norme, in misura ridotta del 20 per cento, ai fondi unici di amministrazione, con una nuova finalizzazione in favore della introduzione di misure realmente incentivanti il merito e la produttività individuale e collettiva delle Amministrazioni.

Ulteriori risparmi, pari a 190 milioni, dovrebbero derivare dalla fissazione di un limite ancor più ridotto rispetto a quello vigente, posto alla crescita dei fondi unici di amministrazione, che non potranno in avvenire superare l'ammontare dell'importo certificato al termine del 2004 decurtato di un ulteriore 10 per cento.

### *3.2. La contrattazione relativa al biennio 2008-2009: la problematica riassegnazione ai fondi unici dei tagli di spesa*

Relativamente alla tornata contrattuale 2008-2009, il citato decreto legge n. 112 del 2008 provvede alla integrazione delle risorse necessarie ad assicurare incrementi retributivi pari al tasso di inflazione programmata, stabilito per il biennio nei documenti di programmazione economica finanziaria (rispettivamente 1,7 ed 1,5 per cento)<sup>12</sup>.

Il quadro programmatico per l'avvio della tornata contrattuale deriva da un protocollo di intesa sottoscritto tra il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e la maggioranza delle organizzazioni sindacali rappresentative, con il quale le parti si impegnano ad una rapida sottoscrizione dei contratti collettivi sulla base della corresponsione di incrementi pari al solo adeguamento della retribuzione al tasso di inflazione programmata, a fronte dell'assicurazione fornita dal Governo di un pieno recupero, sulla base di specifiche norme speciali, non solo dei tagli derivanti dalla riduzione del limite di crescita dei fondi unici ma anche, per intero, di quelli connessi con la riduzione del gettito di una serie di norme speciali attributive di specifici trattamenti accessori in favore del personale.

In linea con tale accordo la legge finanziaria per il 2009 (legge 22 dicembre 2008, n. 203, art. 1, commi 33 e 34), prevede la riassegnazione ai fondi unici, in aggiunta al meccanismo già previsto nel decreto legge n. 112 del 2008, anche degli ulteriori eventuali risparmi di spesa

---

<sup>12</sup> Tali risorse erano provvisoriamente allocate nel "Fondo per interventi strutturali di politica economica" dall'art. 63 del citato decreto legge, in vista della concreta destinazione delle stesse ad opera della legge finanziaria per il 2009.



derivanti dagli interventi di riordino delle Amministrazioni, di razionalizzazione della spesa di personale, non presi in considerazione per determinare l'entità dei saldi di bilancio.

Su tali basi, nei primi mesi del 2009 sono state sottoscritte in sequenza (prima ancora dell'emanazione dell'atto di indirizzo da parte dei competenti comitati di settore) le ipotesi di accordo relative al personale dei Ministeri, della scuola, delle agenzie fiscali, degli enti pubblici non economici, delle università e della ricerca.

Il contenuto delle diverse ipotesi di accordo appare estremamente semplificato e modulato sulla base di quanto pattuito per il comparto Ministeri.

Le risorse disponibili vengono utilizzate per corrispondere incrementi - concentrati in gran parte sulle componenti fisse della retribuzione - pari al 3,2 per cento della massa salariale di riferimento a decorrere dall'1 gennaio 2009, con previsione, per l'anno precedente, della sola indennità di vacanza contrattuale. In valori assoluti tale incremento risulta parametrato a 70 euro lordi mensili per il comparto ministeri a fronte di 101 concessi in esito alla contrattazione per il precedente biennio.

Sul piano normativo gli accordi prevedono la possibilità, per le Amministrazioni, di adottare progetti e programmi per il miglioramento della produttività, finalizzati all'innovazione dell'organizzazione e ad un miglioramento misurabile della soddisfazione degli utenti esterni.

Tutti i contratti sinora sottoscritti e certificati dalla Corte recepiscono, in un apposito articolo, il contenuto del protocollo d'intesa in merito al recupero dei tagli apportati alle disponibilità dei fondi unici di amministrazione dal decreto legge n. 112 del 2008, da effettuare, almeno parzialmente, entro il 30 giugno 2009.

La Corte ha già sottolineato, in tutti i rapporti di certificazione, la natura al momento meramente programmatica di tale previsione, in quanto il recupero è subordinato alla verifica del positivo andamento del meccanismo di finanziamento sopradescritto o, in alternativa, all'entrata in vigore di norme sostanziali di rango primario indispensabili per garantire la necessaria provvista finanziaria.

Al momento della certificazione delle diverse ipotesi di accordo, a fronte di un ammontare dei tagli recati dal decreto-legge n. 112 del 2008 pari a 720 milioni di euro per il 2009, risultavano disponibili, sul fondo previsto dall'art. 1, comma 34, della legge finanziaria per il 2009 (legge 22 dicembre 2008, n. 203) risorse stimabili nella minor misura di circa 130 milioni di euro (di cui 100 milioni derivanti dalla quota parte disponibile della dotazione iniziale del citato fondo e 30 quali ulteriori economie in corso di definitivo accertamento).

E' attualmente in corso una verifica congiunta tra il Dipartimento della funzione pubblica e il Ministero dell'economia e delle finanze relativamente all'esatta quantificazione delle risorse disponibili per dar seguito alla previsione contrattuale.

Al di là di quanto sopra, la Corte, nel valutare la compatibilità economico finanziaria degli oneri contrattuali, osservava come, alla luce delle previsioni contenute nel quadro programmatico del Dpef 2009-2013, approvato il 24 giugno 2008, successivamente riviste in senso peggiorativo già nel corso del 2008, la contrattazione collettiva relativamente al personale pubblico avrebbe dovuto perseguire il duplice obiettivo di garantire una moderazione salariale per evitare tensioni sul fronte della tenuta dei conti pubblici e al contempo porre realmente le premesse per migliorare l'efficienza dei servizi pubblici, indispensabile anche per il rilancio dell'economia reale, attraverso la previsione di una contropartita in termini di miglioramento qualitativo delle prestazioni. Aumenti anche contenuti del costo del lavoro, non compensati da reali incrementi di produttività, osservava la Corte, avrebbero potuto amplificare gli effetti sull'economia reale del negativo andamento in termini reali del Pil, accompagnato da una permanenza, seppur in frenata, di fenomeni inflativi.

In relazione a quanto sopra la Corte sottolineava positivamente la rapida conclusione delle trattative contrattuali e la decisione di limitare gli incrementi retributivi a percentuali corrispondenti all'ammontare dell'inflazione programmata per il biennio, al fine di contemperare le esigenze di una politica di moderazione salariale con quelle di garantire il potere di acquisto dei dipendenti ed il conseguente livello di domanda interna di beni e servizi.

Le Tavole di seguito riportate individuano il costo a regime dei contratti relativi al biennio 2008-2009 già definitivamente sottoscritti e di quelli da stipulare. Il raffronto con le tabelle 1 e 2 consente di evidenziare il minor impatto economico della nuova tornata, l'unica avviata nel rispetto dei contenuti dell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi.

Tavola 7.3

*Oneri derivanti dai CCNL relativi al biennio 2008-2009 sottoscritti fino a maggio 2009*

*(milioni di euro)*

Comparto	Stipula	Unità di personale	Competenza		Cassa	
			2008	2009	2008	2009
Agenzie fiscali	gen-09	56.888	10,21	82,76		92,97
Ministeri	gen-09	182.416	28,71	229,67		258,38
Scuola	gen-09	1.153.026	184,28	1.519,47		1.703,75
Enti pubblici non economici	feb-09	56.594	10,30	88,85		99,15
Università	mar-09	57.781	10,28	72,13		82,41
Enti di ricerca	mag-09	22.950	4,97	40,88		45,86

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ARAN.

Avvertenza: I valori in neretto indicano gli importi a regime.

Tavola 7.4

*Stima dell'onere derivante dal rinnovo dei CCNL  
relativi al biennio 2008-2009 non ancora sottoscritti<sup>(1)</sup>*

(milioni di euro)

Comparto	Biennio contratt.	Unità di personale	Competenza		Cassa <sup>(2)</sup>
			2008	2009	2009
Comparti settore statale <sup>(3)</sup>	2008-09	10.810	2,18	17,39	19,57
Dirigenza settore statale <sup>(4)</sup>	2008-09	16.359	6,45	51,52	57,97
Comparti settore non statale <sup>(5)</sup>	2008-09	1.107.368	165,13	1.321,07	1.486,20
Dirigenza settore non statale <sup>(6)</sup>	2008-09	151.597	60,02	480,18	540,21
<b>TOTALE</b>		1.286.134	233,79	1.870,16	2.103,95

Fonte: elaborazione Corte conti su dati ARAN e RGS-IGOP.

Avvertenza: i valori in neretto indicano gli importi a regime.

<sup>(1)</sup> Al lordo degli oneri riflessi (contributi previdenziali ed assistenziali e IRAP). Escluse eventuali risorse aggiuntive.

<sup>(2)</sup> La stima di cassa è calcolata ipotizzando la sottoscrizione di tutti i CCNL nell'anno 2009.

<sup>(3)</sup> Presidenza del Consiglio dei ministri e istituzioni di alta formazione artistica e musicale.

<sup>(4)</sup> Ministeri, agenzie fiscali, Presidenza del Consiglio dei ministri e scuola.

<sup>(5)</sup> Servizio sanitario nazionale e Regioni e autonomie locali. Incluso il personale a tempo determinato e con contratto di formazione lavoro.

<sup>(6)</sup> Enti pubblici non economici (inclusi medici e professionisti, inseriti in una sezione separata del CCNL della dirigenza), Regioni e autonomie locali, Servizio sanitario nazionale, enti di ricerca e università.

#### 4. Prime valutazioni sull'andamento della contrattazione integrativa

La Corte ha sempre sottolineato, all'interno dei referti sul costo del lavoro pubblico previsti dall'art. 60 del d.lgs. n. 165 del 2001, come il divario registrato a consuntivo tra l'andamento delle retribuzioni contrattuali e quelle di fatto percepite dagli interessati fosse da imputare ad un andamento incontrollato della contrattazione integrativa e alla dinamica di crescita dei fondi unici di amministrazione, in presenza di una serie di norme legislative attributive di risorse ulteriori ai fondi e di norme contrattuali che prevedono, in particolare per gli enti locali, l'utilizzo di ulteriori disponibilità senza predeterminazioni di limiti, in presenza di condizioni di virtuosità gestionale non particolarmente severe ovvero in relazione alla generica attivazione di nuovi servizi da rendere alla collettività.

Di qui la duplice esigenza di fissare, da una parte, limiti alla crescita delle disponibilità complessive dei fondi unici e, dall'altra, di implementare i controlli sulla contrattazione integrativa in merito alla distribuzione delle risorse esclusivamente per finalità premiali e per incentivare il merito individuale e la *performance* complessiva di ciascun ufficio.

Il decreto legge n. 112 del 2008 interviene su entrambi gli aspetti. Da un lato, come detto, viene ridotto l'ammontare dei fondi e sospesa l'operatività di una serie di norme speciali<sup>13</sup>, dall'altro vengono ampliati i poteri di referto della Corte dei conti, chiamata a verificare anche gli andamenti della contrattazione integrativa<sup>14</sup> nei singoli comparti con riferimento prioritario alle modalità di impiego delle risorse.

La Corte ha già avviato opportuni contatti con la Ragioneria generale dello Stato-IGOP per le necessarie modifiche all'attuale sistema di rilevazione dei dati relativi alla contrattazione integrativa all'interno del conto annuale<sup>15</sup>.

Da una prima generale analisi, effettuata aggregando le informazioni disponibili riferite all'esercizio 2007, emerge, dal lato delle fonti di alimentazione dei fondi, una disomogeneità tra i diversi comparti con riferimento, in particolare, alle disponibilità aggiuntive, cioè non disposte dalle leggi finanziarie in sede di determinazione delle risorse per i rinnovi contrattuali, ed il sempre crescente peso di queste ultime in relazione all'ammontare totale di ciascun fondo.

Sotto il profilo degli impieghi si evidenzia un riparto proporzionale delle disponibilità tra le tre principali finalizzazioni: progressioni economiche, indennità fisse e compensi per la produttività.

Tale ultima voce, peraltro, raggruppa una serie di misure relativamente alle quali, sulla base delle rilevazioni disponibili, non è al momento possibile, per la loro disomogeneità, verificare l'effettivo contenuto premiale, l'applicazione del principio di selettività e l'esistenza di valutazioni oggettive in merito ad incrementi nella efficienza delle attività svolte.

---

<sup>13</sup> Come evidenziato nel paragrafo 3, i tagli apportati dal decreto legge n. 112 del 2008 dovrebbero essere riassegnati ai fondi unici di amministrazione, a seguito degli accordi intervenuti tra il Governo e le organizzazioni sindacali, per un successivo utilizzo con finalità premiali.

<sup>14</sup> Con delibera n. 43 del 2008 le Sezioni riunite della Corte hanno delineato le modalità di attuazione della normativa citata. In particolare, l'ampliamento della gamma delle informazioni disponibili dovrebbe conferire ai referti al Parlamento nuove potenzialità ed estendere l'indagine fino ad ambiti molto ristretti (con la possibilità di formulare proposte di correzione dotate di particolare concretezza).

La Corte, peraltro, ha rilevato che è estraneo all'attività di referto l'accertamento della compatibilità economico-finanziaria di tutti o di alcuni dei contratti di secondo livello.

In coerenza con la predetta ricostruzione, le modifiche apportate all'art. 67 del decreto legge n. 112 del 2008 dallo schema di decreto legislativo attuativo della legge n. 15 del 2009, accentuano il carattere di referto dell'attività demandata alla Corte dei conti in materia di contrattazione integrativa, escludendo l'esame della compatibilità economico finanziaria dei singoli contratti.

Resta, peraltro, il problema di consentire, prima della compiuta realizzazione dei relativi effetti, un esame delle spese disposte dai contratti decentrati al fine di accertare la coerenza con le limitazioni poste dalla legge o dai contratti collettivi nazionali. Ciò potrebbe avvenire in sede di attuazione dell'art. 11, commi 2 e 3, della legge n. 15 del 2009 (controllo concomitante).

<sup>15</sup> Alcune delle richieste specifiche formulate dalla Corte sono già contenute nella circolare che la Ragioneria generale dello Stato-IGOP ha inviato a tutte le Amministrazioni per la trasmissione dei dati necessari alla redazione del conto annuale 2008 (circolare del 16 aprile 2009, n. 17).

## 5. La spesa di personale nel rendiconto relativo all'esercizio 2008

Nella classificazione economica delle voci di spesa del bilancio dello Stato, i redditi da lavoro dipendente del personale appartenente alle pubbliche Amministrazioni statali<sup>16</sup>, compreso quello in regime di diritto pubblico, sono ricompresi nella categoria 1, all'interno del titolo I (spese correnti).

La predetta categoria è articolata in quattro sottocategorie:

- retribuzioni lorde in denaro (stipendi, straordinario, fondo unico di amministrazione e altri compensi, con separata evidenziazione di quanto spettante ai lavoratori a tempo determinato);
- retribuzioni lorde in natura (essenzialmente buoni pasto e vestiario per gli aventi diritto);
- contributi sociali effettivi (distinti per tipologia di emolumenti);
- contributi figurativi.

A consuntivo dell'esercizio 2008, gli stanziamenti definitivi della categoria 1 rappresentano il 18,7 per cento del totale delle spese correnti, con una diminuzione del rapporto di 0,4 punti rispetto al dato riferito al 2007.

Depurando dalla predetta categoria i contributi figurativi e aggiungendo il valore delle spese di missione corrisposte agli interessati (ricompresi nella categoria 2.2.13) e le imposte sulla produzione (categoria 3), si ottiene il valore convenzionalmente attribuito alla spesa di personale<sup>17</sup>.

La tabella di seguito riportata evidenzia, negli ultimi quattro anni, l'andamento della gestione di cassa e di competenza della spesa di personale.

---

<sup>16</sup> Relativamente all'esercizio 2008, come riportato nel paragrafo 1, risultano poste a carico del bilancio dello Stato anche le somme necessarie a garantire al personale appartenente a comparti non statali di contrattazione gli ulteriori benefici contrattuali stabiliti nell'accordo sottoscritto tra il Governo e le parti sociali nel mese di maggio 2007, al fine di consentire l'avvio delle trattative per il rinnovo degli accordi relativi al biennio 2006-2007.

<sup>17</sup> Confronta la circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 5 del 25 gennaio 2008.

**SPESE PER IL PERSONALE STATALE - valori in euro**

	PREV. INIZ. COMP.	PREV. DEF. COMP.	MASSA IMPEGNABIL E	IMPEGNI TOTALI IN C/C	PAGATO COMPETENZ A	PAGATO RESIDUI	PAGATO TOTALE	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE (-)	RESIDUI AL 31/12/08
2005	84.848.873.069	86.641.114.369	89.555.486.543	85.664.141.921	80.755.325.473	2.299.055.087	83.054.380.560	976.972.448	7.329.651.845
2006	87.282.591.374	89.790.042.108	95.437.586.138	92.515.448.979	89.666.006.647	1.513.872.393	91.179.879.040	-2.725.406.870	3.341.529.397
2007	88.736.985.820	91.591.051.085	93.719.738.217	88.666.542.255	85.232.634.903	1.194.921.593	86.427.556.496	2.924.781.946	4.311.314.262
2008	93.002.382.823	95.900.573.463	97.330.944.876	94.604.202.296	90.730.020.832	1.460.913.302	92.190.934.134	1.296.371.167	4.992.441.908

**SPESE PER IL PERSONALE STATALE - variazione percentuale su anno precedente**

2005	--	--	--	--	--	--	--	--	--
2006	2,87	3,63	6,57	8,00	11,03	-34,15	9,78	-378,96	-54,41
2007	1,67	2,01	-1,80	-4,16	-4,94	-21,07	-5,21	-207,32	29,02
2008	4,81	4,71	3,85	6,70	6,45	22,26	6,67	-55,68	15,80

N.B.: Tale aggregazione è stata ottenuta sommando gli importi riportati nella categoria I della classificazione economica del bilancio "Redditi da lavoro dipendente", al netto dei "contributi sociali figurativi", con gli importi della categoria III "Imposte pagate sulla produzione" e della sottocategoria 2.2.13 "Indennità di missione e rimborsi spese viaggi".

Tavola 7.5

Relativamente all'esercizio 2008 si accentua il *trend* in crescita degli stanziamenti iniziali (+4,8 per cento) rispetto al 2007.

Come avvenuto nei precedenti esercizi, si rileva uno scostamento tra previsioni iniziali (93 miliardi) e definitive (95,9), derivante dalla legge di assestamento<sup>18</sup> e dai prelevamenti a carico del fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine.

I dati relativi al 2008 evidenziano una crescita degli impegni e dei pagamenti (+6,70 per cento e +6,67 per cento) rispetto all'esercizio 2007.

Peraltro, come evidenziato nella relazione relativa al Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2007, le somme necessarie a corrispondere i previsti incrementi contrattuali non erano state utilizzate, a causa della sottoscrizione degli accordi per il biennio 2006-2007 negli ultimi mesi dell'anno ed alla tardiva emanazione dei previsti decreti di variazione di bilancio necessari a trasferire le disponibilità stanziare dal decreto legge 1 ottobre 2007, n. 159, convertito nella legge 29 novembre 2007, n. 222.

Nonostante il verificarsi di eccedenze di spesa, in particolare sui capitoli relativi ai compensi per il personale della scuola (594 milioni) e della ricerca (25 milioni), il dato globale evidenzia la formazione di economie per un totale di 1,3 miliardi.

## **6. L'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente nei dati di contabilità nazionale**

Nel referto relativo al rendiconto per l'esercizio 2007, la Corte dava atto delle rilevazioni effettuate dall'ISTAT, nell'ambito dei dati di contabilità nazionale, in merito all'andamento della spesa per redditi da lavoro dei dipendenti delle Amministrazioni pubbliche, stimato nel 2007 a 164,6 miliardi, con una variazione rispetto all'anno precedente dell'1,1 per cento: la più contenuta registrata negli ultimi anni.

Tale dato complessivo era la risultante di una crescita del 5,5 per cento dei redditi dei dipendenti delle Amministrazioni centrali e di una caduta di oltre 4 punti per quelli delle Amministrazioni locali. Più rilevante ancora, sia pur con un peso minore sull'aggregato totale, la diminuzione della spesa per redditi negli enti di previdenza (-10 per cento circa).

Tale andamento, in un contesto caratterizzato dalla sostanziale invarianza del numero degli addetti, è da imputare alla diversa tempistica nel rinnovo dei contratti sottoscritti nel 2007

---

<sup>18</sup> Confronta paragrafo 2.

i cui effetti sono recepiti, secondo il criterio della competenza economica, nei dati di contabilità nazionale.

Per le Amministrazioni locali, allo slittamento del rinnovo andava aggiunta la forte diminuzione della spesa per arretrati che aveva registrato un picco nell'anno precedente. Per gli enti previdenziali, che pure hanno visto il rinnovo del contratto nel 2007, il calo era da imputare alla diminuzione della componente di arretrati e, probabilmente, a un diverso addensamento nei livelli derivante dal *turnover*.

In relazione a tale andamento stimato nell'esercizio 2007, la percentuale della spesa per redditi dei dipendenti pubblici sul prodotto interno lordo diminuiva di 0,3 punti percentuali rispetto al 2006 (dall'11 al 10,7 per cento)<sup>19</sup>.

Per il 2008, il Dpef ipotizzava un rimbalzo della spesa per redditi, in relazione al completamento della contrattazione per il biennio 2006-2007 e all'avvio di quella per il successivo periodo 2008-2009, con una crescita stimata del 6 per cento rispetto al 2007.

Tale previsione, peraltro, già rivista al ribasso nella nota di aggiornamento al citato Dpef, secondo le rilevazioni riportate nel Rapporto annuale sulla situazione economica del Paese nel 2008, si attesta al 4,1 per cento, con un valore stimato dei redditi da lavoro dipendente pari a 171,2 miliardi. Hanno concorso al miglioramento delle previsioni, da un lato, il rinvio della stipula dei contatti concernenti tutte le aree dirigenziali per il biennio 2006-2007 e, dall'altro, la sottoscrizione di quelli per il nuovo biennio nei limiti dell'inflazione programmata, con una ridotta incidenza di spesa per arretrati, in quanto per il 2008 risulta confermata la corresponsione della sola indennità di vacanza contrattuale.

Al termine dell'esercizio 2008, pur tenendo conto del negativo andamento del Pil, il rapporto percentuale tra la spesa per redditi e il prodotto interno lordo, seppur in aumento rispetto al precedente esercizio, dovrebbe risultare ancora contenuto al di sotto dell'11 per cento.

Significativi, per il raggiungimento del predetto risultato, i limiti posti all'andamento della contrattazione integrativa che hanno determinato un freno allo scostamento sinora sempre registrato tra retribuzioni di fatto e retribuzioni contrattuali, con un deciso miglioramento della programmazione della spesa.

---

<sup>19</sup> Il rapporto annuale sulla situazione economica del Paese, presentato il 26 maggio 2008, rivede al ribasso le previsioni per il 2007 (164 miliardi) evidenziando una percentuale di incremento rispetto al 2006 decisamente minore (0,51 per cento), la più bassa registrata negli ultimi anni.