

gli “atti e provvedimenti amministrativi” che sono propri dei dirigenti, secondo la previsione dell’art. 3, comma 2, d.lgs. n. 29/1993 (nuovo testo), il quale stabilisce che competono ai dirigenti (a) l’adozione di tutti gli atti e provvedimenti dell’amministrazione, compresi quelli che impegnano l’amministrazione verso l’esterno, e (b) l’esercizio di “autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo”, a fini di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa del settore di attività loro affidato. A fissare ulteriormente la competenza funzionale dei dirigenti per tutti gli atti e i provvedimenti di cui s’è detto, è stabilito che le attribuzioni dei dirigenti “possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative” (art. 3, comma 3, d.lgs. n. 29/1993, nuovo testo); inoltre, a decorrere dall’entrata in vigore del d.lgs. n. 80/1998, le disposizioni di legge che conferivano “agli organi di governo l’adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi ... si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti” (art. 45 d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80).

4. Incongruenze e problemi del procedimento di contrattazione collettiva.

4.1 Il disegno normativo del procedimento di contrattazione presenta una serie di incongruenze, alcune delle quali già richiamate dalla Corte nella relazione dello scorso anno. La più rilevante di tali incongruenze consiste nella fissazione *a priori* dei possibili costi della contrattazione (con l’unico limite della compatibilità rispetto agli equilibri complessivi di finanza pubblica), a prescindere, perciò, da ogni negoziato sul *quantum* di incremento della spesa per il personale, a fronte di un accertato, accresciuto rendimento delle amministrazioni e dei loro servizi (o, almeno, di una maggiore produttività del lavoro), in relazione ai programmi stabiliti.

Nel dibattito che precedette la “seconda privatizzazione”, fu ipotizzata l’opportunità di iscrivere le previsioni di spesa per i rinnovi contrattuali non più in legge finanziaria, ma direttamente in bilancio, nel “fondo speciale di parte

corrente". Quindi, si sarebbe potuto procedere – quanto meno per una parte dei futuri oneri – con il sistema dei “fondi negativi”, che consente di attivare una spesa soltanto alla condizione che siano state acquisite le risorse corrispondenti (ad esempio, mediante risparmi o economie di gestione, razionalizzazioni di strutture e procedimenti, più efficiente “combinazione” del fattore-lavoro con gli altri elementi dell’organizzazione). Nel “fondo positivo” sarebbe stata iscritta, ovviamente, la maggiore spesa destinata a finanziare gli oneri a carico del bilancio.

La cennata ipotesi merita, ora, di essere riproposta, attesa la possibilità di attivare – attraverso i controlli interni regolati dal d.lgs. n. 286/1999 – gli strumenti necessari a verificare le condizioni in base alle quali le amministrazioni possono stabilire, attraverso i comitati di settore, i margini di “utile amministrativo” da rendere disponibili per i rinnovi contrattuali.

4.2 Quanto, poi, alla contrattazione integrativa, la sua idoneità a determinare – diversamente che in passato – rilevanti effetti di spesa, sia pure “nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione”, suscita non lievi preoccupazioni sulla “tenuta” di tali vincoli, al punto che la legge finanziaria 2000 ha stabilito, per i contratti integrativi dei comparti statali e per quelli degli enti non economici¹³, un meccanismo di verifica preventiva, che subordina l’entrata in vigore dei contratti ad una sorta di nuova autorizzazione alla sottoscrizione¹⁴. Una analoga misura non è stata adottata, per le ragioni già dette, con riguardo ai contratti integrativi che vengono stipulati nell’ambito dei comparti non statali.

Per la verità, le norme stabiliscono anche la “nullità” delle clausole

¹³ ... con un numero di dipendenti superiore a 200.

¹⁴ I contratti integrativi sottoscritti, corredati da un’apposita relazione tecnico-finanziaria riguardante gli oneri derivanti dall’applicazione della nuova classificazione del personale, certificata dagli organi interni di revisione amministrativo-contabile, sono trasmessi al Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero del tesoro, i quali, entro trenta giorni, ne accertano congiuntamente la compatibilità economico-finanziaria, ai sensi dell’art. 45, comma 4, d.lgs. n. 29/1993. Decorso tale termine, la delegazione di parte pubblica può procedere alla stipula del contratto integrativo. Nel caso in cui il riscontro abbia esito negativo, le parti

contrattuali in contrasto con i “limiti di oggetto” stabiliti dalla contrattazione nazionale o che comportino oneri non previsti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Ma si tratta di una previsione difficilmente azionabile, stante l’ovvia assenza di soggetti interessati a far valere la nullità di clausole che comportano comunque benefici economici per i loro destinatari.

4.3 Sempre con riguardo ai contratti integrativi, è previsto che essi siano soggetti – in linea generale – ad una “verifica di compatibilità” fra i costi dei contratti integrativi ed i vincoli di bilancio propri di ciascuna amministrazione. E’ da osservare, peraltro, come tale verifica sia affidata ad organismi (organi di controlli interni e collegi dei revisori dei conti) che non tutte le amministrazioni hanno costituito e che, dove lo sono stati, tuttora stentano – con poche eccezioni – a svolgere il ruolo cui sono chiamati dalle norme. D’altra parte, le “pronunce” di questi organismi non precludono affatto – come già rilevato nella relazione dello scorso anno – decisioni in senso difforme delle amministrazioni e degli enti. Donde l’importanza di rendere funzionali i meccanismi che consentono di rilevare gli andamenti della spesa nel sistema delle autonomie e, in particolare, quelli della spesa per il personale.

4.4 Più in generale, appare largamente indefinita l’ “organizzazione sindacale” dei datori di lavoro pubblici, talché risulta difficile sia il coordinamento “orizzontale” fra i diversi comparti di contrattazione, sia il coordinamento “verticale” fra i diversi livelli di contrattazione. L’uno e l’altro sono rimessi a tre strumenti, che sono: un “comitato di coordinamento” fra i comitati di settore, istituito presso il Dipartimento della funzione pubblica e presieduto dal Ministro per la funzione pubblica, con il compito di elaborare indirizzi comuni a più comparti o a tutte le amministrazioni; la verifica, da parte del Governo, delle direttive che i comitati di

settore impartiscono all'ARAN (verifica che si esprime mediante "valutazioni" del Governo "per quanto attiene agli aspetti riguardanti la compatibilità con le linee di politica economica e finanziaria nazionale"); l'attribuzione alla contrattazione collettiva nazionale (eventualmente su indicazione del "comitato di coordinamento") del compito di definire l'entità dell'impegno finanziario a disposizione della contrattazione decentrata. Si tratta, evidentemente, di funzioni che richiederebbero il supporto di una struttura organizzativa capace di operare come organo di indirizzo e controllo del negoziatore pubblico (l'ARAN), tale da evitare due inconvenienti "di sistema": il primo, per cui il negoziatore pubblico (l'ARAN, appunto) sia l'analista degli effetti dei contratti da lui stesso conclusi; il secondo, per cui il negoziatore pubblico finisca per diventare l'organo sul quale si riversa la responsabilità delle decisioni che sarebbero spettate agli organi di indirizzo della contrattazione.

4.5 E' noto che i contratti collettivi debbono contenere (art. 52, comma 2, d.lgs. n. 29/1993) la condizione per cui l'esecuzione (o la proroga di efficacia) del contratto è sospesa, in tutto o in parte, nel caso di esorbitanza dai limiti di spesa risultanti dalla quantificazione certificata dalla Corte dei conti. Di qui, la necessità – già richiamata nella relazione dello scorso anno – che le amministrazioni, in collegamento con l'ARAN e con il Dipartimento della funzione pubblica, si muniscano di strutture e di strumenti conoscitivi adeguati a rilevare tempestivamente i fenomeni suscettibili di determinare l'esorbitanza dai menzionati limiti, per poter eventualmente sollevare (davanti al giudice competente) la "questione determinante" della incompatibilità fra una certa interpretazione del contratto e la sua "dotazione finanziaria", ovvero per applicare la clausola di autotutela della sospensione dell'esecuzione del contratto. Entrambe le opportunità costituiscono, infatti, applicazione del principio di "equilibrio interno" del contratto collettivo, per cui le diverse componenti di tale equilibrio formano oggetto, fra le parti del contratto, di valutazione complessiva, avuto

riguardo alle loro reciproche connessioni e per l'intera durata del contratto, anche in termini di compatibilità con i programmi di spesa pubblica e di finanziamento dei costi contrattuali; con la conseguenza che qualsiasi variazione alle componenti dell'equilibrio contrattuale richiede che sia rinnovata la procedura seguita per la originaria sottoscrizione (copertura finanziaria dell'intero costo contrattuale; parere del comitato di settore; certificazione della Corte dei conti), rendendosi in ogni altro caso applicabile la clausola di autotutela di cui s'è detto.

5. I rinnovi contrattuali 1998-2001.

5.1 Il quadro delle disponibilità per i rinnovi contrattuali 1998-2001 che risulta dalle ultime tre leggi finanziarie è, in sintesi, il seguente:

**DISPONIBILITÀ FINANZIARIE
PER I RINNOVI CONTRATTUALI 1998-2001**
(leggi finanziarie 1998, 1999, 2000)

(oneri lordi in miliardi)

Comparti statali	1998	1999	2000	2001	2002
personale soggetto a contrattazione collettiva:					
contrattazione nazionale e integrativa	518	2.929	4.161	1.761	2.269
pers. non soggetto a contr. collett.	148	837	1.627	760	950
TOTALE (a carico bil. Stato)	493	3.102	5.788	2.521	3.219
Comparti non statali					
contrattazione nazionale	390	1.775	3.936	2.103	2.710
TOTALE GENERALE	883	4.877	9.724	4.624	5.389

La contrattazione collettiva nazionale (e quella integrativa per il personale dei comparti statali) verrebbe, pertanto, finanziata, con riguardo all'intero periodo di validità economica dei contratti 1998-2001, per un ammontare di 11.638 mld relativamente ai comparti "statali", mentre la spesa "sostenibile" per i bilanci degli enti che appartengono ai comparti "non statali" sarebbe pari a 10.914 mld.

5.2 La tornata contrattuale 1998-2001 si è aperta, nel 1999, con gli accordi relativi al personale delle forze armate e dei corpi di polizia, i quali hanno previsto incrementi retributivi pari allo 0,4% per il 1998 e al 2,3% per il 1999. Gli stessi incrementi sono stati previsti dai contratti nazionali (valevoli per il biennio economico 1998-99) per il personale dei ministeri e degli enti pubblici non economici, mentre per il personale della scuola le misure degli incrementi retributivi sono state accresciute dalle risorse (derivanti dall'applicazione della legge n. 449/1997) connesse alla riduzione del personale, dalle risorse stanziare per l'attuazione dell'autonomia scolastica e dai "risparmi" derivanti dal "raffreddamento" della progressione economica realizzata con i CCNL 1994-97. Ulteriori risorse per la contrattazione del personale medico e del personale scolastico sono state stanziare dalla legge finanziaria 2000.

Sugli oneri "a consuntivo" di questi contratti la Corte effettuerà le proprie valutazioni nella sede della relazione sul costo del lavoro pubblico.

5.3 Le disponibilità necessarie ai rinnovi contrattuali 1998-2001 erano stabilite, dalla legge finanziaria 1998, nella misura necessaria ad assicurare, nel 1998, una crescita complessiva delle retribuzioni pari al tasso di inflazione programmato (1,8%). Per il 1999, il recupero dell'inflazione veniva assicurato da stanziamenti corrispondenti ad un ulteriore incremento delle retribuzioni pari al tasso di inflazione dell'1,5%; lo stesso tasso di incremento delle retribuzioni era previsto con riguardo alle retribuzioni da corrispondere per il 2000 e, cioè, per il primo anno del biennio economico 2000-2001.

La legge finanziaria 1999 rideterminò le disponibilità per i rinnovi contrattuali del personale delle amministrazioni pubbliche e per i miglioramenti retributivi del personale non contrattualizzato, in relazione al nuovo limite di incremento della spesa globale per il personale, indicato nel D.p.e.f. nella misura

del 2,3% (al netto della contribuzione aggiuntiva). Furono, di conseguenza, incrementate le autorizzazioni di spesa recate dalla finanziaria 1998.

La legge finanziaria 2000 ha, infine, previsto incrementi di spesa nei limiti del tasso di inflazione previsto per il 2000 e per il 2001, rispettivamente l'1,2% e l'1,1%, riconoscendo, altresì, un ulteriore 0,4% in relazione agli effetti derivanti da oneri contrattuali già autorizzati da leggi finanziarie precedenti (non è chiaro, tuttavia, nei documenti di bilancio, quale misura corrisponda, in termini di retribuzione unitaria lorda, a tale incremento percentuale) ed anche per accrescere la "dotazione finanziaria" della contrattazione integrativa.

Gli effetti di spesa determinati dall'attuazione della legge n. 266/1999, concernente – fra l'altro – misure di riassetto retributivo per il personale delle carriere diplomatica e prefettizia, nonché per il personale delle forze armate e dei corpi di polizia, sono stati quantificati, dalla stessa legge finanziaria 2000, in 100 mld per ciascuno degli anni dal 2000 al 2002.

5.4 Sui contratti collettivi nazionali stipulati per la tornata 1998-2001 (biennio contrattuale 1998-1999), la Corte si è espressa con altrettanti "rapporti di certificazione". Le principali osservazioni contenute in tali rapporti – alcune delle quali ampiamente riportate nella relazione dello scorso anno (alla quale, pertanto, si rinvia) – hanno riguardato, in particolare, la formulazione sovente incerta o perplessa delle quantificazioni di spesa (talché è stata inizialmente negata, ad esempio, la certificazione positiva all'accordo sul "telelavoro"¹⁵ ed all'accordo integrativo per talune categorie di personale scolastico¹⁶) e l'impropria utilizzazione di quote del "fondo unico di amministrazione", mediante il quale dovrebbero essere compensati incrementi di produttività basati sul merito individuale, ma che è stato spesso destinato a sostenere gli oneri del nuovo ordinamento professionale e, in particolare, i passaggi verticali di area; il tutto,

¹⁵ Sez. riun. 22 ottobre 1999, n. 37; v., poi, Sez. riun. 10 febbraio 2000, n. 2.

¹⁶ Sez. riun. 26 ottobre 1999, n. 38; v., poi, Sez. riun. 10 febbraio 2000, n. 3.

con effetti finanziari permanenti che finiranno per ripercuotersi anche sulla successiva tornata contrattuale.

In termini generali, la Corte ha, altresì, rilevato che la garanzia di “non esorbitanza” della spesa (rispetto a quella quantificata dall'ARAN in sede di stipula del contratto collettivo), con conseguente sospensione dell'esecuzione del contratto collettivo, presuppone, comunque, una stima completa, *ex ante*, dei costi derivanti da ciascun istituto contrattuale (comprensiva degli oneri gravanti sugli esercizi futuri in relazione alle diverse decorrenze degli aumenti contrattuali); con la conseguenza che, ove tale stima risultasse estremamente difficile o impossibile, per mancanza di adeguati elementi dimostrativi prodotti dall'ARAN, la garanzia di “non esorbitanza mediante sospensione dell'efficacia del contratto” diverrebbe, a sua volta, del tutto apparente¹⁷.

Sempre in termini generali, è stata cura della Corte di segnalare che i contratti collettivi attribuiscono, spesso, taluni benefici economici a soggetti o contingenti di persone numericamente non determinati, col risultato di dar luogo a veri e propri *entitlements* (e, cioè, a spese che, non essendo collegate all'esercizio di diritti soggettivi, non sono contenibili entro i limiti dell'autorizzazione disposta)¹⁸.

Una particolare attenzione la Corte ha dedicato ai contratti collettivi relativamente ai quali non è più prevista (dall'art. 51, comma 1-bis, d.lgs. n. 29/1993, nel testo sostituito dal d.lgs. n. 387/1998) l'indicazione in legge finanziaria delle risorse complessive da destinare ai rinnovi (cioè, come detto, in quanto i relativi oneri sono posti a carico dei bilanci degli enti, che li assumono nel rispetto dei parametri previsti dagli strumenti di programmazione e di bilancio).

In proposito, la Corte ha richiamato, anzitutto, l'esigenza che il Ministero del tesoro – anche in ossequio ai criteri di trasparenza della decisione di bilancio resi

¹⁷ Sez. riun. 30 aprile 1999, n. 19.

¹⁸ V. la Relazione della Corte dei conti al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1998, cap. VII, par. 4.3 e 5.

più stringenti dalla legge n. 94/1997 e dal d.lgs. n. 279/1997 – “assicuri una più analitica esposizione dei trasferimenti previsti dal bilancio dello Stato [agli enti], con la evidenziazione delle previsioni di spesa per i rinnovi contrattuali”¹⁹. In secondo luogo, ha sottolineato la urgente necessità che questi enti istituiscano “un sistema di contabilità economico-analitica integrata e per *budget*”, quale strumento – per un verso – di programmazione e controllo delle attività e – per altro verso – di verifica dei risultati cui commisurare l’attribuzione della quota variabile di salario all’interno di ciascun ente”²⁰. In terzo luogo, ha sollecitato i collegi di controllo interno o nuclei di valutazione a monitorare costantemente l’attuazione dei contratti nazionali, affinché non si producano, in sede di contrattazione integrativa, “incontrollabili dinamiche incrementali della spesa per il personale”²¹. Infine, la Corte ha segnalato la necessità che il monitoraggio svolto dai controlli interni sull’andamento della spesa per il personale assuma a riferimento anche il perseguimento dei saldi indicati nella disciplina del patto di stabilità interno (art. 28, comma 7, legge n. 448/1998; art. 30 legge n. 488/1999)²².

Nell'intento di perfezionare i meccanismi di valutazione *ex ante* degli oneri contrattuali, la Corte ha altresì richiesto che, in sede di dimostrazione della compatibilità fra tali oneri e gli obiettivi di finanza pubblica, l'ARAN – eventualmente con l'ausilio della Ragioneria generale dello Stato – dia contezza alla Corte della quota parte di risorse trasferita dal bilancio dello Stato agli enti di ciascun comparto non statale e che, per consentire i necessari riscontri di compatibilità economica con i menzionati obiettivi, assuma come parametri di riferimento – oltre che il tasso di inflazione programmato ed il tasso tendenziale medio di variazione della spesa per il personale, già individuati dalla giurisprudenza della Corte – una serie di altri elementi con i quali mettere in rapporto la spesa per il personale: l'indebitamento netto della p.a., in percentuale al PIL, il debito della p.a., in percentuale al PIL; il rapporto spese correnti-PIL; il

¹⁹ Sez. riun. 1 marzo 1999, n. 14.

²⁰ Sez. riun. n. 14/1999 cit.; Sez. riun. n. 19/1999 cit.; Sez. riun. 16 febbraio 2000, n. 4.

²¹ Sez. riun. n. 14/1999 cit.; n. 19/1999 cit.

rapporto redditi da lavoro dipendente nella p.a.-PIL; la variazione dei redditi da lavoro dipendente nel conto consolidato delle p.a.²³.

5.5 Per quanto risulta dalla tabella più sopra riportata, il 51,6% delle risorse complessivamente disponibili per la contrattazione (22.552 mld, autorizzati dalle leggi finanziarie 1998-2000²⁴) verrebbe destinato ai dipendenti statali, che rappresentano, tuttavia, il 45,2% del personale pubblico soggetto a contrattazione collettiva, mentre il restante 48,3% verrebbe attribuito ai dipendenti delle amministrazioni non statali, che costituiscono circa il 55% del menzionato personale²⁵.

Questi dati inducono a riflettere su tre elementi. Il primo riguarda la relativa sproporzione fra le risorse destinate al personale statale e quelle destinate al personale delle amministrazioni non statali, per lo più costituite da amministrazioni del "sistema delle autonomie". Parrebbe, infatti, che a queste amministrazioni siano attribuite risorse in misura proporzionalmente minore rispetto a quelle disponibili per le amministrazioni statali, benché i dipendenti di tali ultime siano numericamente inferiori a quelli delle amministrazioni non statali. Ciò dipende, peraltro, dal fatto che le disponibilità indicate (dalle relazioni tecniche alle leggi finanziarie) per i rinnovi contrattuali del personale regionale-locale non includono le risorse aggiuntive che le amministrazioni dei comparti non statali sono in grado di stanziare – nella loro autonomia – per la contrattazione integrativa, comunque nel rispetto delle consuete compatibilità economico-finanziarie.

Il secondo elemento attiene alla circostanza che il finanziamento dei rinnovi contrattuali 1998-2001 non considera che, a partire dall'1 gennaio 2001, un consistente numero di dipendenti statali transiterà nei ruoli delle amministrazioni

²³ Sez. riun. n. 4/2000 cit.

²⁴ Sez. riun. n. 19/1999 cit.; Sez. riun. n. 4/2000 cit.

²⁵ Sono escluse, naturalmente, le autorizzazioni di spesa per il personale non contrattualizzato.

²⁵ I dati sono tratti da Corte dei conti, Il costo del lavoro pubblico negli anni 1997-1998. Relazione al Parlamento prevista dall'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993 (approvata da Sez. riun. n. 47/1999, cit.), cap. II.

regionali e locali, con conseguente necessità di separare le vicende retributive del residuo personale statale (con le relative imputazioni di bilancio) da quelle del personale trasferito alle amministrazioni regionali e locali. Non è stato previsto, in altri termini, che una quota consistente di personale statale dovrebbe essere trasferita, a partire dal 2001, alle amministrazioni regionali e locali e, perciò, che l'onere finanziario dei rinnovi contrattuali ricadente oltre l'anno 2000 farà carico non più al bilancio dello Stato, ma a quello delle regioni e degli enti locali.

Il terzo elemento è di ordine contabile-finanziario. A partire dal 1994, la contrattazione collettiva si sviluppa, nel settore pubblico, secondo la duplice regola del "contratto giuridico" a valenza quadriennale e del "contratto economico" a valenza biennale (entro il quadriennio di efficacia giuridica). Ciò dovrebbe indurre a far sì che le leggi finanziarie non eccedano, nelle loro autorizzazioni di spesa, il biennio "economico" dei contratti, a pena di determinare – con autorizzazioni eccedenti tale periodo – l' "affidamento" dei contraenti su risorse che vengono stanziare per la successiva tornata contrattuale. La legge finanziaria 2000 reca, invece, previsioni di spesa che, a fronte della tornata contrattuale 1998-2001, si proiettano fino all'esercizio 2002 e, cioè, al primo anno della prossima tornata contrattuale (a meno da non ritenere che l'autorizzazione di spesa per l'anno 2002 integri le risorse stanziare per la tornata contrattuale 1998-2001).

6. L'evoluzione della spesa per il personale e l'andamento delle retribuzioni rispetto al tasso d'inflazione.

6.1 Il conto delle "amministrazioni pubbliche", che è l'aggregato di riferimento dell'Unione europea per valutare il rispetto dei parametri di convergenza, espone i seguenti risultati:

AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Conto economico consolidato 1995-1999 (*)

Redditi da lavoro dipendente

(in miliardi di lire)

	Redditi	Variaz.	Uscite	Variaz.	%
	(a)	%	corr.	%	(a)/(c)
		(b)	(c)	(d)	
1997	229.935	-	938.692	-	24,5
1998	221.571	-3,6	943.014	0,4	23,5
1999	227.262	2,6	955.321	2,6	23,8
2000 (stime)	230.000	1,2	980.900	2,6	23,4

(*) Fonti: Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 2000; Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1999).

All'interno del positivo risultato che registra l'indebitamento netto²⁶, l'incidenza dei redditi da lavoro dipendente sulle componenti di "uscita" è stata pari, nel 1999, al 23,8%, con una lieve diminuzione (-0,3%) rispetto all'anno precedente e con una prospettiva di ulteriore, seppur lieve diminuzione nel 2000.

Inoltre, rispetto al 1998, i redditi da lavoro dipendente registrano un lieve incremento (2,6%), essenzialmente dovuto alla più elevata contribuzione in favore dell'INPDAP, mentre, per il 2000, la previsione è di un aumento relativamente contenuto (+1,2%), sul presupposto che gli effetti dei rinnovi contrattuali sconterebbero una ulteriore riduzione della consistenza numerica del personale delle amministrazioni, a causa dei provvedimenti restrittivi delle assunzioni, adottati nel corso degli ultimi anni (v. pure *infra*)²⁷.

6.2 In relazione all'esigenza di verificare la corrispondenza fra gli incrementi delle retribuzioni per il personale e l'evoluzione del tasso d'inflazione (programmato ed

²⁶ Nel 1999, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche si è ridotto, in valore assoluto, di oltre 17.800 miliardi (-30,6%) rispetto al 1998, raggiungendo l'1,9% del PIL (-0,9% rispetto all'anno precedente).

²⁷ V. la Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2000, premessa.

effettivo)²⁸, si propone, qui di seguito, l'aggiornamento al 1999 dell'analisi – iniziata due anni fa – sui dati di contabilità nazionale relativi all'aggregato “amministrazioni pubbliche”.

La tab. 1 evidenzia come le retribuzioni unitarie (medie pro-capite) siano cresciute, nel 1999, in misura (3,3%) sensibilmente superiore a quella dell'indice dei prezzi al consumo per operai e impiegati (1,6%), grazie ad una variazione in aumento della massa retributiva che sconta l'accennata, ulteriore diminuzione degli occupati. Assumendo a riferimento la tornata contrattuale 1998-2001, l'incremento registrato nel 1999, aggiunto a quello relativo al 1998 (1,4%), comporta che l'aumento delle retribuzioni si attesta, nel primo biennio della tornata, su di una misura (+4,3%) che supera di quasi un punto e mezzo sia la variazione dei prezzi al consumo nello stesso periodo, sia il tasso di inflazione programmato (entrambi attestati sul 3,3%).

Ciò induce a ritenere che, siccome la spesa complessiva per il personale pubblico è senz'altro in linea con la dinamica del tasso di inflazione programmato, l'aumento delle retribuzioni medie pro-capite nel biennio 1998-99 è dovuto alla sensibile riduzione del numero degli occupati, valutabile nell'ordine dell'1,5% fra il 1997 ed il 1999.

Se si considera che i dati sopra riportati non comprendono per intero gli effetti della contrattazione integrativa, ne discendono ragioni di preoccupazione per una dinamica salariale che si discosta, sia pure in maniera non eccessiva, dalle regole di evoluzione del costo del lavoro – stabilite nel D.p.e.f. e nell'accordo sulla politica dei redditi del luglio 1993 – e, comunque, entro limiti “recuperabili” dalla contrattazione collettiva per il secondo biennio economico (2000-01). Sia il D.p.e.f., sia l'accordo del 1993 sono, infatti, incentrati sul recupero, da parte delle

²⁸ Si ricorda che il tasso d'inflazione costituisce – sia nei documenti di programmazione economica e finanziaria, sia nell'accordo sulla politica dei redditi del luglio 1993 – la grandezza di riferimento per valutare la compatibilità economica degli aumenti intervenuti nel costo del lavoro (sull'accordo del 1993, per la parte che riguarda specificamente il pubblico impiego, cfr. la Relazione della Corte dei conti al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1993, cap. IX, par. 3).

Il tasso d'inflazione “programmato” è inteso come deflatore dei consumi. Il tasso d'inflazione “effettivo” è costituito dalla percentuale di incremento annuale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.

retribuzioni, delle diminuite "ragioni di scambio" prodotte dall'inflazione, e non già sull'adeguamento della spesa complessiva all'andamento dell'inflazione.

Ulteriori analisi e valutazioni la Corte si propone di compiere nell'occasione della prossima "Relazione sul costo del lavoro pubblico".

6.3 La tab. 2 riporta i dati di rendiconto relativi alla spesa per il personale statale (compreso quello delle aziende) nel periodo 1995-1999.

Ne risulta, per il 1999, una lieve diminuzione dei pagamenti rispetto all'anno precedente, peraltro compensata dal consistente incremento dei residui, dovuto a ritardati pagamenti di contributi previdenziali e mancate contabilizzazioni relative ad operazioni di fine anno.

7. Le misure in materia di personale nelle manovre finanziarie per il 1999 e per il 2000.

7.1 Le misure di contenimento della spesa per il personale recate dalla manovra finanziaria per il 1999 e illustrate nella relazione dello scorso anno si proponevano di realizzare economie di spesa pari a 60 mld per il 1999, 350 mld per il 2000 e 500 mld per il 2001, oltre a 40 mld annui da riduzione degli stanziamenti per lavoro straordinario (economie, comunque, non calcolate sul saldo netto da finanziare, ma solo sul fabbisogno e sull'indebitamento netto).

Ulteriore fonte di contenimento-risparmio della spesa per il personale era stata individuata, dalle manovre finanziarie per il 1998 e per il 1999, nell'espansione quantitativa dei rapporti di lavoro part-time, sulla linea di quanto già ipotizzato dalla legge di accompagnamento alla finanziaria 1997.

Al riguardo dei menzionati risparmi, permangono tutte le riserve, formulate dalla Corte in relazione alle analoghe disposizioni della manovra finanziaria per il 1998, a causa del carattere non del tutto trasparente e verificabile delle previsioni formulate (tant'è che il Governo continua a non registrare i risparmi di spesa a livello di saldo netto da finanziare per l'anno cui il bilancio si riferisce),

soprattutto a causa della mancata esplicitazione della base di calcolo (il numero dei dipendenti appartenenti ai diversi comparti) assunta dal Governo per misurare i risparmi derivanti dalla riduzione del personale.

Si deve aggiungere che i fattori dai quali dovrebbero dipendere i menzionati risparmi sono i più diversi e fra loro interdipendenti (ad esempio, il tasso di cessazione dei dipendenti, la qualifica e il livello retributivo dei dipendenti cessati, il numero di dipendenti di cui la stessa legge autorizza l'assunzione), oppure sono rimessi alla discrezionalità delle amministrazioni (come i livelli retributivo-funzionali nei quali avverranno le nuove assunzioni, dal momento che la legge non indica alcun criterio per la distribuzione delle nuove assunzioni fra i diversi livelli), o dipendono da fattori sopravvenuti (come l'ammontare delle retribuzioni dovute al nuovo personale dopo i rinnovi contrattuali), o addirittura dalla mera volontà degli interessati (come la trasformazione dei rapporti a tempo determinato in rapporti a tempo parziale).

7.2 Misure di ulteriore contenimento della spesa per il personale sono recate dalla legge finanziaria 2000 (23 dicembre 1999, n. 488), che prosegue e approfondisce l'impostazione di tipo programmatico assunta dalle manovre finanziarie per il 1998 e per il 1999.

La legge n. 488/1999 ha confermato, pertanto, l'obbligo per tutte le amministrazioni di proiettare su di un arco triennale i fabbisogni di personale. Per le amministrazioni dello Stato, è prevista una ulteriore riduzione del personale nella misura dell'1% rispetto ai dipendenti in servizio nel 1997, talché, alla fine del 2001, questi dovrebbero diminuire – considerate le riduzioni disposte dalle precedenti leggi finanziarie – del 3,5% rispetto alle unità in servizio nel 1997. La legge rende, poi, ancora più stringente il controllo del governo sulle nuove assunzioni, stabilendo che il consiglio dei ministri definisca preliminarmente le priorità e le necessità operative da soddisfare e, su questa base, determini entro il primo semestre di ogni anno il numero massimo delle assunzioni compatibile con

gli obiettivi di riduzione del personale. Le autorizzazioni ad assumere sono comunque sottoposte ad una istruttoria del Dipartimento della funzione pubblica “diretta a riscontrare le effettive esigenze di reperimento di nuovo personale e l'impraticabilità di soluzioni alternative collegate a procedure di mobilità o all'adozione di misure di razionalizzazione interna”. La disciplina autorizzatoria si applicherà, d'ora in avanti, anche alle assunzioni previste da norme speciali.

Allo scopo di ridurre la spesa derivante da nuove assunzioni, è previsto che almeno il 50% dei nuovi rapporti di lavoro venga instaurato mediante contratti a tempo parziale o altri contratti non a tempo indeterminato (salvo che per le foze armate, le forze di polizia e i vigili del fuoco). Inoltre, per le amministrazioni che non abbiano raggiunto una quota di personale a tempo parziale pari almeno al 4% del totale dei dipendenti, le assunzioni potranno essere autorizzate (salvo motivate deroghe) esclusivamente con contratto a tempo parziale²⁹.

Gli effetti delle norme di cui s'è detto sono quantificati, dal Governo (nella relazione tecnica alla legge finanziaria), in una riduzione dell'impatto sul saldo netto da finanziare calcolato in 800 mld per il 2001 e 970 mld per il 2002; nonché, con riferimento al fabbisogno del settore statale ed all'indebitamento della p.a., in 320 mld per il 2000, 511 mld per il 2001, 620 mld per il 2002.

8. Problemi di trasparenza nella esposizione degli oneri di spesa per il personale.

Nei paragrafi che precedono, si è ripetutamente accennato ad alcuni problemi che, in presenza della nuova disciplina della contrattazione collettiva contenuta nel d.lgs. n. 396/1997, non agevolano l'analisi degli oneri prodotti dalla contrattazione integrativa e l'impatto di questi sulla spesa complessiva per il

²⁹ Secondo una recente indagine, svolta dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e dal Dipartimento della funzione pubblica, dall'entrata in vigore delle menzionate norme, soltanto l'1% del personale del settore statale ed il 2,4% del personale del settore pubblico ha optato per la trasformazione del rapporto a tempo indeterminato in rapporto a tempo parziale (cfr. la Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1998), vol. II, 145). Secondo le rilevazioni del Dipartimento della funzione pubblica, i dipendenti a tempo parziale nelle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici sono, al 31 dicembre