

in materia di dirigenza pubblica”, “al fine di rafforzare il principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo e le funzioni di gestione amministrativa spettanti alla dirigenza”.

Nell’ultimo biennio 2007 e 2008, la Corte costituzionale si è pronunciata con quattro importanti sentenze (n. 103 e n. 104/2007, n. 161 e n. 352/2008).

Con la prima (sentenza n. 103/2007⁶), la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l’art. 3, comma 7, della legge 15 luglio 2002, n. 145, nella parte in cui stabiliva la cessazione automatica degli incarichi dirigenziali di livello generale e di direttore generale al sessantesimo giorno dall’entrata in vigore della legge stessa.

La Corte ha preliminarmente ricostruito il quadro normativo di riferimento partendo dalla “prima privatizzazione” della dirigenza (legge-delega 23 ottobre 1992, n. 421 e successivo decreto delegato 3 febbraio 1993, n. 29), che ha introdotto una marcata distinzione tra i compiti di direzione politica e di direzione amministrativa, differenziando così i poteri spettanti ai dirigenti e i compiti del Ministro. Poi, con la legge-delega 15 marzo 1997, n. 59 ed i d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 e 29 ottobre 1998, n. 387, è stato completato il processo di contrattualizzazione del rapporto di impiego dei dirigenti, confermando la predetta distinzione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e compiti gestori, con l’esclusione della possibilità che il Ministro possa revocare, riformare, riservare o avocare a sé o altrimenti adottare provvedimenti di competenza dei dirigenti, ed è stato esteso il regime della contrattualizzazione anche ai dirigenti generali, fino a quel momento esclusi. E’ stato, infine, introdotto il conferimento degli incarichi a tempo determinato, prevedendo alla scadenza o la riconferma o il collocamento in disponibilità presso il ruolo unico, e la possibilità di cessazione in seguito all’accertamento di una responsabilità dirigenziale. Secondo la Corte, la disciplina in questione ha determinato «il definitivo passaggio da una concezione della dirigenza intesa come *status*, quale momento di sviluppo della carriera dei funzionari pubblici, ad una concezione della stessa di tipo funzionale», con ampliamento delle competenze dirigenziali ed un maggior rigore nell’accertamento della responsabilità dei dirigenti: certo è, ha affermato la Corte, che «la prevista contrattualizzazione [...] non implica che la pubblica amministrazione abbia la possibilità di recedere liberamente dal rapporto», perché altrimenti si verrebbe ad instaurare uno stretto legame fiduciario fra le parti che non consentirebbe ai dirigenti generali di svolgere autonomamente la propria attività gestoria. In tal modo, il rapporto di ufficio, pur nella sua connaturata temporaneità, deve essere assistito «da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell’azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione», e ciò per consentire al dirigente generale di svolgere la propria attività in conformità ai principî di imparzialità e di buon andamento dell’azione amministrativa. In questo contesto, ha rilevato la Corte, è intervenuta la legge n.

⁶ Va qui segnalato che il Tribunale di Roma, sezione lavoro, nella sentenza 19 luglio 2007, tenuto conto della declaratoria di illegittimità costituzionale del meccanismo dello *spoils system una tantum* ad opera della sentenza della Corte costituzionale n. 103 del 2007, ha riconosciuto a due dirigenti sottoposti al predetto meccanismo, il diritto al mantenimento dell’incarico precedente o equivalente nonché il diritto al risarcimento del danno economico, professionale, all’immagine e per perdita di *chance*.

145 del 2002 che, all'art. 3, comma 7, oggi impugnato, ha previsto che gli incarichi dirigenziali di livello generale cessino il sessantesimo giorno dall'entrata in vigore della legge stessa.

Orbene, secondo la sentenza n. 103/2007, la norma, prevedendo un meccanismo (*spoils system una tantum*) di cessazione automatica, *ex lege* e generalizzata degli incarichi dirigenziali di livello generale, si pone in contrasto con gli artt. 97 e 98 Cost., poiché, determinando una interruzione del rapporto di ufficio ancora in corso prima dello spirare del termine stabilito, viola, in carenza di garanzie procedurali, il principio di continuità dell'azione amministrativa, strettamente correlato a quello di buon andamento. Secondo la Corte, «le recenti leggi di riforma della pubblica amministrazione [...] hanno, infatti, disegnato un nuovo modulo di azione che misura il rispetto del canone dell'efficacia e dell'efficienza alla luce dei risultati che il dirigente deve perseguire, nel rispetto degli indirizzi posti dal vertice politico, avendo a disposizione un periodo di tempo adeguato, modulato in ragione della peculiarità della singola posizione dirigenziale e del contesto complessivo in cui la stessa è inserita». Perciò, la revoca anticipata delle funzioni legittimamente conferite «può essere conseguenza soltanto di una accertata responsabilità dirigenziale, in presenza di determinati presupposti e all'esito di un procedimento di garanzia puntualmente disciplinato». Deve pertanto ritenersi necessario un momento procedimentale di confronto dialettico tra le parti, nell'ambito del quale l'amministrazione esterni le ragioni per cui ritiene non più perseguibile il rapporto e il dirigente possa far valere il diritto di difesa. Infatti, l'esistenza di una preventiva fase valutativa è essenziale per garantire «il rispetto dei principi del giusto procedimento, all'esito del quale dovrà essere adottato un atto motivato che [...] consenta comunque un controllo giurisdizionale», al fine di assicurare «scelte trasparenti e verificabili, in grado di consentire la prosecuzione dell'attività gestoria in ossequio al precetto costituzionale della imparzialità dell'azione amministrativa», che «è alla base della stessa distinzione funzionale dei compiti tra organi politici e burocratici e cioè tra l'azione di governo – che è normalmente legata alle impostazioni di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza – e l'azione dell'amministrazione, la quale, nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata, invece, ad agire senza distinzioni di parti politiche e dunque al “servizio esclusivo della Nazione”, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall'ordinamento».

Di interesse è anche un *obiter dictum* contenuto nella sentenza, laddove la Corte afferma che la stessa inesistenza di un termine minimo di durata dell'incarico dirigenziale è indice di una possibile precarizzazione della funzione dirigenziale, che si presenta (quando il termine sia eccessivamente breve) difficilmente compatibile con un adeguato sistema di garanzie per il dirigente che sia idoneo ad assicurare un imparziale, efficiente ed efficace svolgimento dell'azione amministrativa. E non è senza significato, ha aggiunto la Corte, che, successivamente, con l'art. 14-*sexies* del decreto-legge n. 115 del 2005, il termine minimo di durata dell'incarico sia stato reintrodotta.

Come anticipato, sul tema dello *spoils system*, la Corte si è pronunciata anche con la sentenza n. 104/2007, che ha dichiarato incostituzionale il “combinato disposto” dell'art. 71, commi 1, 3 e 4, lettera a), della legge della Regione Lazio 17 febbraio 2005, n. 9 e dell'art. 55, comma 4, della legge della Regione Lazio 11 novembre 2004, n. 1, “nella parte in cui prevede che i direttori generali delle ASL

decadono dalla carica il novantesimo giorno successivo alla prima seduta del Consiglio regionale, salvo conferma con le stesse modalità previste per la nomina; che tale decadenza opera a decorrere dal primo rinnovo, successivo alla data di entrata in vigore dello Statuto (ossia la legge n. 1 del 2004); che la durata dei contratti dei direttori generali delle ASL viene adeguata di diritto al termine di decadenza dall'incarico" – e l'art. 96 della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2, illegittimo ove prevede che gli incarichi diversi da quelli di dirigente generale già conferiti con contratto possono essere revocati entro novanta giorni dall'insediamento del dirigente generale nella struttura cui lo stesso è preposto.

La Corte ha evidenziato che la prevista decadenza automatica del direttore generale delle ASL «non soddisfa l'esigenza di preservare un rapporto diretto fra organo politico e direttore generale e, quindi, la coesione tra l'organo politico regionale e gli organi di vertice dell'apparato burocratico», in quanto interviene anche nel caso in cui la compagine di governo regionale venga confermata dal risultato elettorale che ha portato all'elezione del nuovo Consiglio. A ciò si aggiunga che detta decadenza non è disposta sulla base di valutazioni concernenti i risultati aziendali o il raggiungimento degli obiettivi di funzionamento dei servizi, ma è collegata al verificarsi di un evento – il decorso di novanta giorni dall'insediamento del Consiglio regionale – del tutto indipendente dal rapporto tra organo politico e direttori generali delle ASL.

Detta disciplina, secondo la Corte, viola l'art. 97 Cost. nel suo molteplice contenuto: «il principio di imparzialità stabilito dall'art. 97 della Costituzione – unito quasi in endiadi con quelli della legalità e del buon andamento dell'azione amministrativa – costituisce un valore essenziale cui deve uniformarsi, in tutte le sue diverse articolazioni, l'organizzazione dei pubblici uffici», riflettendosi in altre norme costituzionali quali l'art. 51 e l'art. 98, attraverso cui si mira a garantire l'amministrazione pubblica e i suoi dipendenti da influenze politiche o, comunque, di parte. Inoltre, gli artt. 97 e 98 Cost. «sono corollari dell'imparzialità, in cui si esprime la distinzione tra politica e amministrazione, tra l'azione del governo [...] e l'azione dell'amministrazione», ed in questa prospettiva «si spiega come il concorso pubblico, quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, resti il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità ed al servizio esclusivo della Nazione» e perché «il perseguimento dell'interesse connesso alla scelta delle persone più idonee all'esercizio della funzione pubblica debba avvenire indipendentemente da ogni considerazione per gli orientamenti politici dei vari concorrenti» ed in modo che «il carattere esclusivamente tecnico del giudizio [risulti] salvaguardato da ogni rischio di deviazione verso interessi di parte»: pertanto, la selezione dei funzionari pubblici non ammette ingerenze di carattere politico, fatta eccezione per i diretti collaboratori dell'organo politico, per i quali si preferiscono modalità di selezione *intuitu personae*.

Il principio dell'efficienza della pubblica amministrazione trova, poi, esplicazione in una serie di regole, che vanno da quella di una razionale organizzazione degli uffici, a quella di assicurarne il corretto funzionamento, a quella di garantire la regolarità dell'azione amministrativa anche al mutare degli assetti politici, a quella per cui i dirigenti devono essere sottoposti a periodiche verifiche circa il rispetto dei principi di imparzialità, funzionalità, flessibilità, trasparenza e alla valutazione dei risultati conseguiti in rapporto agli obiettivi

prefissati. Proprio con riferimento ai dirigenti la Corte ha ribadito che la disciplina privatistica del rapporto di lavoro «non ha abbandonato le esigenze del perseguimento degli interessi generali», con la conseguenza che essi debbono godere di specifiche garanzie quanto alla verifica che gli incarichi siano assegnati tenendo conto delle attitudini e delle capacità e che «da loro cessazione anticipata dall'incarico avvenga in seguito all'accertamento dei risultati conseguiti». Perciò, e concludendo, «l'imparzialità ed il buon andamento dell'amministrazione esigono che la posizione del direttore generale sia circondata da garanzie, in particolare, che la decisione dell'organo politico relativa alla cessazione anticipata dall'incarico del direttore generale di ASL rispetti il principio del giusto procedimento».

Alle medesime conclusioni la Corte è pervenuta con riferimento all'art. 96 della legge della Regione Siciliana n. 2 del 2002: infatti, mentre il potere della Giunta regionale di conferire incarichi dirigenziali cosiddetti "apicali" a soggetti individuati *intuitu personae* mira ad assicurare quel *continuum* fra organi politici e dirigenti di vertice che giustifica, nei confronti di questi ultimi, la cessazione dagli incarichi loro conferiti dalla precedente compagine politica (in questo passaggio la Corte ribadisce un analogo *obiter dictum* già contenuto nella sentenza n. 103 del 2007), «a tale schema rimangono estranei gli incarichi dirigenziali di livello "non generale", non conferiti direttamente dal vertice politico e quindi non legati ad esso dallo stesso grado di contiguità che connota gli incarichi apicali».

Analoghe sono le motivazioni che hanno indotto la Corte, con la sentenza n. 161/2008, a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 161, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2006, n. 286, nella parte in cui dispone che gli incarichi conferiti al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, «conferiti prima del 17 maggio 2006, cessano ove non confermati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto». Secondo la Corte, la norma denunciata, prevedendo la immediata cessazione, alla scadenza del sessantesimo giorno dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 262 del 2006 e in mancanza di riconferma, dell'incarico dirigenziale conferito a personale dipendente da un'altra amministrazione, e nella specie a un dirigente di seconda fascia e per la durata di un quinquennio, in carenza di idonee garanzie procedurali – necessarie al fine di garantire, attraverso l'esternazione delle ragioni che stanno alla base della determinazione assunta dall'organo politico, scelte trasparenti e verificabili –, viola i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità e, in particolare, il principio di continuità dell'azione amministrativa che è strettamente correlato a quello di buon andamento dell'azione stessa, in quanto la previsione di una anticipata cessazione *ex lege* del rapporto in corso – in assenza di una accertata responsabilità dirigenziale – impedisce che l'attività del dirigente possa espletarsi, in conformità ad un nuovo modello di azione della pubblica amministrazione che misura l'osservanza del canone dell'efficacia e dell'efficienza alla luce dei risultati che il dirigente deve perseguire, nel rispetto degli indirizzi posti dal vertice politico, avendo a disposizione un periodo di tempo adeguato, modulato in ragione della peculiarità della singola posizione dirigenziale e del contesto complessivo in cui la stessa è inserita.

Sempre nel corso del 2008, con la sentenza n. 352, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 97 della Costituzione, l'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Lazio 13 giugno 2007, n. 8, che esclude la

obbligatoria reintegrazione del direttore generale automaticamente decaduto dall'incarico in base ad una disposizione dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale. La Corte ha affermato che, nel settore pubblico, il potere dell'amministrazione di esonerare un dirigente dall'incarico e di risolvere il relativo rapporto di lavoro, è circondato da garanzie e limiti che sono posti non solo e non tanto nell'interesse del soggetto da rimuovere, ma anche e soprattutto a protezione di più generali interessi collettivi; sicché la circostanza che il direttore generale, rimosso automaticamente e senza contraddittorio, riceva, in applicazione della disposizione legislativa regionale impugnata, un ristoro economico, non attenua in alcun modo il pregiudizio da quella rimozione arrecato all'interesse collettivo all'imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione. Inoltre, tale forma onerosa di *spoils system* fa subire alla collettività anche un aggiuntivo costo finanziario costituito, oltre che dall'obbligo di corrispondere la retribuzione dei nuovi dirigenti, nominati in sostituzione di quelli automaticamente decaduti, quello di corrispondere a questi ultimi un ristoro economico.

La giurisprudenza della Corte costituzionale, in tema di rapporto tra politica e amministrazione, va dunque nella direzione di delimitare, ridimensionandoli, i margini di applicazione dello *spoils system* ai dirigenti con incarichi c.d. apicali connotati propriamente da una "maggiore coesione con gli organi politici" (sentenza n. 103/2007), sicché il vero problema dell'ambito di applicazione dello *spoils system*, per garantire il rapporto tra politica e amministrazione, non è tanto quello di individuare il livello dirigenziale, e cioè il profilo apicale dell'incarico, quanto il grado di fiducia personale tra politico e dirigente. Ecco perché quando si oltrepassa il giusto dosaggio tra fiducia e imparzialità o quando si attenua il collegamento tra autorità di governo e dirigente, la politica non può interferire sulla gestione amministrativa se non attraverso il ricorso al c.d. *merit system*. Difatti, secondo la Corte, per i dirigenti di seconda fascia (sentenza n. 161/2008) o per quegli incarichi di natura tecnico-specialistica dell'apparato cui il dirigente è preposto (sentenza n. 104/2007) l'unico sistema di rimozione del dirigente coerente con i principi costituzionali del buon andamento, dell'imparzialità e della continuità dell'azione amministrativa del dirigente rimane subordinato alla valutazione della responsabilità dirigenziale.

4.4. I principali rapporti di certificazione della Corte dei conti in tema di dirigenza

In tema di personale dirigenziale si segnalano due delibere della Corte riguardanti rinnovi contrattuali dell'area VII e dell'area III rilasciate da queste Sezioni riunite nel corso del 2008.

In relazione all'ipotesi di CCNL dell'area VII (dirigenti delle università ed istituzioni ed enti di ricerca) per il quadriennio normativo 2002-2005 e i bienni economici 2002-2003 e 2004-2005, con la delibera n. 4/CONTR/CL/08, la Corte ha reso certificazione non positiva in relazione a talune clausole negoziali (con successiva delibera n. 21/CONTR/CL/08, la Corte ha riferito al Parlamento in ordine all'ipotesi di accordo in questione).

In particolare, con riferimento all'art. 26, commi 2 e 3 (incarichi aggiuntivi) – il quale prevedeva che "Qualora gli incarichi aggiuntivi siano assunti sulla base di deliberazioni delle amministrazioni ... con finanziamenti esterni, il compenso è determinato in una quota, da corrispondere direttamente, detratti gli oneri a carico

dell'amministrazione, pari all'80%. Il residuo 20% confluisce ai fondi di cui agli artt. 55 e 62 dell'amministrazione in attuazione del principio di onnicomprensività” – si è ravvisata una violazione del principio di onnicomprensività insito nella disposizione di cui all'art. 24, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. n. 165/2001, secondo cui “i compensi dovuti dai terzi sono corrisposti direttamente alla medesima amministrazione e confluiscono nelle risorse destinate al trattamento economico accessorio della dirigenza”. Per la medesima ragione, sono state espresse riserve sull'art. 26, comma 3, dell'ipotesi contrattuale ove si prevede la remunerazione dei “maggiori oneri e responsabilità dei dirigenti che svolgono incarichi aggiuntivi diversi da quelli di cui al precedente comma” (leggasi incarichi non finanziati dall'esterno ma dalla stessa amministrazione) con compenso determinato in “una quota ai fini del trattamento accessorio” che si aggiunge alla retribuzione di posizione e di risultato.

In sede di stipula le osservazioni della Corte sono state recepite in sede di sottoscrizione del contratto definitivo, con sostituzione dei due commi censurati.

Osservazioni sono state espresse anche in relazione all'art. 47, comma 2, che riproduceva, testualmente, il contenuto dell'art. 69, comma 2, del CCNL dirigenza area I, sottoscritto il 21 aprile 2006, nella parte in cui riconosce ai mutilati ed invalidi per servizio i benefici di cui agli artt. 43 e 44 r.d. n. 1290 del 1922 (incremento percentuale, nella misura rispettivamente del 2,50% e dell'1,25% del trattamento tabellare in godimento alla data di presentazione della domanda, a seconda che l'invalidità sia stata ascritta alle prime sei categorie di menomazione ovvero alle ultime due) “anche nei confronti dei dirigenti che abbiano conseguito il riconoscimento della invalidità con provvedimento formale successivo alla cessazione del rapporto di lavoro”.

Nel rapporto di certificazione n. 4/CONTR/CL/08 si stigmatizzava la genericità dell'espressione “riconoscimento della invalidità con provvedimento formale successivo alla cessazione del rapporto di lavoro” ritenendo, in conformità alla giurisprudenza univoca in materia, che il beneficio spetti soltanto ai pubblici dipendenti già destinatari del riconoscimento della dipendenza da causa di servizio di infermità ascrivibile a categoria di pensione, anche se collocati a riposo prima della concessione di equo indennizzo o di pensione privilegiata. Ciò vale a dire che la mera ascrivibilità dell'invalidità a categoria di pensione (anche se non è stato ancora iniziato o definito il procedimento di pensione o di equo indennizzo) è condizione non sufficiente ma necessaria, per cui la decorrenza del beneficio non può essere anteriore alla dichiarazione di ascrivibilità e, quindi, non può spettare a coloro che sono cessati dal servizio prima di avere ottenuto il riconoscimento della dipendenza.

Anche su questo punto, il contratto definitivo si è conformato alle osservazioni della Corte, stabilendo che il riconoscimento dei benefici di cui agli artt. 43 e 44 del r.d. n. 1290 del 1922 spetta “... anche nei confronti dei dirigenti che, nel corso del servizio, abbiano acquisito titolo alla iscrizione ad una delle categorie di cui alla tabella A allegata al d.P.R. n. 915/1978 ed ottenuto il riconoscimento della dipendenza dell'invalidità da causa di servizio, anche se il provvedimento concessivo del trattamento spettante è successivo alla cessazione del rapporto di lavoro”.

L'intervenuta modifica è particolarmente significativa considerando che l'originaria disposizione di cui all'art. 47, comma 2, introduceva – esorbitando dai

contenuti entro i quali la negoziazione può operare ai sensi dell'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001 – una modifica ad istituti pensionistici potenzialmente forieri di oneri per la finanza pubblica, la cui disciplina rimane riservata in via esclusiva alla legislazione statale. Peraltro, queste Sezioni riunite della Corte dei conti avevano già formulato uno specifico rilievo su analoga previsione contrattuale relativa al CCNL dirigenza area I (III Collegio, delibera n. 21/CONTR/CL/06) e, ciononostante, la disposizione era stata reiterata nell'ipotesi contrattuale relativa alla dirigenza del comparto università ed enti di ricerca.

Osservazioni sono state formulate anche in relazione all'art. 57, comma 5, secondo il quale “L'indennità integrativa speciale (conglobata nello stipendio) e l'indennità di posizione, sia per la parte fissa che variabile, fanno parte della retribuzione a tutti gli effetti anche per il computo della maggiorazione della base imponibile ai fini pensionistici e previdenziali”.

La Corte ha evidenziato che l'effetto della maggiorazione della base pensionabile dà luogo a palese violazione di norme primarie, con alterazione dei delicati equilibri degli assetti di finanza pubblica, di cui la materia pensionistica costituisce una delle componenti di maggior rischio. Dopo avere rimarcato che la riserva di legge statale (e la conseguente incompetenza del CCNL a regolare gli istituti previdenziali) non può ritenersi scalfita dalla contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, il rapporto di certificazione ha ricordato che l'inclusione dell'indennità integrativa speciale (IIS) tra gli emolumenti del trattamento economico fondamentale, ex art. 15, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, non ne ha modificato il regime ai fini dell'incremento del 18% previsto dall'art. 15 della legge 29 aprile 1976, n. 177. Difatti, gli effetti del c.d. “conglobamento”, da cui potrebbero trarsi superficiali conseguenze sul piano del computo pensionistico, risultano esplicitamente ridimensionati dal disposto dell'art. 15, comma 1, della stessa legge n. 724 del 1994, laddove si dispone l'aumento figurativo del 18% dello stipendio e degli altri assegni pensionabili “... con esclusione dell'indennità integrativa speciale ...”, con ciò chiaramente significando che l'incremento di valore non è suscettibile della maggiorazione del 18% prevista per i soli emolumenti di natura stipendiale. Neppure l'indennità di posizione è maggiorabile del 18% trattandosi di emolumento accessorio non assimilabile allo stipendio in senso stretto. Qui l'esclusione discende, in via immediata, dall'art. 43 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (come modificato dall'art. 15 della legge n. 177 del 1976), che esclude la maggiorabilità delle indennità non espressamente considerate dalla norma, anche se pensionabili.

Pertanto, la Corte ha chiesto la totale espunzione della norma di cui all'art. 57, comma 5, anche sulla base del costante orientamento della stessa Corte dei conti, in sede di controllo e giurisdizionale⁷, indicazione che è stata pienamente condivisa dalle parti in sede di stipulazione del contratto definitivo.

La Corte ha tenuto comunque ferma la raccomandazione all'ARAN di vigilare affinché disposizioni del genere non vengano introdotte nei contratti collettivi nazionali di lavoro, sia per evidenti ragioni di equilibrio della finanza pubblica, sia per evitare un possibile contenzioso pensionistico con correlativo incremento delle spese giudiziali.

⁷ Cfr. Corte conti, sez. contr., 13 maggio 2005, n. 6; id., sez. contr., 24 marzo 2004, n. 2; id., Corte conti, sez. giur. Lombardia, 23 febbraio 2006, n. 133; id., 22 giugno 2004, n. 868; Corte conti, sez. giur. Prima giurisdizionale centrale, 15 luglio 2008, n. 322/2008/A.

In relazione all'ipotesi di CCNL relativo al personale della dirigenza sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa (area III) e della dirigenza medico veterinaria (area IV) del Servizio sanitario nazionale per il quadriennio normativo 2006 – 2009 e biennio economico 2006 – 2007, il Collegio ha rilasciato certificazione positiva delle ipotesi di accordo ad esclusione dell'art. 27, comma 1, dell'ipotesi contrattuale concernente l'area III e ad esclusione dell'art. 26, comma 1, dell'ipotesi contrattuale concernente l'area IV, in quanto entrambe le disposizioni non indicano esplicitamente le risorse da non considerare nel consolidamento nei fondi per la retribuzione di risultato e per la qualità della prestazione individuale.

Infatti, a differenza dei precedenti contratti collettivi, le citate disposizioni si limitano a prevedere il consolidamento dell'ammontare dei fondi al 31 dicembre 2005, senza precisare che in tale ammontare non sono da considerare specifiche risorse aggiuntive ed, in particolare, le risorse aziendali dell'1% del monte salari annuo 1997, introdotte con l'art. 52, comma 5, lettera b), del CCNL 8 giugno 2000 e subordinate alla presenza di avanzi di amministrazione e pareggio di bilancio.

Tali risorse sono sempre state riconfermate nei successivi CCNL e ad esse si fa riferimento anche nel rinvio contenuto nel comma 3 degli artt. 26 (area IV) e 27 (area III) che, nel richiamare le disposizioni dei precedenti contratti, ne confermano la caratteristica annuale e variabile, nonché la finalizzazione ad incrementi quantitativi di attività del personale e al raggiungimento del pareggio di bilancio entro il termine stabilito dalle vigenti disposizioni.

La mancata indicazione delle risorse che non devono essere oggetto di consolidamento è stata quindi ritenuta suscettibile di ingenerare incertezza sulla regolare costruzione dei fondi, consentendo la storicizzazione di risorse eventualmente attribuite in particolari condizioni di bilancio e la possibilità di disporre nel biennio in considerazione di un ulteriore incremento dell'1% del monte salari 1997 per un ammontare pari, secondo le risultanze del Conto annuale 1997, a circa 64 milioni di euro per le due aree, al netto degli oneri riflessi.

Le disposizioni, così formulate, sono state perciò ritenute suscettibili di determinare maggiori oneri a carico dei bilanci degli enti, privi di quantificazione nella relazione tecnica, e si pongono, altresì, in contrasto con le disposizioni della legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 565, lett. c, della legge n. 296 del 2006), che, in linea con quanto stabilito nell'Intesa Stato-Regioni del 5 ottobre 2006 (Patto per la salute), hanno esteso anche agli enti del Servizio sanitario nazionale, nell'ambito degli indirizzi fissati dalle Regioni nella loro autonomia, l'impegno a far riferimento, per la determinazione dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa, a quanto disposto nella legge finanziaria 2006 dall'art. 1, commi 189, 191 e 194, al fine di rendere coerente la consistenza dei fondi stessi con gli obiettivi di riduzione della spesa complessiva di personale.

4.5. La consistenza del personale

Come si è visto in apertura del capitolo, i dati relativi al personale dirigenziale sono analizzati tenendo conto delle otto aree in cui tale personale è stato ripartito in base al Contratto quadro per la definizione delle autonome aree di contrattazione della dirigenza stipulato il 23 settembre 2004.

Per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale (Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Sicilia, Sardegna) e Province autonome di Trento e di Bolzano, data l'eterogeneità degli ordinamenti dei diversi enti, si è reso

necessario esporre il dato complessivo della dirigenza, tenuto anche conto della incompletezza dei dati raccolti in considerazione dei ritardi o della omissione nell'invio dei dati all'Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale (IGOP) del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Tenuto conto della forte eterogeneità fra gli ordinamenti delle diverse Regioni, non sono state riportate nella tabella distinzioni tra le qualifiche.

La *tabella 1* riporta la consistenza della dirigenza nel triennio 2005-2007, che da 166.739 unità alla data del 31 dicembre 2005 è aumentata a 168.097 unità a fine 2007, con un incremento complessivo nel triennio dello 0,8%, dato che esprime la media ponderata tra i valori in aumento dell'area IV (+0,9%) e dell'area V (+22,6%), fenomeno da imputare ad un consistente incremento di personale riscontrabile nel 2007 rispetto al 2006⁸ (+32,6%), e quelli in diminuzione del personale dirigenziale dell'area I (-11,1%), dell'area II (-5,6%), dell'area VII (-4,6%) e dell'area VIII (-3,2%).

Va precisato che la consistenza dei dirigenti in servizio al 31 dicembre 2005 (166.739), non coincide con l'analogo dato contenuto nella tabella allegata alla precedente Relazione di questa Corte sul costo del lavoro pubblico negli anni 2003, 2004 e 2005 che riportava un dato leggermente inferiore (165.425).

Lo scarto tra i due dati – oltre che ad una fisiologica revisione dei dati stessi, peraltro rappresentati tenendo conto delle 8 aree in cui il contratto collettivo nazionale quadro (CCNQ del 23 settembre 2004) ha ripartito gli ambiti di contrattazione della dirigenza per gli anni 2002-2005, in luogo della suddivisione in 5 aree già stabilita nell'ambito del precedente CCNQ del 18 dicembre 2002 vigente per gli anni 2002-2005 – è da imputare principalmente all'inclusione nell'area VI dei professionisti degli enti pubblici non economici (1.288 unità).

Per quanto riguarda la variazione della consistenza del personale, va preliminarmente precisato che il relativo dato del conto annuale è soggetto ad integrazioni ed aggiornamenti.

A partire dalla rilevazione 2006, è presente nel conto una nuova qualifica per le agenzie fiscali, denominata *terza area con incarico dirigenziale provvisorio*, riferita al personale appartenente alla terza area (circa 700 unità), cui è stato "conferito un incarico dirigenziale provvisorio ai sensi dei rispettivi regolamenti di Agenzia". Ciò determina una corrispondente variazione, dal 2005 al 2006, della consistenza numerica della qualifica dirigenziale di II fascia a tempo determinato dell'area VI.

Nella *tabella 1* si riporta la consistenza della dirigenza nel triennio 2005-2007, che da 166.739 unità alla data del 31 dicembre 2005 passa a 168.097 unità a fine 2007, con un incremento complessivo nel triennio dello 0,8%, dato che esprime la media ponderata tra i valori in aumento dell'area IV (+0,9%) e dell'area V (+22,6%) e quelli in diminuzione riferiti al personale dirigenziale dell'area I (-11,1%), dell'area II (-5,6%), dell'area VII (-4,6%) e dell'area VIII (-3,2%).

⁸ L'incremento della consistenza numerica dei dirigenti scolastici (area V), che passa da 7.725 unità al 31 dicembre 2006 a 10.247 unità al 31 dicembre 2007, è dovuto a passaggi verticali dall'area docenti. Nel 2007 ci sono stati 3.426 passaggi, a fronte di cessazioni che riguardano ogni anno circa il 9% del personale.

Tabella 1

Dirigenti in servizio nel triennio 2005-2007

	2005			2006			2007		
	Presenti al 31.12	Tasso di turn over	Media presenti	Presenti al 31.12	Tasso di turn over	Media presenti	Presenti al 31.12	Tasso di turn over	Media presenti
AREA I	4.519	-3,2	4.570	4.148	-9,2	4.519	4.016	-4,2	4.078
Dirigente I fascia	344	-8,3	337	330	-13,4	336	307	-14,0	321
Dirigente II fascia	3.367	-4,3	3.490	2.919	-13,9	3.359	2.744	-5,8	2.799
Dirigente I fascia tempo determ.	68	-35,5	56	56	-23,6	55	89	19,0	68
Dirigente II fascia tempo determ.	272	5,9	221	202	-33,8	201	243	12,9	241
Dirigenti medici e medici Ministero salute	468	9,0	466	641	30,8	569	633	-1,2	649
AREA II	10.521	-5,7	10.580	10.263	-4,4	10.285	9.935	-6,5	10.032
Dirigente II fascia	8.680	-7,5	8.906	8.298	-5,4	8.401	7.752	-8,1	8.033
Dirigente II fascia tempo determ.	1.841	3,8	1.674	1.965	0,1	1.884	2.183	0,3	1.999
AREA III	21.269	-1,6	20.592	21.051	-2,1	20.684	20.657	-2,8	20.348
Dirigenti con incarico di struttura complessa	3.379	-6,4	3.236	3.241	-8,6	3.228	3.113	-10,0	3.061
Dirigenti con inc. di strut. semplice e altri inc.	17.151	-1,4	16.695	16.980	-1,3	16.665	16.678	-1,9	16.438
Dirigenti a tempo determinato	739	16,3	661	830	8,0	791	866	5,4	849
AREA IV	115.829	-0,1	112.559	116.920	0,9	115.003	116.851	-0,3	115.666
Dirigenti con incarico di struttura complessa	10.997	-2,6	10.733	10.851	-4,7	10.794	10.403	-7,2	10.441
Dirigenti con incarico di struttura semplice	18.763	-1,1	18.633	19.135	-3,5	19.515	19.659	-4,4	19.805
Dirigenti a tempo determinato	955	6,0	963	1.036	13,1	962	1.049	2,9	1.076
Dirigenti con altri inc. profess.	85.114	0,4	82.231	85.898	2,5	83.732	85.740	1,4	84.344
AREA V	8.355	-5,5	8.367	7.725	-8,1	7.994	10.247	33,1	7.555
Dirigente scolastico	8.355	-5,5	8.367	7.725	-8,1	7.994	10.247	33,1	7.555
AREA VI	5.404	-1,1	5.229	5.753	-4,4	5.624	5.583	-4,8	5.617
Dirigente I fascia	162	-6,9	160	174	-10,1	179	191	-8,0	187
Dirigente II fascia	2.357	-5,0	2.212	2.150	-8,6	2.181	1.959	-8,5	2.061
Dirigente I fascia tempo determ.	49	-13,5	37	33	-22,7	35	17	-14,2	21
Dirigente II fascia tempo determ.	240	9,0	222	829	-2,4	674	885	-4,6	812
Professionisti Epne	1.288	3,7	1.293	1.273	-0,2	1.260	1.233	-3,2	1.240
Medici Epne	1.308	0,0	1.305	1.294	-1,1	1.296	1.298	0,3	1.295
AREA VII	495	-2,5	475	506	-4,1	511	472	-10,4	490
Dirigente I fascia	26	-8,5	23	25	-20,2	25	23	-4,2	24
Dirigente II fascia	282	-2,7	257	289	-4,6	283	279	-5,1	273
Dirigente I fascia tempo determ.	15	0,0	18	15	0,0	16	14	-32,1	16
Dirigente II fascia tempo determ.	172	-1,7	177	177	-1,6	187	156	-17,4	178
AREA VIII	347	1,6	381	315	-9,5	337	336	5,8	360
Dirigente I fascia	85	-3,9	103	83	-10,0	90	86	-3,0	99
Dirigente II fascia	221	-0,4	236	198	-7,7	207	189	-1,4	210
Dirigente I fascia tempo determ.	17	37,7	19	13	-23,8	17	22	44,4	20
Dirigente II fascia tempo determ.	24	17,1	23	21	-12,9	23	39	59,5	30
TOTALE AREE	166.739	-1,1	162.754	166.681	-0,7	164.957	168.097	0,3	164.146
<i>Dirigenti di regioni e province a statuto speciale⁽¹⁾</i>	<i>1.861</i>	<i>-4,7</i>	<i>1.799</i>	<i>1.759</i>	<i>-6,2</i>	<i>1.785</i>	<i>1.706</i>	<i>-6,1</i>	<i>1.713</i>
<i>Altri dirigenti del pubblico impiego</i>	<i>546</i>	<i>-1,2</i>	<i>506</i>	<i>542</i>	<i>-5,6</i>	<i>540</i>	<i>534</i>	<i>-5,1</i>	<i>548</i>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia, Sardegna, province autonome di Trento e Bolzano.

Per quanto riguarda il personale dirigenziale di prima fascia a tempo indeterminato dell'area I⁹, si registra nel 2007 rispetto al 2005 una diminuzione (-10,8%), mentre per i dirigenti di prima fascia a tempo determinato si verifica il fenomeno opposto con un innalzamento del 30,9%.

La riduzione dei dirigenti a tempo indeterminato e il contestuale aumento (ovvero minor calo) dei dirigenti a tempo determinato, si riscontra anche per i dirigenti di seconda fascia delle aree I, II e VI, nonché per il personale dirigenziale di prima e seconda fascia dell'area VIII.

Un dato opposto si riscontra invece nell'area VI, dove il numero dei dirigenti di prima fascia a tempo indeterminato cresce del 18% nel triennio, mentre si riduce drasticamente il numero di quelli a tempo determinato (-65%).

In tutte le aree dirigenziali "amministrative" (fatta eccezione per la dirigenza medica dell'area IV) è rilevabile un generale calo di consistenza.

Le concrete modalità di rilevazione dei dati sulla consistenza del personale dirigenziale rendono difficile fornire una rappresentazione diretta del *turnover*¹⁰ in quanto il conto annuale rileva in una tabella separata il numero di nuovi incarichi dirigenziali assegnati a personale già appartenente all'amministrazione con diversa qualifica.

Il fenomeno è particolarmente evidente nella dirigenza scolastica, all'interno della quale le nuove nomine sono tutte registrate come passaggi verticali¹¹.

Al contrario, nell'area IV della dirigenza medica, il tasso di *turnover* coincide sostanzialmente con la variazione numerica di personale alla fine dell'anno. Tutti i dati delle restanti aree dirigenziali confermano che il valore di *turnover* è sempre attenuato dal passaggio di personale interno all'amministrazione verso qualifiche dirigenziali.

Il divario tra il tasso di *turnover* e la variazione dei dirigenti in servizio da un anno all'altro fornisce, peraltro, un indicatore del ricorso delle amministrazioni a personale interno per l'assegnazione di funzioni dirigenziali.

Il dato di *turnover* – che va affinato in quanto, come si è visto, non dà conto dei movimenti verso qualifiche dirigenziali avvenute all'interno della stessa amministrazione – costituisce un significativo indicatore circa la tenuta delle politiche limitative delle assunzioni per il contenimento della spesa corrente. Al riguardo, sarebbe perciò auspicabile che il Governo (Ministro della funzione pubblica) individuasse, attraverso apposite direttive, criteri mirati per monitorare il fenomeno, per le conseguenti valutazioni concomitanti ed *ex post*, anche allo scopo di garantire una equilibrata politica di limitazione delle assunzioni, che non finisca con il determinare negative ricadute sul piano del buon andamento delle pubbliche amministrazioni.

4.6. La spesa della dirigenza e gli incrementi della spesa media per retribuzioni

Deve preliminarmente rilevarsi che, ad oggi, tutte le aree della dirigenza devono ancora provvedere al rinnovo dei bienni economici 2006-2007 e 2008-2009,

⁹ Per i medici del Ministero della salute, la variazione numerica delle unità registrata nel 2006 rispetto ai dati del 2005 deriva da provvedimenti normativi (per fronteggiare l'emergenza aviaria, v. art. 1, comma 402, della legge n. 266 del 2005).

¹⁰ (Assunti – cessati)/dipendenti medi*100.

¹¹ Nella tabella 1, pertanto, le nomine a dirigente scolastico vengono computate all'interno del dato di *turnover*.

per i quali sono stati previsti incrementi a regime, rispettivamente, del 4,85% e del 3,2%. Fanno eccezione le aree III e IV che nell'ottobre 2008 hanno stipulato il rinnovo del quadriennio giuridico 2006-2009 e del I biennio economico 2006-2007¹².

Le variazioni dei dati di spesa del triennio 2005-2007 sono quindi imputabili ai rinnovi relativi alla precedente tornata contrattuale, bienni 2002-2003 e 2004-2005, che si sono concentrati nell'anno 2006. In tale anno, infatti, sono stati siglati entrambi i CCNL relativi ai bienni 2002-2003 e 2004-2005 per tutte le aree dirigenziali, eccetto: a) le aree III e IV che hanno stipulato a fine 2005 il rinnovo del primo biennio; b) l'area II che ha stipulato il rinnovo del secondo biennio nel 2007; c) l'area VII che ha stipulato entrambi i rinnovi nel 2008.

Le percentuali di incremento rispetto alla retribuzione media di riferimento per i suddetti rinnovi contrattuali sono state fissate, a regime, nella misura del 5,66% per il primo biennio e del 5,01% per il secondo biennio. Tale ultima percentuale include una quota di incremento a valere dal 2006 (circa 0,9%) e destinata prevalentemente al finanziamento degli incrementi della retribuzione di posizione e risultato.

Queste percentuali di crescita, calcolate rispetto ad una retribuzione media di riferimento che non coincide con le retribuzioni di fatto percepite, possono intendersi come una sorta di minimo garantito dai rinnovi contrattuali, tenuto conto che le modalità di utilizzo dei fondi per la retribuzione di posizione e risultato prevedono, oltre a risorse certe destinate agli incrementi fissi della retribuzione, anche somme che presentano un margine di variabilità. E' pur vero che la legge finanziaria per il 2006 (legge n. 266 del 2005, art. 1, commi 189, ss.) ha fissato un limite alla crescita dei fondi, prevedendo che l'ammontare previsto per il 2004 fosse una base a cui aggiungere i soli aumenti contrattuali fissi. La legge n. 133 del 2008, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 112 del 2008, ha poi disposto ulteriori limiti alla crescita dei fondi.

Si precisa che i dati di spesa del conto annuale sono rilevati in termini di cassa. Per questo motivo, la spesa media annua *pro capite*, che non include componenti di arretrato, è riferibile esclusivamente alle somme effettivamente pagate nell'anno e, in taluni casi, può non corrispondere alla retribuzione media teoricamente spettante a ciascuna categoria di personale. Non si può escludere infatti che il pagamento di parte delle componenti della retribuzione avvenga nell'anno successivo a quello di riferimento, cosicché esse possono sfuggire dal computo della spesa media annua *pro capite* per retribuzioni.

¹² La spesa per il trattamento accessorio per l'area VIII (Presidenza del Consiglio dei ministri) include quella per il personale comandato, distaccato e fuori ruolo. Per i dirigenti di I e II fascia a tempo indeterminato si è tenuto conto, nel calcolo del dato medio, delle unità effettivamente presenti presso la Presidenza. Nel calcolo della spesa media per i dirigenti di ministeri (area I) e scuola (area V) è stata esclusa la spesa per il trattamento accessorio all'estero. Nel calcolo della spesa media per i dirigenti del SSN non medici (area III) e medici (area IV) è stata esclusa la spesa per l'indennità di esclusività (peraltro non inclusa nel monte salari: vedi CCNL biennio economico 2000-2001 dell'8 giugno 2000, art. 5, comma 2: "L'indennità di esclusività, fissa e ricorrente, è corrisposta per tredici mensilità. Essa costituisce un elemento distinto della retribuzione che non viene calcolato al fine della determinazione del monte salari cui fanno riferimento gli incrementi contrattuali.").

Tabella 2

Spesa totale per retribuzioni dei dirigenti nel triennio 2005-2007

(migliaia di euro)

	2005			2006			2007		
	Spesa totale	Spesa netta ⁽¹⁾	Spesa media ⁽²⁾	Spesa totale	Spesa netta ⁽¹⁾	Spesa media ⁽²⁾	Spesa totale	Spesa netta ⁽¹⁾	Spesa media ⁽²⁾
AREA I	364.952	330.551	72,1	425.211	366.543	80,6	369.441	353.931	86,4
Dirigente I fascia	53.273	50.010	148,2	61.726	55.525	164,9	58.890	56.105	170,3
Dirigente II fascia	252.537	231.579	66,1	290.185	251.331	74,2	235.646	224.993	80,3
Dirigente I fascia tempo determ.	9.849	8.793	156,1	10.097	9.453	171,7	11.095	11.023	161,4
Dirigente II fascia tempo determ.	17.575	16.006	72,3	16.240	15.650	77,9	26.035	24.322	101,0
Dirigenti medici e medici Min. salute	31.718	24.163	51,9	46.964	34.584	60,8	37.775	37.488	57,8
AREA II	845.713	825.834	78,1	983.877	853.339	83,0	959.698	871.290	86,8
Dirigente II fascia	714.805	697.015	78,3	824.130	706.059	84,0	783.402	706.992	88,0
Dirigente II fascia tempo determ.	130.908	128.819	76,9	159.747	147.279	78,2	176.296	164.298	82,2
AREA III	1.410.288	1.283.682	55,9	1.473.916	1.351.938	58,7	1.381.947	1.347.914	59,3
Dir. con inc. di struttura complessa	293.524	265.318	77,5	304.878	277.672	81,5	274.209	266.402	82,4
Dir. con inc. di strut. sempl. e altri inc.	1.073.466	978.313	51,6	1.114.550	1.022.572	53,9	1.050.592	1.024.979	54,7
Dirigenti a tempo determinato	43.298	40.051	59,8	54.489	51.694	64,6	57.146	56.533	65,8
AREA IV	9.217.968	8.530.474	65,9	9.725.294	9.019.549	68,3	9.284.100	9.108.315	68,6
Dir. con inc. di struttura complessa	1.256.867	1.168.063	93,3	1.319.929	1.223.077	97,4	1.202.194	1.179.959	97,2
Dir. con inc. di strut. sempl. e altri inc.	1.614.019	1.499.327	69,2	1.775.404	1.638.351	72,5	1.703.363	1.673.249	73,0
Dirigenti a tempo determinato	68.600	65.196	61,7	76.606	71.901	68,2	79.097	78.402	66,9
Dirigenti con altri inc. profess.	6.278.482	5.797.888	61,6	6.553.355	6.086.220	63,6	6.299.446	6.176.706	64,1
AREA V	482.022	440.785	51,9	567.552	469.572	58,0	457.940	456.849	59,6
Dirigente scolastico	482.022	440.785	51,9	567.552	469.572	58,0	457.940	456.849	59,6
AREA VI	477.444	412.783	78,9	648.271	496.133	88,9	553.687	487.828	90,2
Dirigente I fascia	29.742	26.502	165,2	42.115	32.868	184,1	37.625	34.016	181,8
Dirigente II fascia	192.875	178.826	80,8	249.918	196.256	90,0	212.593	183.815	89,2
Dirigente I fascia tempo determ.	6.848	6.568	177,5	7.812	6.643	188,6	4.231	4.052	191,6
Dirigente II fascia tempo determ.	21.137	20.198	91,2	65.469	56.345	89,3	63.871	61.801	99,0
Professionisti Epne	133.306	95.699	74,0	161.637	110.992	88,1	128.994	108.355	87,4
Medici Epne	93.536	84.990	65,1	121.320	93.029	71,8	106.374	95.789	73,9
AREA VII	40.301	39.031	82,1	44.756	42.111	82,5	43.216	42.298	86,2
Dirigente I fascia	2.998	2.998	127,9	3.388	3.090	124,8	2.925	2.886	121,9
Dirigente II fascia	20.933	20.346	79,2	23.690	22.248	78,7	23.464	22.907	83,9
Dirigente I fascia tempo determ.	2.555	2.554	140,0	2.448	2.115	135,0	2.371	2.371	152,1
Dirigente II fascia tempo determ.	13.815	13.134	74,2	15.231	14.658	78,2	14.456	14.135	79,3
AREA VIII	38.053	35.527	79,3	37.868	34.108	83,4	43.325	40.927	90,5
Dirigente I fascia	17.158	15.947	111,8	14.680	13.482	104,4	16.833	16.230	113,7
Dirigente II fascia	18.608	17.293	65,2	18.559	16.451	69,5	20.185	18.391	72,7
Dirigente I fascia tempo determ.	1.274	1.274	68,5	2.682	2.453	145,7	3.294	3.294	162,7
Dirigente II fascia tempo determ.	1.013	1.013	43,4	1.947	1.723	74,4	3.012	3.012	99,6
TOTALE AREE	12.876.740	11.898.667	65,4	13.906.747	12.633.294	68,7	13.093.354	12.709.353	69,4
<i>Dir. di reg. e prov. a stat. spec.⁽³⁾</i>	<i>125.789</i>	<i>120.154</i>	<i>66,8</i>	<i>147.022</i>	<i>134.399</i>	<i>75,3</i>	<i>135.073</i>	<i>130.183</i>	<i>76,0</i>
<i>Altri dirigenti del pubblico impiego</i>	<i>59.411</i>	<i>58.468</i>	<i>115,6</i>	<i>63.613</i>	<i>61.440</i>	<i>113,7</i>	<i>70.596</i>	<i>65.944</i>	<i>120,4</i>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Esclusi arretrati.⁽²⁾ Esclusi arretrati. Escluso trattamento accessorio all'estero e indennità di esclusività.⁽³⁾ Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia, Sardegna, province autonome di Trento e Bolzano.

L'addensamento dei rinnovi contrattuali nel 2006 determina anomalie (picchi) di spesa nell'anno, dovute alla corresponsione di arretrati a partire, in alcuni casi, dalla competenza 2002, con una decisa flessione nell'anno 2007. Per questo motivo, nella rappresentazione dei dati si tiene conto sia della spesa complessiva effettivamente erogata per le aree della dirigenza e sia della spesa al netto degli arretrati, che meglio ne evidenzia l'andamento in relazione agli aumenti contrattuali e alla dinamica di *turn over* del personale dirigenziale. I dati rilevati espongono un generale calo della spesa nel 2007 in tutte le aree in cui vi è stata diminuzione di personale ed assenza di rinnovi contrattuali. Va, peraltro, osservato che la componente che si presenta in diminuzione è la spesa per retribuzioni fisse, non quella per retribuzioni accessorie (eccetto che per l'area VI); in ogni caso, nella combinazione delle due componenti, si registra una complessiva flessione della spesa.

Nel 2007, anno in cui soltanto l'area II ha provveduto al rinnovo del secondo biennio, la parte fissa della spesa media per retribuzioni si attesta in linea di massima su quella del 2006, mentre la parte accessoria aumenta, con percentuali in media più marcate per le aree I, V, VII e VIII (dal 12% al 21%), determinando ulteriori innalzamenti delle retribuzioni medie, più elevati nell'area VIII (+8,6%) e area I (+7,2%).

A chiusura del paragrafo va dato conto di una recente delibera (n. 4/2009/P) della Corte dei conti, Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, in base alla quale è stato affermato che lo stipendio dirigenziale previsto a seguito di incarico temporaneo non può ritenersi, a fini pensionistici, omologo alla locuzione "ultimo stipendio" di cui all'art. 43 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, in quanto detto stipendio dirigenziale ha natura "accessoria", nel senso che remunera lo specifico incarico dirigenziale. Ne discende che il predetto emolumento, stante, appunto, il suo carattere temporaneo (che si contrappone alla tipologia dello stipendio di cui al citato art. 43, qualificata dai caratteri della permanenza, definitività, stabilità, irrevocabilità e irretrattabilità) deve essere ricompreso, in sede di calcolo della pensione, tra gli emolumenti da valutare esclusivamente nella quota B di cui all'art. 13, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 503 del 1992.

4.7. Gli andamenti della spesa per area dirigenziale

Le considerazioni che seguono si riferiscono agli andamenti, per area dirigenziale, delle retribuzioni medie e della spesa per retribuzioni al netto degli arretrati, anche con riferimento alla dinamica della consistenza del personale. Tale ultimo dato è riferito a unità medie annue, in quanto tiene conto con maggiore precisione delle variazioni che necessariamente si verificano nel corso dell'anno, in primo luogo a causa del *turnover*. Si rammenta che i dati di spesa sono rilevati nelle tabelle del conto annuale al netto degli oneri previdenziali ed assistenziali e dell'Irap.

Area I (dirigenti del comparto dei ministeri e delle amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo).

Nel 2006 la crescita della spesa media per retribuzioni (11,9%) va imputata all'incremento previsto dai rinnovi dei due bienni economici (circa 10,7%). Nel 2007 si registra un ulteriore incremento della spesa media complessiva (7,2%)

dovuto ad un deciso innalzamento della spesa media per accessorio (18,6%) a fronte di una invarianza delle componenti fisse. La serie dei dati attesta un generale aumento della parte accessoria della spesa media rispetto al totale, in modo particolarmente marcato per la dirigenza di II fascia a tempo determinato. Per questa categoria dirigenziale, il peso dell'accessorio sul totale passa dal 40% del 2005 al 56% del 2007. Per i dirigenti di I fascia il rapporto si attesta più stabilmente al 60%.

La spesa complessiva presenta, nel 2006, una minore crescita rispetto a quella delle retribuzioni medie, a causa della diminuzione delle unità dirigenziali di circa l'1%. Si discostano dal dato medio i dirigenti medici e medici del Ministero della salute, per i quali l'aumento della consistenza numerica, nel triennio considerato, è del 39%. Il dato è riconducibile all'emanazione di provvedimenti normativi che hanno autorizzato l'assunzione di personale per fronteggiare emergenze sanitarie. Nel 2007, a fronte di una flessione dell'11% della consistenza numerica media dei dirigenti dell'area I, a cui corrisponde una diminuzione di spesa per le sole retribuzioni fisse, si riscontra un calo complessivo della spesa del 3,4%.

Area II (dirigenti del comparto Regioni e autonomie locali).

Nel triennio considerato, la spesa media per retribuzioni dei dirigenti dell'area II cresce dell'11,3%, con una cadenza annuale che registra gli incrementi accordati con i rinnovi dei bienni economici 2002-2003 e 2004-2005, avvenuti nel 2006 il primo e nel 2007 il secondo. La diminuzione delle unità medie dirigenziali complessive (-5,2% nel triennio) determina un contenimento della crescita della spesa che si attesta nel triennio al 5,5%. La spesa media, nel corso del triennio, tende a ripartirsi in modo uniforme tra parte fissa e parte accessoria e non presenta sostanziali differenze di valore fra dirigenti a tempo indeterminato o a tempo determinato.

Aree III e IV (dirigenti dei ruoli sanitario, professionale, tecnico, amministrativo e medici, veterinari ed odontoiatri del comparto del SSN).

Le aziende ed enti del servizio sanitario nazionale compilano le tabelle di spesa del conto annuale in termini di competenza economica, se adottata, e non di cassa come le restanti aree. Tale criterio risulta utilizzato dalla maggioranza delle istituzioni del SSN (circa il 90%). Permane, comunque, un certo margine di promiscuità tra le due modalità di compilazione delle tavole riepilogative per area, dovuto al 10% di enti che trasmettono i dati in termini di cassa. Entrambe le aree III e IV hanno stipulato il rinnovo 2002-2003 nel novembre 2005, mentre il rinnovo del secondo biennio è avvenuto nel 2006. Nella presentazione dei dati di spesa si è tenuto conto anche delle somme pagate a titolo di indennità di esclusività, diversamente da quanto prospettato in termini di spesa media per retribuzioni, che non include questa voce contrattuale. Tale criterio, seguito anche dall'Igop nella pubblicazione dei conti annuali, è motivato dal fatto che l'indennità di esclusività è esclusa dal monte salari con norma contrattuale.

Area III (dirigenti dei ruoli sanitario, professionale, tecnico, amministrativo del comparto del SSN).

I valori di spesa media per retribuzione mostrano, nel 2006, un incremento del 4,9%, dovuto sostanzialmente ad un maggiore innalzamento della parte fissa della retribuzione. Un ulteriore incremento nel 2007 della componente accessoria (4,7%) determina, nel triennio, una crescita complessiva della spesa media per retribuzioni fino al 6,1%. Il rapporto tra parte fissa e accessoria della retribuzione si attesta, piuttosto stabilmente nel triennio, al 28%.

Con riguardo alla spesa, alla crescita nel 2006 del 5,3%, determinata dagli aumenti retributivi combinata ad un leggero aumento di personale, segue nel 2007 un calo delle unità medie dirigenziali (-1,6%) cui corrisponde una flessione della spesa per retribuzioni fisse. Il dato complessivo si approssima a quello del 2006 per il contestuale aumento della spesa accessoria. La crescita nel triennio è del 5%.

Area IV (dirigenza medico-veterinaria, comprendente medici, veterinari ed odontoiatri del comparto del SSN).

Anche per la dirigenza medica i valori di spesa media per retribuzioni mostrano, nel 2006, un incremento del 3,7%, da ascrivere alla crescita della componente fissa. Rispetto all'area III, si determina una crescita media complessiva più bassa a causa di una flessione della spesa media per accessorio (-1,9%) determinata dal dato relativo ai dirigenti con altri incarichi professionali (-4,4%), la cui entità numerica è pari al 73% del totale. Nel 2007 si riscontra una inversione di segno che riporta in positivo la crescita della parte accessoria. Il triennio si chiude così con una crescita del 4,1%. La dinamica descritta si riflette sull'andamento della spesa, che denota una crescita del 5,7% nel 2006, anno di rinnovo del biennio 2004-2005, che combina i suoi effetti ad un aumento del 2,2% delle unità medie di personale. Nel 2007 si registra la crescita della spesa accessoria del 2,7% a fronte di una sostanziale invarianza di unità di personale e di spesa per le componenti fisse della retribuzione. La variazione complessiva nel triennio è così del 6,8%.

Area V (dirigenti dei comparti Scuola e Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale).

L'avvenuto rinnovo nel 2006 dei due bienni economici 2002-2003 e 2004-2005 trova riscontro nell'incremento della spesa media per retribuzioni del 12%. La crescita nel 2006 della parte fissa della retribuzione è del 7,9%. Per la parte accessoria della retribuzione, si registra un incremento sia nel volume di spesa (+44% nel triennio) sia nel valore medio per dirigente (65,4%). Peraltro tale percentuale va confrontata con i valori medi dell'accessorio risultanti dal conto annuale per i dirigenti scolastici, pari a 6.500 euro nel 2005 e a 10.600 euro nel 2007. Il rapporto tra componente accessoria e componente fissa della spesa media è dunque il più basso riscontrabile in tutte le aree di contrattazione e va dal 12% nel 2005 al 18% nel 2007. La spesa per retribuzioni nel 2006 denota una crescita più contenuta (+7%), rispetto al dato medio, per effetto della diminuzione del 4,5% delle unità medie dirigenziali. Il fenomeno si riproduce nel 2007, con un ulteriore calo di personale del 5,5%, cui corrisponde un abbassamento della spesa del 2,7%. In verità, il dato relativo alle unità di personale in servizio al 31 dicembre 2007 fornisce un incremento del 33% dovuto all'avvenuto "passaggio verticale" di circa