

sul costo del lavoro pubblico, sembra evidente che il modo in cui è strutturata l'attribuzione delle menzionate indennità rischia di determinare (a mo' di veri e propri "entitlements") l'insorgenza di diritti soggettivi alla loro corresponsione, ben al di là della misura complessiva in ciascun contratto stabilita.

3.3.8. Sempre fonte di preoccupazione rimane, infine, la copertura finanziaria degli oneri derivanti dai contratti collettivi per i dipendenti dei comparti "non statali": enti pubblici, regioni ed enti locali, servizio sanitario nazionale. E' noto che, per questi comparti, gli oneri contrattuali - pur quantificati, dallo scorso anno, in legge finanziaria - non trovano copertura nei capitoli di bilancio destinati al finanziamento degli altri contratti (quelli, cioè, dei comparti "statali"). Tali oneri vengono fatti gravare, infatti, direttamente sui bilanci degli enti, a loro volta alimentati - in maggiore o minor misura - da trasferimenti statali. Senonché, per quanto il d.lgs. n. 29/1993 (art. 52, comma 1) consenta questa modalità di copertura, non viene affatto meno - a giudizio della Corte - la necessità che i fondi di bilancio destinati al finanziamento della spesa regionale, sanitaria e locale esibiscano, a riguardo della spesa per il personale, adeguate e specifiche dimostrazioni di copertura.

Il tema, ripetutamente affrontato nelle relazioni degli anni trascorsi ³⁸, suggerisce ancora una volta di richiamare l'attenzione del Governo e del Parlamento - specialmente in un momento, com'è quello attuale, di particolare attenzione agli equilibri dei conti pubblici - sulla circostanza che la distribuzione dei costi di ciascun contratto fra il bilancio dello Stato e i bilanci dei singoli enti non può andare disgiunta dall'esigenza di rinvenire una analitica indicazione, nei diversi fondi del bilancio statale destinati al finanziamento degli enti, degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali. In caso contrario, continuerebbe a verificarsi uno dei maggiori effetti perversi generati dal precedente sistema di contrattazione: quello per cui, in sede di stipulazione dei contratti, una serie di oneri vien fatta gravare sui bilanci delle regioni, degli enti locali e degli enti pubblici, per essere riversata, in un secondo momento, sul bilancio statale.

Come più volte la Corte ha avuto modo di avvertire, ove gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva venissero semplicemente "caricati" sui bilanci degli enti a finanza derivata, si rischierebbe di determinare una sorta di decentramento del debito pubblico, la cui crescita potrebbe determinare squilibri più o meno rilevanti negli assetti finanziari regionali e locali, o - ancor peggio - potrebbe dar luogo a situazioni di inadempienza nei confronti degli aventi diritto ai benefici economici stabiliti dai contratti collettivi, con la creazione, in ultima analisi, di "oneri occulti" che finirebbero per gravare - come spesso è accaduto nel campo della spesa sanitaria - sul bilancio statale e sui complessivi equilibri di finanza pubblica ³⁹.

Soltanto l'effettiva sussistenza di copertura finanziaria per gli oneri che gravano sugli enti a finanza derivata autorizza, del resto, a ritenere osservata la prescrizione dell'art. 27 della legge n. 468/1978, che sancisce l'obbligo di quantificazione e copertura di tutti gli oneri posti a carico degli enti che compongono il settore pubblico allargato.

4. Le autorizzazioni di spesa per i contratti collettivi 1994-97 nelle leggi finanziarie 1994-1996: un quadro d'insieme

La tab. B riporta i dati relativi alle autorizzazioni di spesa per il personale pubblico contenute nelle leggi finanziarie 1994, 1995 e 1996.

La successiva tab. C, tratta dalla "direttiva finanziaria" del Governo all'ARAN dell'1 febbraio 1995, riporta la prevista distribuzione della spesa fra i diversi comparti e fra le diverse aree di contrattazione, relativamente al primo biennio contrattuale.

Gli stanziamenti disponibili per i contratti relativi al secondo biennio (1996-97) della tornata contrattuale 1994-97 sono stati fissati, dalla legge finanziaria 1996, secondo quanto risulta dal prospetto che segue (il quale comprende anche gli oneri previsti per i miglioramenti economici al personale "non contrattualizzato"):

³⁸ V., da ultimo: la Relazione della Corte dei conti al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1993, vol. I, cap. IX, par. 4.1, nonché la Relazione (prima) annuale al Parlamento ed ai Consigli regionali sulla finanza regionale, es. fin. 1990-1994, cap. I, par. 3.

³⁹ Cfr., da ultimo, la Relazione della Corte dei conti al Parlamento sulle leggi di spesa pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 1992, par. 2.3.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

ONERI CONTRATTUALI

Legge finanziaria 1996

(in miliardi, al lordo degli oneri contributivi)

	1996	1997	1998
Comparti "statali" (a)	2.640	5.750	6.890
Comparti "non statali" (b)	2.340	5.730	6.490
Personale "non contrattualizzato" (c)	1.040	2.310	2.790
TOTALE	6.020	13.430	16.710

(a) Ministeri, aziende autonome, scuola, università.

(b) Parastato, sanità, enti locali, ricerca.

(c) Magistrati, forze armate e corpi di polizia, carriera diplomatica e carriera prefettizia, dirigenti generali ed equiparati.

A sua volta, il Governo, nell'impartire all'ARAN la direttiva (7 febbraio 1996) per il rinnovo dei contratti 1996-1997, ha così determinato gli importi, al netto degli oneri previdenziali, disponibili per gli aumenti salariali:

	1996	1997	1998
Comparti "statali"	1.707	3.921	4.741
Comparti "non statali"	1.768	4.063	4.912

A tali stanziamenti vanno aggiunti 200 miliardi destinati ai buoni pasto per il personale civile dei ministeri e 50 miliardi per il riequilibrio delle retribuzioni dei dirigenti statali.

Gli oneri sociali a carico del datore di lavoro pubblico, dovuti secondo la legge n. 335/1995, sono stati calcolati con un'aliquota del 39% circa per il settore "Stato" (comprensivi del 23,8% per oneri previdenziali; del 9,60% per il SSN e del 5,68% per la buonuscita) e del 32% per i restanti comparti.

Diversamente dalla direttiva (5 settembre 1994) per i rinnovi del primo biennio (1994-1995), che stabiliva gli importi disponibili per ciascuno dei contratti da rinnovare, la nuova direttiva affida interamente all'ARAN la responsabilità di ripartire fra i vari comparti le risorse stanziata dalla legge finanziaria. Peraltro, essa rende ancor più stringenti le condizioni poste dalla prima direttiva per la concessione di aumenti connessi ad incrementi della produttività collettiva e individuale. Inoltre, l'erogazione dei compensi accessori correlati a risparmi di gestione o alla realizzazione di entrate aggiuntive (gli uni e le altre derivanti da incrementi qualitativi o quantitativi di attività del personale) viene rigorosamente subordinata all'attuazione, nelle singole amministrazioni, di un'organizzazione per centri di costo, nonché all'istituzione dei nuclei di valutazione e all'avvio dei controlli di gestione. Per il resto, la nuova direttiva conferma integralmente i principi posti da quella precedente in tema - fra l'altro - di "standards" di rendimento e di risultato, criteri per la verifica e la misurazione dell'attività amministrativa, miglioramento delle relazioni con l'utenza.

All'ARAN è anche affidato il compito di valutare in sede contrattuale la misura del recupero del differenziale tra tasso d'inflazione effettivo e tasso programmato.

Secondo valutazioni di fonte governativa, la dinamica delle retribuzioni dovrebbe registrare, nel 1996, un incremento del 4,8%, che sconta una serie di fattori quali: il trascinarsi al 1996 dei benefici contrattuali erogati, in diversi comparti, a partire dal dicembre 1995 ma relativi al biennio 1994-95; il ritardo nel rinnovo di alcuni contratti 1994-95 (per i comparti "ricerca", "università" e "aziende", per i medici e per le aree dirigenziali, esclusa quella degli enti locali), che ha comportato il rinvio al 1996 di una parte degli oneri contrattuali previsti per il 1995; il probabile recupero del differenziale d'inflazione per il 1994-95; e, naturalmente, gli incrementi contrattuali per il biennio 1996-97. E' anche previsto, tuttavia, che "gli scaglionamenti degli aumenti salariali e i tempi tecnici di erogazione della spesa per il personale contribuiranno a distribuire l'impatto economico di tutti questi fattori nei prossimi tre anni" ⁴⁰.

⁴⁰ Ministero del bilancio, Relazione cit., par. 3.3.

5. Problematiche emerse nella sede del controllo preventivo di legittimità sui contratti collettivi

5.1. Il controllo di legittimità sulle autorizzazioni alla sottoscrizione dei contratti decentrati

Le prime problematiche emerse in sede di controllo preventivo sui contratti collettivi sono state illustrate nella relazione dello scorso anno.

Fra i problemi più rilevanti emersi in sede di esame dei contratti collettivi nazionali, è da segnalare che, in molti casi, la mancanza, o quanto meno l'insufficienza, di dati omogenei ed aggiornati sulla consistenza dei pubblici dipendenti e sulle dimensioni delle conseguenze finanziarie derivanti dall'attribuzione di benefici economici e di carriera non ha consentito alla Corte di attuare una compiuta valutazione della compatibilità economica dei contratti, ai sensi dell'art. 51, comma 2, del d.lgs. n. 29/1993.

Le carenze di cui si parla sono state formalmente evidenziate dalla Sezione di controllo con riguardo al contratto collettivo di lavoro del personale dipendente dai Ministeri ⁴¹, ma carenze analoghe sono emerse anche nell'esame di contratti collettivi successivi ⁴².

Quanto al primo dei contratti menzionati, ha osservato la Sezione che le "relazioni tecniche" predisposte ai sensi dell'art. 52 del d.lgs. n. 29/1993 erano state redatte sulla base di dati non sufficientemente attuali, in termini troppo sintetici e comunque tali da non dare adeguata e certa dimostrazione degli oneri derivanti dal contratto. Il che non ha consentito alla Corte una puntuale verifica della quantificazione complessiva della spesa e della compatibilità di questa con i provvedimenti di programmazione economico-finanziari predisposti dal Governo, con le leggi finanziarie e di bilancio e con le leggi collegate alla manovra di finanza pubblica.

Né, d'altro canto, è risultato che in sede di contrattazione si sia proceduto ad alcun tipo di verifica degli oneri derivanti dal contratto o che siano state predisposte note illustrative con riferimento alle limitazioni imposte dalla legge finanziaria in materia di rinnovo contrattuale del personale del pubblico impiego.

Anche in ordine alla richiesta, formulata dall'ufficio di controllo, di fornire indicazioni sull'evoluzione della spesa al netto ed al lordo dell'incremento derivante dal rinnovo contrattuale - richiesta preordinata a consentire una più approfondita indagine sulla quantificazione della spesa, e quindi una verifica della corrispondenza degli oneri derivanti anche in via indiretta dal contratto con le percentuali di incremento retributivo concordato con le Confederazioni sindacali - il Governo ha risposto di non essere in grado di fornire gli elementi richiesti, non essendo ancora compiuto il procedimento di disaggregazione dei capitoli di bilancio concernenti le spese per il personale, al fine di consentire una aggiornata ricostruzione delle singole voci retributive.

In questa situazione, la Sezione di controllo ha dovuto limitarsi a prendere atto della quantificazione della spesa operata dalla parte pubblica e certificata dal Dipartimento della funzione pubblica, rinviando alla sede del controllo successivo (ex art. 65 d.lgs. n. 29/1993) la verifica della corrispondenza dei dati dichiarati con la spesa effettiva.

5.2. Le incertezze circa la "compatibilità economica" dei contratti collettivi

Tema decisamente rilevante è quello del controllo sui contratti collettivi decentrati, in ordine al quale la Sezione di controllo ⁴³ ha ritenuto che le relative "autorizzazioni alla sottoscrizione" siano assoggettate al controllo preventivo di legittimità disciplinato dall'art. 3 della legge n. 20/1994; ciò, sul presupposto che la Corte dei conti sia compresa nel novero de "gli organi competenti secondo le disposizioni vigenti" (art. 51, comma 3, d.lgs. n. 29/1993) ad esercitare il controllo preventivo di legittimità sulle autorizzazioni alla sottoscrizione dei contratti decentrati.

Non si può far a meno di segnalare, peraltro, come la sottoposizione a controllo preventivo di legittimità di tutti i contratti collettivi decentrati sia fonte di notevoli disomogeneità nell'ambito del nuovo sistema dei controlli introdotto dalla legge n. 20/1994. Invero, l'assoggettamento a controllo preventivo - richiesto dal d.lgs. n. 29/1993, richiamato, sul punto specifico, dalla legge n. 20/1994 - di un presumibile elevato numero di contratti collettivi, corrispondente alla fitta rete periferica delle amministrazioni statali, è del tutto incoerente, a giudizio della Sezione di controllo, con la "ratio" della legge n. 20/1994, la quale, privilegiando il controllo successivo sulla gestione, ha circoscritto il controllo preventivo di legittimità ad un numero limitato di atti, selezionati tra i più importanti tra quelli posti in essere dalle autorità di governo e dalla dirigenza amministrativa.

⁴¹ Del. 6 maggio 1995, n. 71.

⁴² Si v., ad esempio, per il contratto di lavoro dei dirigenti ricompresi nel comparto "regioni-autonomie locali", la del. n. 47 del 22 febbraio 1996, n. 47.

⁴³ Del. 1 febbraio 1996, n. 45.

Da segnalare, altresì, che, mentre per la Corte dei conti il termine per lo svolgimento del controllo è quello di trenta giorni (stabilito dall'art. 3, comma 2, della legge n. 20/1994, come sostituito dall'art. 2 del d.l. n. 79/1996⁴⁴), per gli altri organi tale termine resta determinato nel diverso termine di quindici giorni, tra l'altro non assoggettato al particolare regime delle interruzioni, previsto per la Corte dei conti.

5.3. Le ritenute dei contributi sindacali

Per quanto riguarda le singole clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro ritenute illegittime dalla Sezione di controllo⁴⁵, un cenno particolare merita la disposizione contenuta nel contratto collettivo quadro per la disciplina delle ritenute dei contributi sindacali, in base alla quale l'effetto delle revoche delle deleghe concernenti le trattenute sindacali avrebbe dovuto decorrere, indipendentemente dalla verifica dell'effettiva volontà dei lavoratori, "dal primo del mese successivo al sessantesimo giorno dalla presentazione" della revoca stessa.

Ha ritenuto la Sezione di controllo che tale clausola si ponesse in contrasto con la volontà popolare espressa nel referendum dell'11 giugno 1995⁴⁶. Risulta, infatti, dalla sentenza emessa dalla Corte costituzionale in sede di giudizio sulla ammissibilità della richiesta di consultazione popolare⁴⁷ che l'intendimento perseguito dai promotori del referendum era essenzialmente quello di restituire all'autonomia privata, individuale e collettiva, la disciplina della materia dei contributi sindacali, mediante l'eliminazione delle disposizioni di legge che contemplavano il diritto dei sindacati alla trattenuta ed il correlativo obbligo di intermediazione delle amministrazioni. Si voleva, in altri termini, perseguire il fine di impedire la predeterminazione, in via generale, "di un vincolo contributivo a tempo indeterminato a carico del lavoratore, anche indipendentemente dalla permanenza del vincolo associativo", e, più in generale, della permanenza di una volontà dell'obbligato diretta al pagamento del contributo.

Ciò, d'altro canto, era riconosciuto nella stessa relazione tecnica che accompagnava il contratto collettivo quadro, laddove si individuava "il vero nodo sostanziale del referendum abrogativo", nella "immediata operatività della revoca della delega".

Con la clausola sopra menzionata, invece, si poneva una disposizione contrastante con la finalità di eliminazione degli automatismi, perseguita dai promotori del referendum.

Al riguardo è anche da rilevare che una specifica clausola del contratto collettivo quadro demandava ai contratti collettivi di comparto la determinazione di strumenti di verifica della volontà dei lavoratori in ordine alla permanenza del vincolo contributivo.

Tale previsione è rimasta del tutto inattuata nei successivi contratti collettivi nazionali di lavoro.

5.4. Problemi particolari

La nuova disciplina della contrattazione collettiva contenuta nel d.lgs. n. 29/1993, e il superamento della rigida ripartizione di competenze tra disciplina unilaterale e disciplina contrattata, hanno fatto sì che le illegittimità riscontrate in sede di esame dei contratti collettivi di lavoro relativi all'ultima tornata contrattuale siano state notevolmente inferiori rispetto a quelle rilevate in passato.

Le sole clausole ritenute illegittime dalla Sezione di controllo riguardano infatti, oltre la menzionata disposizione sulla revoca delle deleghe per il pagamento dei contributi sindacali, il consolidamento di posizioni giuridiche ed economiche illegittimamente attribuite, la sanatoria di precedenti patti in deroga⁴⁸ e la parziale anticipazione della giurisdizione ordinaria in materia di controversie di lavoro⁴⁹.

6. I tempi per l'attribuzione di efficacia ai contratti collettivi

La riforma realizzata dal d.lgs. n. 29/1993 non ha fatto venir meno uno dei maggiori inconvenienti verificatisi nel vigore del precedente regime di contrattazione collettiva: quello per cui gli accordi collettivi acquistano efficacia non già immediatamente (come nel settore privato) o, comunque, a breve termine dalla stipula,

⁴⁴ Si v., al riguardo, la già citata deliberazione n. 71 del 1995.

⁴⁵ Del. 6 maggio 1995, n. 71; 30 novembre 1995, n. 155 e 156; 11 gennaio 1996, n. 20; 22 febbraio 1996, n. 47.

⁴⁶ Cfr. del. n. 20 del 1996, cit.

⁴⁷ Corte cost., 11-12 gennaio 1995, n. 13.

⁴⁸ Del. n. 155/1995 e 156/1995, cit.

⁴⁹ V., sull'istituzione di collegi arbitrali, le del. n. 155/1995 e n. 47/1996, cit.

ma segue, spesso, a distanza di alcuni mesi dal momento in cui è stata raggiunta l'intesa fra Governo e organizzazioni sindacali.

Il tema, più volte affrontato, in passato, dalla Corte, viene qui riproposto per suggerire la necessità di rimediare l'intero procedimento di contrattazione stabilito dal d.lgs. n. 29, anche con la fissazione di precisi termini alle fasi che seguono quella di controllo. Invero, le uniche misure assunte dal legislatore per conseguire la più sollecita attribuzione di efficacia agli accordi sottoscritti sono consistite nel fissare termini perentori all'Aran (per l'inoltro al Governo dei testi concordati dei contratti nazionali) e alla Corte dei conti (per l'esercizio dei suoi controlli, con l'effetto che il "silenzio in sede di controllo" è sinonimo di "controllo ad esito positivo"). Anche al Governo sarebbe fissato un termine perentorio (15 giorni) per pronunciarsi, in senso positivo o negativo, sull'autorizzazione alla sottoscrizione; ma il termine è, in molti casi, apparente, dal momento che esso non ha un termine certo di decorrenza quando, trattandosi di contratti relativi al personale dipendente da regioni ed enti locali, il Governo è tenuto a provvedere "previa intesa con le amministrazioni regionali, espressa dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano" (art. 51, comma 1, d.lgs. n. 29/1993).

Senonché, la puntuale osservanza dei "tempi di controllo" non è sufficiente, di per sé, a garantire che gli accordi diventino efficaci in tempi ragionevolmente brevi. Tale insufficienza dipende, essenzialmente, dalla molteplicità dei soggetti istituzionali che partecipano o intervengono - formalmente e informalmente - nel procedimento che segue il raggiungimento dell'intesa fra le parti negoziali (così, ad esempio, il Dipartimento della funzione pubblica e il Ministero del tesoro per i riscontri interni di legittimità e di compatibilità finanziaria; il Consiglio dei ministri per l'autorizzazione alla sottoscrizione; il Dipartimento della funzione pubblica per corrispondere ai rilievi di legittimità formulati dalla Corte dei conti; le parti negoziali per raggiungere, eventualmente, una nuova intesa, dopo i rilievi formulati dalla Corte o dopo la pronuncia negativa della Sezione di controllo sull'autorizzazione alla sottoscrizione). Donde, appunto, l'opportunità e la necessità - anche in relazione alle norme che impongono la fissazione di termini ai procedimenti amministrativi ed alle loro fasi, con l'individuazione dei relativi responsabili (art. 2 e 4 legge n. 241/1990) - di stabilire precise scansioni temporali al procedimento in discorso.

La tab. E riporta i dati temporali relativi a ciascuna fase del procedimento che, partendo dal raggiungimento delle intese contrattuali, culmina - dopo il controllo della Corte sulle autorizzazioni alla sottoscrizione - nella pubblicazione dei provvedimenti di autorizzazione e dei relativi contratti.

7. Consistenza del personale, piante organiche, mobilità

7.1. La consistenza del personale pubblico viene calcolata, come detto, dalla Ragioneria generale dello Stato in sede di elaborazione del "conto annuale".

L'ultimo di tali conti espone la situazione del personale statale al 31 dicembre 1994 (v. tab. F). Per il 1995 si dispone, al momento, unicamente delle stime, relative a tutti i comparti, contenute nella "Relazione generale sulla situazione economica del paese"⁵⁰ e riportate nella tab. G. Saranno disponibili, a breve, i dati, relativi al personale dello Stato, raccolti dalla Corte dei conti in occasione della ricerca preliminare al menzionato lavoro di riclassificazione del bilancio dello Stato.

La consistenza del personale di ruolo delle pubbliche amministrazioni è stimata, dalla "Relazione generale sulla situazione economica del paese", in 3.183.866 di unità. La riduzione del 7,2% rispetto al 1994 è determinata dall'uscita dal comparto "aziende autonome" dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, ormai trasformata (dalla legge n. 71/1994) in ente pubblico economico. Tenendo conto di tale elemento, si può affermare che il numero degli occupati è rimasto sostanzialmente invariato.

Va rammentato, al riguardo, che il blocco del "turn-over" disposto dalla legge finanziaria 1995 (previsto per i comparti "ministeri", "aziende autonome", "enti pubblici non economici" ed "enti di ricerca") ha limitato le assunzioni al 10% delle cessazioni avvenute nel corso dell'anno, con il ricorso al 50% tramite mobilità. Per contro, è stata prevista l'immissione in ruolo di personale a contratto in servizio presso il Ministero del lavoro, il Ministero per i beni culturali e ambientali ed il Ministero dei lavori pubblici; inoltre, è stato disposto il trasferimento nei ruoli dei ministeri del personale già dipendente dagli enti dell'intervento straordinario nel Mez-

⁵⁰ Vol. II, p. 148.

zogiorno (circa 1.700 unità). Si è avuto, di conseguenza, un incremento di personale, nel comparto dei ministeri, pari all'1,3% rispetto al 1994.

Riduzioni di personale registrano le aziende autonome (ANAS, AIMA, Cassa depositi e prestiti, Monopoli), con la sola eccezione del Corpo dei vigili del fuoco.

Notevole è invece l'effetto determinato dal contenimento delle classi sul personale della scuola. La riduzione del 2,2% del personale di ruolo è stata in parte coperta dal ricorso al personale temporaneo; la riduzione del numero delle classi, che ha avuto effetti immediati sul personale di ruolo, dovrebbe anche determinare un minor ricorso all'utilizzazione di personale temporaneo (supplenti) ⁵¹.

7.2. Alla rideterminazione delle piante organiche si è accennato al paragrafo 2. La tab. H espone i risultati (provvisori) della relativa operazione, con riferimento alle amministrazioni dello Stato ed a quelle degli enti pubblici.

Resta da aggiungere che, secondo il Dipartimento della funzione pubblica, la rideterminazione delle piante organiche dovrebbe comportare, con riguardo alle amministrazioni finora "trattate", minori oneri per 212 miliardi rispetto a quelli derivanti dalle dotazioni organiche al 31 agosto 1993 e per 1.599 miliardi rispetto a quelli delle c.d. "dotazioni storiche" (per i ministeri, la riduzione sarebbe pari, rispettivamente, a 184 miliardi ed a 1.401 miliardi) ⁵².

7.3. La mobilità dei pubblici dipendenti, che avrebbe dovuto costituire un elemento essenziale per la razionalizzazione dell'organizzazione amministrativa, si dimostra, a tutt'oggi, difficilmente praticabile, soprattutto per la confusione del quadro normativo che la disciplina.

Così, in primo luogo, la mobilità d'ufficio ha finora riguardato i dipendenti "eccedenti" degli enti locali dichiarati in dissesto, ai sensi della legge n. 68/1993. Il relativo procedimento prevede che la graduatoria degli "eccedenti" venga comunicata, tramite il Ministero dell'interno, al Dipartimento per la funzione pubblica, che provvede al trasferimento nei successivi 45 giorni. Il trasferimento avviene, preferibilmente, verso amministrazioni della medesima regione.

Nel corso del 1995 sono state trasferite 399 unità di personale. Altri 113 dipendenti sono stati trasferiti nel primo trimestre del 1996.

7.3.1. Procedure "a corsia preferenziale" per la mobilità verso pubbliche amministrazioni di lavoratori dipendenti da enti e società già a capitale pubblico sono previste da specifiche disposizioni di legge.

Le procedure in corso riguardano i lavoratori dell'EFIM (e società controllate) e i lavoratori dell'Ente nazionale cellulosa e carta (e società controllate).

Per i lavoratori del Gruppo EFIM ha provveduto la legge 27 dicembre 1994 n. 738. Finora, risultano interessati al processo di ricollocazione n. 500 unità di personale. A tutt'oggi risultano ricollocati un centinaio di lavoratori.

I dipendenti del Gruppo ENCC sono stati iscritti, in seguito alla soppressione della capogruppo, in un ruolo unico transitorio (legge n. 595/1994, integrata dalla legge n. 337/1995). I trasferimenti di questo personale saranno disposti (con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) al termine delle operazioni di rideterminazione delle dotazioni organiche da parte delle amministrazioni statali. Le unità interessate sono circa 900.

7.3.2. Un capitolo relativamente "nuovo" della mobilità è rappresentato dalla c.d. "mobilità concordata" (regolata dall'art. 4 d.l. n. 163/1995, convertito dalla legge n. 273/1995). Le norme prevedono che le pubbliche amministrazioni possano richiedere l'attivazione delle procedure di mobilità per il 50% dei posti resisi vacanti per cessazione dal servizio. E' previsto, inoltre, che dipendenti "eccedenti" in una certa amministrazione possano essere trasferiti, mediante richiesta nominativa, ad altre amministrazioni che dimostrino situazioni di carenza.

In base a tale disciplina, sono state trasferite, nel 1995, 84 unità di personale. Si tratta: di dipendenti già impegnati in attività sindacali, per i quali è stabilito (ai sensi del d.p.c.m. n. 770/1994) il rientro nelle amministrazioni a seguito della riduzione delle aspettative sindacali; di dipendenti provenienti dagli enti previdenziali

⁵¹ V. pure il capitolo di questa relazione dedicato al "Ministero della pubblica istruzione".

⁵² Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento per la funzione pubblica. Ufficio per l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni. Le attività di razionalizzazione per una nuova organizzazione delle pubbliche amministrazioni, maggio 1996, p. 15 (dattiloscritto).

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

interessati dalla privatizzazione disposta dal d.lgs. n. 509/1994; di personale proveniente da amministrazioni che hanno dichiarato "esuberi" di personale.

Tabella A

SPESA PER IL PERSONALE STATALE

Dati di consuntivo 1992-1995

(in milioni)

ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale (C+R)	Variaz. % Anno prec.
MINISTRI E SOTTOSEGRETARI DI STATO			
1992	19.991	12.339	—
1993	12.738	9.737	-21,09
1994	8.790	7.170	-26,36
1995	8.409	6.445	-10,12
PERSONALE AMMINISTRATIVO (IMPIEGATI, TECNICI E OPERAI)			
1992	25.161.535	21.816.974	—
1993	24.690.122	21.847.159	0,14
1994	21.033.081	18.273.283	-16,36
1995	21.488.214	18.626.389	1,93
MAGISTRATI			
1992	1.362.866	1.273.678	—
1993	1.376.310	1.350.279	6,01
1994	1.485.176	1.469.768	8,85
1995	1.558.026	1.395.784	-5,03
INSEGNANTI SCUOLE MATERNE ED ELEMENTARI			
1992	13.907.047	13.561.014	—
1993	13.732.217	13.411.193	-1,10
1994	13.526.807	13.201.006	-1,57
1995	13.960.835	12.651.250	-4,16
INSEGNANTI SCUOLE SECONDARIE			
1992	27.410.908	25.960.088	—
1993	26.808.369	24.609.843	-5,20
1994	27.073.515	24.716.540	0,43
1995	28.350.049	24.529.282	-0,76

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Segue: Tabella A

ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale (C+R)	Variaz. % Anno prec.
INSEGNANTI DELLE UNIVERSITA' E ISTITUTI SUPERIORI			
1992	2.912.342	2.891.309	—
1993	2.826.059	2.820.236	-2,46
1994	18.115	14.795	-99,48
1995	17.132	13.407	-9,38
AZIENDE			
1992	1.144.421	986.755	—
1993	1.169.177	913.487	-7,43
1994	1.135.912	882.867	-3,35
1995	1.224.688	893.287	1,18
FORZE ARMATE			
1992	7.571.547	7.431.060	—
1993	8.187.149	8.155.105	9,74
1994	8.685.492	8.645.239	6,01
1995	8.035.802	7.933.985	-8,23
CORPI DI POLIZIA ED ALTRI CORPI ARMATI			
1992	13.219.629	12.665.984	—
1993	15.091.514	14.489.202	14,39
1994	15.797.960	15.237.180	5,16
1995	16.965.780	15.831.643	3,90

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Segue: Tabella A

ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale (C+R)	Variaz. % Anno prec.
RIEPILOGO: SPESA PER IL PERSONALE STATALE (SENZA AZIENDE)			
1992	91.565.865	85.612.446	—
1993	92.724.477	86.692.753	1,26
1994	87.628.937	81.564.982	-5,91
1995	90.384.247	80.988.186	-0,71

RIEPILOGO: SPESA PER IL PERSONALE STATALE (SENZA AZIENDE,
ESCLUSO AGGREGATO "MINISTRI E SOTTOSEGRETARI DI STATO")

1992	91.545.874	85.600.107	—
1993	92.711.740	86.683.016	1,27
1994	87.620.147	81.557.811	-5,91
1995	90.375.838	80.981.741	-0,71

RIEPILOGO: SPESA PER IL PERSONALE STATALE (CON AZIENDE)

1992	92.710.286	86.599.201	—
1993	93.893.654	87.606.240	1,16
1994	88.764.849	82.447.849	-5,89
1995	91.608.935	81.881.472	-0,69

RIEPILOGO: SPESA PER IL PERSONALE STATALE (CON AZIENDE,
ESCLUSO AGGREGATO "MINISTRI E SOTTOSEGRETARI DI STATO")

1992	92.690.295	86.586.861	—
1993	93.880.916	87.596.503	1,17
1994	88.756.059	82.440.678	-5,89
1995	91.600.526	81.875.028	-0,69

TAB. B/1

AUTORIZZAZIONI DI SPESA (in miliardi)
PER RINNOVI CONTRATTUALI DEI COMPARTI "STATALI"
(leggi finanziarie 1994 - 1996)

	BIENNIO CONTRATTUALE 1994-1995			BIENNIO CONTRATTUALE 1996 - 1997		1998
	1994	1995	1996	1996	1997	
1.f. 94	480+ 220 (*) --- 700 (**)	(2.650)	(4.380)			
1.f. 95		2.230 contr. 920 non c. ----- 3.150	3.800 contr. 1.540 non c. ----- 5.340		(3.800 contr.) (1.540 non c.) ----- (5.340)	
1.f. 96				2.640 contr. 1.040 non c. ----- 3.680	5.750 contr. 2.310 non c. ----- 8.060	6.890 contr. 2.790 non c. ----- 9.680

(*) Legge n. 186/95

(**) Indennita' di vacanza contrattuale

TAB. B/2

AUTORIZZAZIONI DI SPESA (in miliardi)
PER I RINNOVI CONTRATTUALI DEI COMPARTI "NON STATALI"
(leggi finanziarie 1994 - 1996)

	BIENNIO CONTRATTUALE 1994 - 1995			BIENNIO CONTRATTUALE 1996-1997		1998
	1994	1995	1996	1996	1997	
l.f. 94	519(*)	2.139	(3.455)			
l.f. 95		2.520	4.200		(4.200)	
l.f. 96				2.340	5.370	6.490

(*) Indennita' di vacanza contrattuale

TAB. C

RINNOVI CONTRATTUALI 1994-1995

Previsione di spesa per comparti di contrattazione (in miliardi)

COMPARTI	ONERE 1995	ONERE 1996	TOTALE
MINISTERI			
Livelli e Ruolo esaurimento	413,65	687,96	1.101,51
Dirigenti	20,25	35,29	55,54
AZIENDE AUTONOME			
Livelli e Ruolo esaurimento	78,62	130,64	209,26
Dirigenti	0,97	1,70	2,67
UNIVERSITA'			
Livelli e Ruolo esaurimento	72,46	120,44	192,90
Dirigenti	0,34	0,59	0,93
SCUOLA			
Livelli e Ruolo esaurimento	1.627,26	2.835,27	4.462,53
TOTALE	2.213,55	3.811,79	6.025,34

COMPARTI	ONERE 1995	ONERE 1996	TOTALE
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI			
Livelli e Ruolo esaurimento	134,40	224,02	358,42
Dirigenti	7,57	13,19	20,76
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE			
Livelli e Ruolo esaurimento	887,36	1.473,80	2.361,16
Dirigenza medica	390,39	680,09	1.070,48
Dirigenza non medica	66,25	110,48	176,73
ENTI DI RICERCA			
Livelli e Ruolo esaurimento	20,02	33,28	53,30
Dirigenti - Ricercatori - Tecnologi	14,98	26,12	41,10
ENTI LOCALI			
Livelli e Ruolo esaurimento	945,25	1.570,62	2.515,87
Dirigenti	46,78	77,39	124,17
TOTALE	2.513,180	4.208,99	6.721,99

Fonte: Aran newsletter, n. 1/1996, p. 35.

TAB. D/1

**CONTRATTI COLLETTIVI STIPULATI PER IL BIENNIO 1994-1995 E
MIGLIORAMENTI ECONOMICI AL PERSONALE NON CONTRATTUALIZZATO
Oneri di spesa per il personale dei comparti**

COMPARTO	1994	1995	1996
Ministeri		391,296	671,861
Aziende		62,735	103,477
Scuola		1.534	2.798
Università		74,98	122,34
Buoni pasto			199,67
TOTALE		2.765,031	5.098,358

COMPARTI NON STATALI	1994	1995	1996
Regioni -Enti locali		945,169	1.528,760
Regioni - Enti locali (dirigenti)		43,82	77,30
Sanità		884,1	1.471,5
Sanità (dirigenti)		1,537	3,072
Enti pubblici non economici		115,773	194,659
ANAV	4,222	8,230	
ANAV (dirigenti)	0,140	0,252	
Unioncamere			0,192
Enti lirici	1,583	21,142	
TOTALE	5,945	2.020,023	3.275,483

TOTALE GENERALE	5,945	4.083,034	7.170,831
-----------------	-------	-----------	-----------

Fonte: relazioni tecniche allegate ai contratti collettivi

TAB. D/2

**ONERI DI SPESA PER IL PERSONALE STATALE E PER IL
PERSONALE NON CONTRATTUALIZZATO**

COMPARTO	1994	1995	1996
Forze Armate		216	358,74
Polizia (ord. civ.)		216,62	379,19
Polizia (ord. mil.)		269,40	465,08
TOTALE		702,02	1.203,01

TAB. D/3

**ONERI DI SPESA PER IL PERSONALE STATALE E PER IL
PERSONALE NON CONTRATTUALIZZATO**

	1994	1995	1996
Personale dei comparti		2.063,011	3.895,348
Personale non contrattualizzato		702,02	1.203,01
TOTALE		2.765,031	5.098,358

TAB. E

TEMPI PER L'ATTRIBUZIONE DI EFFICACIA AI CONTRATTI COLLETTIVI 1994-1995

Comparti	Data accordo	Data aut. stipula	Arrivo alla Corte	Rilievo	Risposta al rilievo	Sezione di controllo	Registrazione	Data sottoscrizione	Pubblic. in G.U.
Ministeri	10-14-16.2.1995	3.3.1995	14.3.1995	28.3.1995	26.4.1995	6.5.1995	8.5.1995	16.5.1995	S.o.G.U. n. 124 del 30.5.1995
Segretari comunali	14.7.1995	4.8.1995	14.8.1995				23.8.1995	14.9.1995	S.o.G.U. n. 246 del 20.10.1995
Orari di lavoro	14.11.1995	30.11.1995	4.12.1995				22.12.1995	12.1.1996	G.U. n. 29 del 5.2.1996
Buoni pasto	23.2.1996	22.3.1996	4.4.1996				16.4.1996	30.4.1996	G.U. n. 112 del 15.5.1996
Regioni - Enti locali	15.3.1995	6.4.1995	5.5.1995	26.5.1995	23.6.1995		4.7.1995	6.7.1995	S.o.G.U. n. 211 del 9.9.1995
Contr. integrativo	15.2.1996	7.3.1996	21.3.1996				10.4.1996		G.U. n. 131 del 6.6.1996
Dirigenti	16.11.1995	21.11.1995	1.12.1995	28.12.1995	22.1.1996	22.2.1996	1.3.1996	10.4.1996	S.o.O.G.U. n. 101 del 2.5.1996
E.C. Dirigenti	22.1.1996	2.2.1996					1.3.1996		S.o.G.U. n. 101 del 2.5.1996
Enti pubblici	28.3.1995	19.4.1995	9.5.1995	26.5.1995	23.6.1995		4.7.1995	6.7.1995	S.o.G.U. n. 211 del 9.9.1995
Aziende autonome	9.2.1995	26.2.1996	4.3.1996	22.3.1996	2.4.1996		2.4.1996	5.4.1996	S.o.G.u. n. 99 del 29.4.1996
Scuola	23.6.1995	21.7.1995	22.7.1995				2.8.1995	4.8.1995	S.o.G.U. n. 207 del 5.9.1995
Personale educativo	22.2.1996	7.3.1996	18.3.1996				10.4.1996	2.5.1996	G.U. n. 113 del 16.5.1995
Università	6.3.1996	4.4.1996	19.4.1996				14.5.1996	21.5.1996	S.o. G.U. n. 132 del 7.6.1996

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Unioncamere	8.3.1996	21.7.1995	25.7.1995				2.8.1995	11.9.1995	S.o.G.U. n. 246 del 20.10.1995
S.S.N.	26.7.1995	4.8.1995	7.8.1995				23.8.1995	1° 9.1995	S.o.G.U. n. 217 del 16.9.1995
Dirigenti non medici	30.3.1995	18.5.1995	29.5.1995				16.6.1995	4.7.1995	S.o.G.U. n. 211 del 9.9.1995
ANAV	19-21-27.7.1995	5.9.1995	12.9.1995	26.9.1995	3.11.1995	30.11.1995	7.12.1995	29.12.1995	S.o.G.U. n. 37 del 14.2.1996
Dirigenti	26.7.1995	5.9.1995	12.9.1995	26.9.1995	3.11.1995	30.11.1995	7.12.1995	21.12.1995	S.o.G.U. n. 37 del 14.2.1996
Ritenute sindacali	9.11.1995	30.11.1995	4.12.1995	21.12.1995	29.12.1995	11.1.1996	12.1.1996	8.2.1996	G.U. n. 45 del 23.2.1996
Ente E.U.R.	4.3.1996	29.3.1996	5.4.1996	24.4.1996	17.5.1996		20.5.1996		
Enti lirici	25.3.1996	4.4.1996	17.4.1996	8.5.1996	30.5.1996		3.6.1996		