

Rilevante appare il dato delle agenzie fiscali ove si registra un netto passaggio del personale dall'area II alla area III, mentre i comparti del SSN e delle università registrano un ulteriore piccolo incremento dell'addensamento del personale, rispettivamente, nelle aree D (65%) e nelle aree EP (7%) e D (30%).

Nell'ambito del personale appartenente al comparto Regioni ed autonomie locali, cresce di misura l'addensamento del personale delle autonomie locali nell'area D (24%) e nell'area C (41%) mentre stabile rimane la composizione del personale regionale.

Segnano invece un riequilibrio verso le fasce intermedie i comparti ministeri (ove la concentrazione del personale rimane per circa il 63% nell'ambito dell'area II), della Presidenza del Consiglio (ove il personale appartenente all'area II sale al 48%) e degli enti pubblici non economici (ove il personale dell'area C scende al 75% e il personale dell'area B sale al 22%).

5.5. Il *part time*

L'istituto del *part time* era considerato nel recente passato, assieme al lavoro a tempo determinato e alle altre forme flessibili di rapporto di lavoro, uno strumento diretto ad assicurare una maggiore efficienza anche nelle amministrazioni pubbliche, unitamente all'obiettivo di riduzione della spesa per il personale dipendente.

L'obbligo di assunzione di personale con contratto di lavoro a tempo parziale o con altre forme di rapporti di lavoro flessibile e, comunque, la previsione di facilitazioni e incentivi per il personale già in servizio che volesse trasformare il proprio rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, sono stati introdotti dalla legge n. 449 del 1997²⁶ e precisati nelle manovre successive²⁷.

La normativa successiva non ha confermato le citate disposizioni anche in relazione ai problemi di funzionalità e buon andamento degli uffici delle pubbliche amministrazioni determinati dal diffondersi dell'istituto, in particolare nelle strutture periferiche con organici spesso sottodimensionati.

In tale direzione la recente legge 6 agosto 2008 n. 133 ha in particolare limitato la possibilità di trasformare il rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, già previsto in via automatica nella legge 23 dicembre 1996 n. 662, ed ha incrementato la quota delle eventuali economie di spesa da indirizzare all'incentivazione della mobilità del personale delle amministrazioni che abbiano provveduto a razionalizzare la struttura organizzativa.

La *tabella 8*, che espone l'evoluzione dell'istituto nel periodo considerato, evidenzia una progressiva e consistente crescita della percentuale dei lavoratori che scelgono la modalità di prestazione lavorativa a tempo ridotto, interrotta nell'ultimo esercizio (2007) ove si rileva una prima contrazione, influenzata tuttavia dal dato fornito dal comparto ministeri.

²⁶ Che prevedeva l'obbligo di procedere al 10% delle assunzioni con prestazione lavorativa non superiore al 50% di quella a tempo pieno.

²⁷ La legge n. 448 del 1998 elevava la percentuale di nuovi assunti a tempo parziale al 25% e legge n. 488 del 1999 al 50%; la legge n. 388 del 2000 prevedeva inoltre l'obbligo di effettuare nuove assunzioni esclusivamente con contratto a tempo parziale per le amministrazioni che non avessero raggiunto una quota di personale a tempo parziale pari almeno al 4% del totale dei dipendenti.

Tabella 8

Personale non dirigente in part time

Comparto	2005			2006			2007		
	< 50%	> 50%	Totale	< 50%	> 50%	Totale	< 50%	> 50%	Totale
Ministeri	5.065	7.679	12.744	5.304	7.888	13.192	4.812	7.862	12.674
Presidenza del consiglio dei ministri	26	25	51	21	30	51	29	19	48
Agenzie fiscali	787	3.926	4.713	749	3.886	4.635	787	3.870	4.657
Monopoli di Stato	26	46	72	7	47	54	9	47	56
Corpo nazionale dei vigili del fuoco	45	146	191						
Scuola	9.907	11.880	21.787	10.497	13.159	23.656	11.122	8.700	19.822
Docenti t.i.	8.015	9.535	17.550	8.587	10.580	19.167	9.193	5.944	15.137
A.T.A. t.i.	1.891	2.343	4.234	1.907	2.579	4.486	1.928	2.756	4.684
Docenti religione	1	1	2	2	-	2	1	-	1
Docenti t.d.	-	1	1	1	-	1	-	-	-
A.T.A. t.d.	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Istituzioni di alta formaz. artistica e musicale	4	2	6	4	5	9	19	15	34
Enti pubblici non economici ⁽¹⁾	978	1.930	2.908	803	2.047	2.850	734	2.151	2.885
Regioni e autonomie locali	13.128	23.723	36.851	12.355	25.600	37.955	13.084	25.845	38.929
Regioni	568	1.542	2.110	569	1.532	2.101	533	1.502	2.035
Autonomie locali	12.560	22.181	34.741	11.786	24.068	35.854	12.551	24.343	36.894
Regioni a statuto speciale ⁽²⁾	2.600	6.741	9.341	3.840	8.431	12.271	4.020	8.785	12.805
Servizio sanitario nazionale	13.712	38.289	52.001	13.647	40.895	54.542	13.435	42.472	55.907
Ricerca	128	287	415	122	282	404	114	291	405
Livelli	94	225	319	86	227	313	85	228	313
Ricercatori e tecnologi	34	62	96	36	55	91	29	63	92
Università	1.158	2.573	3.731	1.050	2.784	3.834	1.187	2.940	4.127
Livelli ⁽³⁾	1.116	2.521	3.637	1.017	2.725	3.742	1.150	2.885	4.035
Elevate professionalità	42	52	94	33	59	92	37	55	92
Totale	46.440	94.736	141.176	47.385	102.325	149.710	48.194	100.120	148.314
Segretari comunali e provinciali	151	39	190	46	12	58	4	3	7
Altre specializ. fuori dot. org. reg. e aut. loc.	146	39	185	165	44	209	157	57	214
Regioni e autonomie locali collaboratori t.d.	406	190	596	413	145	558	445	137	582
Contrattisti t.i.	102	55	157	122	65	187	143	81	224
Enea	39	81	120	38	83	121	37	82	119
Cnel	1	-	1	-	-	-	-	-	-
Unioncamere	-	8	8	-	8	8	-	9	9
Enac	13	8	21	15	8	23	14	9	23
Asi	1	3	4	1	1	2	1	-	1
Cnipa							-	1	1
Autorità indipendenti	9	47	56	12	44	56	2	52	54
Enti art. 60 comma 3 d.lgs. 165/2001	61	260	321	59	282	341	64	309	373
Totale	929	730	1.659	871	692	1.563	867	740	1.607
Totale	47.369	95.466	142.835	48.256	103.017	151.273	49.061	100.860	149.921

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

⁽¹⁾ Incluso il personale del ruolo ad esaurimento.⁽²⁾ Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia, Sardegna, province autonome di Trento e Bolzano.⁽³⁾ Inclusi i collaboratori ed esperti linguistici.

Disaggregando i dati²⁸ a seconda delle diverse figure, risulta che la crescita si concentra nell'ambito del personale con contratto oltre il 50% (94.736 nel 2005, 102.325 nel 2006 e 100.120 nel 2007), mentre nettamente inferiore risulta la crescita del personale con orario ridotto inferiore al 50% che tuttavia mostra incrementi anche nel 2007.

La rilevazione espone andamenti crescenti omogenei, sia pur nettamente inferiori agli indici di incremento registrati nel periodo precedente, in tutti i settori tranne nell'ambito dei ministeri ove, nel 2007, si evidenzia una leggera flessione (circa il 4% tra il 2006 e il 2007).

Nel periodo 2005-2007, l'incremento più significativo del *part time* superiore al 50% si registra nell'ambito del personale delle Regioni e autonomie locali (+10% concentrato nell'ambito degli enti locali), del Servizio sanitario nazionale (+10,9%) e dell'università (14,2%), mentre la crescita del *part time* inferiore al 50% si concentra nel comparto università (2,5%).

I dati relativi alla scuola (-26,7% del *part time* superiore al 50% e +12,2% del *part time* inferiore al 50%) sono poco significativi in relazione al coinvolgimento, in valore assoluto, di una percentuale molto bassa del personale (solo l'1% delle unità del comparto), in coerenza con la peculiarità del settore nell'ambito del quale si presenta preminente la necessità di assicurare la continuità didattica.

5.6. I contratti di lavoro a tempo determinato e le nuove forme di flessibilità

I vincoli posti nel tempo dal legislatore alla crescita del personale pubblico hanno trovato una parziale compensazione nel massiccio ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato nonché ad altre forme flessibili di rapporto di lavoro, introdotte nel settore pubblico in occasione dei rinnovi contrattuali relativi al periodo 1998-2001 e annualmente confermate²⁹ fino al 2005.

La forte crescita del personale precario, registrata in tutti i comparti, ha quindi determinato, negli esercizi 2006-2008, una modifica nelle politiche di gestione del personale pubblico caratterizzata dal progressivo superamento del blocco delle assunzioni e dall'avvio di procedimenti di stabilizzazione del personale precario attraverso piani di sostituzione del personale a tempo determinato con vincitori di contratti a tempo indeterminato (art. 1, commi 247-253 della legge finanziaria 2006) e procedimenti di stabilizzazione di carattere generale o specifico per alcuni comparti, come gli enti di ricerca o le Regioni e gli enti locali.

Relativamente ai contratti di lavoro flessibile, la nuova formulazione dell'art. 36 del d.lgs n. 165 del 2001 – introdotta dall'art. 3, comma 79, della legge finanziaria 2007 – ha definito il contratto di lavoro a tempo indeterminato la forma sostanzialmente esclusiva di lavoro presso le pubbliche amministrazioni, riducendo drasticamente la possibilità di ricorrere ad assunzioni a termine.

Alla riduzione del contingente utilizzabile di lavoratori con contratto flessibile (art. 1, comma 538, della legge finanziaria 2007), è seguita, pertanto, nel 2008 una

²⁸ Al netto di particolari figure (segretari comunali, contrattisti, vigili ausiliari di leva ecc.).

²⁹ Cfr. art. 34, comma 13, della legge n. 289 del 2002, art. 3, comma 65, della legge n. 350 del 2003, art. 1, comma 116, della legge n. 311 del 2004 che autorizzano l'assunzione di personale a tempo determinato, o con convenzioni o con la stipula di contratti di collaborazione coordinata e continuativa entro individuati limiti di spesa. Tali limiti di spesa non si applicano al personale sanitario del SSN e al personale delle regioni ed enti locali che hanno rispettato il Patto di stabilità interno.

nuova stretta che avrebbe dovuto consentire il ricorso a forme contrattuali di lavoro flessibile solo per esigenze stagionali o per periodi non superiori a tre mesi non rinnovabili, nemmeno con una forma flessibile diversa, nei confronti del medesimo lavoratore.

Al cambio di legislatura è seguita invece una nuova modifica delle politiche del personale pubblico diretta a recuperare parte della flessibilità, consentendo alle amministrazioni pubbliche, in caso di esigenze temporanee ed eccezionali, di avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e impiego del personale previste dal codice civile³⁰.

Rilevanti integrazioni sono state apportate anche alla disciplina del contratto a tempo determinato³¹: è stata, in particolare, riconosciuta la possibilità di apporre un termine al contratto di lavoro subordinato per ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo e sostitutivo riferibili anche alla ordinaria attività del datore di lavoro e, nel caso di violazioni di norme imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori a termine presso le pubbliche amministrazioni, è stata confermata l'esclusione della sanzione della conversione in rapporto a tempo indeterminato.

5.6.1 Personale a tempo determinato

Con riferimento al personale assunto con contratto a tempo determinato, al netto del personale appartenente al comparto scuola³², i dati tratti dal conto annuale confermano anche nel triennio preso in considerazione, una spiccata e progressiva crescita (4,3% rispetto al 2005; 37% rispetto al 2001).

Nell'ambito di tale personale, passato in valore assoluto dalle 97.412 unità del 2005 alle 101.572 unità del 2007, deve sottolinearsi la crescita del personale contrattista, assunto cioè con un contratto temporaneo di diritto privato, che raggiunge nell'esercizio 2007 le 7.968 unità.

Ministeri

E' l'unico comparto nel quale si registra nel triennio 2005-2007, accanto alla riduzione del personale in linea con gli obiettivi individuati in sede di programmazione nazionale, una forte flessione del personale a tempo determinato, più spiccata nell'ambito del personale contrattista che, assunto al di fuori della programmazione delle assunzioni, prima, e del blocco delle stesse poi, passa dalle 1.473 unità del 2002, alle 1.209 unità del 2005 e alle 972 del 2007.

Scuola

L'andamento del personale a tempo determinato nel comparto è stato esaminato, assieme all'evoluzione del personale a tempo indeterminato, nel paragrafo 2 cui si rinvia.

³⁰ Cfr. art. 49 della legge n. 133 del 2008.

³¹ Cfr. art. 21 della legge n. 133 del 2008.

³² Computato per le ragioni esposte nell'ambito del personale a tempo indeterminato.

Tabella 9

Personale non dirigente a tempo determinato e contrattisti

Comparto	2005		2006		2007	
	Tempo determinato		Tempo determinato		Tempo determinato	
	Totale	di cui contratt.	Totale	di cui contratt.	Totale	di cui contratt.
Ministeri	6.196	1.209	5.881	1.036	5.070	972
Presidenza del Consiglio dei ministri	93		15		19	
Agenzie fiscali	1.634		1.513		-	
Monopoli di Stato						
Vigili del fuoco	2.265					
Scuola	361		622		625	
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	381		332		227	
Enti pubblici non economici	2.448	243	2.675	239	2.316	269
Regioni e autonomie locali	40.978	2.992	44.180	3.161	44.545	3.594
Regioni	1.775	251	1.843	235	1.831	236
Autonomie locali	39.203	2.741	42.337	2.926	42.714	3.358
Regioni a statuto speciale ⁽¹⁾	8.306	740	6.200	713	11.253	758
Servizio sanitario nazionale	25.432	575	27.574	698	28.268	695
Ricerca	3.559	445	3.720	436	4.118	306
Università	5.759	1.379	5.487	1.596	5.131	1.374
Totale	97.412	7.583	98.199	7.879	101.572	7.968
Enea	262		352		238	
Cnel	4	1	1		1	
Unioncamere	2		-		-	
Enac	72		82		59	
Asi	52	37	64	28	62	5
Cnipa					16	
Autorità indipendenti	105		113		103	65
Enti art. 60 comma 3 d.lgs. 165/2001	255	-	331	1	333	7
Totale	752	38	943	29	812	77
Totale	98.164	7.621	99.142	7.908	102.384	8.045

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.*Enti pubblici non economici*

Dopo la spiccata crescita (+63,3%) del precedente triennio, nel periodo 2005-2007 il numero del personale con contratto a tempo determinato segna una prima contrazione nel 2007. Il personale contrattista, dopo aver raggiunto nel 2001 le 290 unità, era sceso a 51 unità nel 2002 per risalire poi alle 243 unità nel 2005 e raggiungere le 269 unità nel 2007.

Regioni e Autonomie locali

E' il comparto che, evidenziando anche nel triennio 2005-2007 una nuova più consistente crescita (+8,7%; +24,4% rispetto al 2001), assorbe la maggior parte di tale categoria di personale pubblico. Il consistente ricorso a tale istituto -

nell'ambito del quale cresce anche il personale contrattista - si riconduce alla possibilità, riconosciuta dalle leggi finanziarie relative al periodo considerato, di ricorrere ad assunzioni di personale a tempo determinato, a convenzioni o a collaborazioni coordinate e continuative anche in relazione alla necessità di contenere le spese di personale in adesione alla disciplina relativa al patto di stabilità interno.

Servizio sanitario nazionale

Anche nel comparto del SSN, le unità di personale a tempo determinato continuano a crescere nel triennio 2005-2007 passando dalle 17.474 unità del 2002, alle 25.432 del 2005 e alle 28.268 del 2007 (+11,1% rispetto al 2005 e +61,7% rispetto al 2002).

Ricerca

Anche in questo comparto, il personale a tempo determinato registra una progressiva crescita passando dalle 3.207 unità del 2002, alle 3.559 unità del 2005 e alle 4.118 unità del 2007 (+15% nel periodo 2005-2007).

La consistenza di tale categoria di personale³³, di cui circa la metà ricercatori e tecnologi, si riconduce alla necessità di dare attuazione ai progetti finanziati in ordine ai quali risultano già definiti i piani di fabbisogno.

Università

I dati relativi al comparto evidenziano, a differenza degli altri comparti, una contenuta ma progressiva flessione nel periodo considerato (dalle 5.759 unità del 2005 alle 5.131 del 2007) in relazione all'affievolimento dei vincoli posti alle assunzione del personale. Alto, seppure in diminuzione, rimane, invece, il numero del personale contrattista (1.374 unità nel 2007).

5.6.2 La stabilizzazione del personale precario. Problematiche e risultati nel 2007

• Com'è noto, con le leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008 il legislatore, per la prima volta con carattere di generalità, ha delineato un quadro normativo³⁴ orientato a ridurre il fenomeno del c.d. precariato nelle pubbliche amministrazioni, costituito da un considerevole numero di lavoratori assunti con contratti di lavoro a

³³ Che copre circa un sesto del personale del comparto.

³⁴ In sintesi, le disposizioni fondamentali aventi ad oggetto processi di stabilizzazione sono le seguenti: articolo unico legge finanziaria 2007, comma 417 (fondo per la stabilizzazione), commi 519 e 526 (disposizioni valide rispettivamente per il 2007 e il 2008 riguardo alle amministrazioni statali, agenzie, enti pubblici non economici, enti di ricerca ed enti ex art. 70 del d.lgs. n. 165 del 2001), 520 (anno 2007 enti di ricerca), 558 (enti sottoposti al patto di stabilità), 561 (enti non sottoposti al patto di stabilità, come modificato dall'art. 6, comma 8-sexies del decreto-legge n. 300 del 2006), comma 565 (enti del servizio sanitario nazionale), 1156 (lavoratori socialmente utili); art. 3 legge finanziaria 2008, commi 90 (disposizioni valide per il 2008 e per il 2009 per le amministrazioni statali, agenzie, enti pubblici non economici, enti di ricerca ed enti ex art. 70 del d.lgs. n. 165 del 2001 lett. a), e per le amministrazioni regionali e locali lett. b), e 94 (piani di progressiva stabilizzazione), art. 2, comma 550 e ss. (lavoratori socialmente utili). I termini previsti dall'articolo unico, comma 526, della legge finanziaria per il 2007 sono stati prorogati al 30 giugno 2009, ai sensi dell'art. 41, comma 2, del decreto-legge n. 207 del 2008, convertito in legge n. 14 del 2009.

tempo determinato ed impropriamente utilizzati per fronteggiare fabbisogni essenziali e permanenti invece che di natura temporanea ed occasionale³⁵.

Sono stati esplicitamente esclusi da forme di stabilizzazione i dirigenti, relativamente ai quali, per la sussistenza del rapporto di fiducia e per la peculiarità della prestazione, l'eventuale reclutamento esterno può essere fisiologicamente regolato da contratti di lavoro a tempo determinato. Come più ampiamente chiarito nel capitolo successivo, l'esclusione del personale dirigenziale dalle procedure di stabilizzazione non appare, invero, del tutto pacifico con riferimento agli enti del Servizio sanitario nazionale la cui norma di riferimento appare non univocamente interpretata ed applicata.

Sono stati, inoltre, esclusi i contratti di lavoro a tempo determinato sorti per gli uffici di *staff* di diretta collaborazione con organi politici, data la natura temporanea di tali rapporti, legati alla durata del mandato legislativo del soggetto politico che li ha attivati.

Le peculiari procedure di stabilizzazione, previste a sanatoria di situazioni lavorative non coerenti con i presupposti che avrebbero dovuto determinarle, sono state inserite in un contesto normativo tendente ad assicurare il rispetto dei principi che la Costituzione pone per l'accesso nelle pubbliche amministrazioni. Infatti, i requisiti richiesti prevedono, oltre che l'elemento temporale di tre anni di servizio nell'amministrazione (elemento che garantisce la correlazione tra continuità lavorativa ed essenzialità della prestazione), anche la sussistenza di procedure selettive di assunzione (che, ove non esperite in precedenza, dovranno essere attivate all'atto della stabilizzazione) e la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato.

Con riferimento a quest'ultimo requisito, vanno ritenuti non stabilizzabili i soggetti con i quali sono stati stipulati contratti di collaborazione coordinata e continuativa, i quali, in quanto rapporti di lavoro autonomo, sono privi del vincolo di subordinazione. Per essi la legge finanziaria per il 2007 (commi 529 e 560), nel prevedere una considerevole riserva di posti nelle prove selettive finalizzate ad assunzioni a tempo determinato, ha delineato un percorso di c.d. prestabilizzazione, fondato sull'imprescindibilità del rapporto a tempo determinato previo superamento di prova selettiva, quale condizione per la stabilizzazione. Successivamente, la legge finanziaria per il 2008, con una disposizione (art. 3, comma 94, lett. b) che per la non chiara collocazione sistematica non ha certo contribuito a meglio definire il percorso precedentemente individuato, ha previsto, fermo restando quanto contenuto nei citati commi 529 e 560, la predisposizione da parte di tutte le pubbliche amministrazioni di piani per la progressiva stabilizzazione anche del personale con contratto di collaborazione coordinata e continuativa (co.co.co.), che alla data dell'entrata in vigore della legge avesse maturato specifici requisiti di

³⁵ Invero, tale orientamento sembrerebbe destinato a modificarsi ove si consideri, da un lato che la nuova formulazione dell'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001 recata dall'art. 49 della legge n. 133 del 2008 e le modifiche apportate al d.lgs. n. 368 del 2001 dall'art. 21 della citata legge n. 133 del 2008 hanno reso più frequente il ricorso al rapporto di lavoro a tempo determinato, e dall'altro che il d.d.l. n. 1167 di "Delega al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, di aspettative e permessi, nonché misure contro il lavoro sommerso e norme in tema di lavoro pubblico, di controversie di lavoro e di ammortizzatori sociali", laddove venisse approvato, determinerà, tra l'altro, l'abrogazione di tutte le norme sulla stabilizzazione recate dalla legge finanziaria per il 2007 (fatta eccezione per il comma 565 in materia di sanità) e per il 2008, facendo salve le procedure in corso le quali, comunque, non potranno concludersi oltre il 30 giugno 2009.

anzianità presso la stessa amministrazione, ad esclusione del personale di diretta collaborazione degli organi politici. L'interpretazione di detta disposizione, sistematica e coerente con i principi che il legislatore ha comunque inteso affermare e garantire nel prevedere forme di assunzione di personale soltanto *latu sensu* in linea con i principi costituzionali³⁶, porta a ritenere la facoltà per ogni pubblica amministrazione di predisporre un generale programma di stabilizzazione di medio periodo, comprensivo anche dei lavoratori co.co.co., previa comunque trasformazione del rapporto a tempo determinato a seguito di superamento di prova selettiva: in tal modo, anche i lavoratori co.co.co. potranno acquisire i requisiti previsti dalla legge per la successiva stabilizzazione³⁷. Detto programma, da predisporre sentite le organizzazioni sindacali, va inteso come un ulteriore prerequisite che l'amministrazione, laddove intendesse procedere a forme di stabilizzazione, deve adottare, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale.

Con riferimento alle posizioni giuridiche soggettive di riferimento, è stato messo in evidenza che l'amministrazione, pur in presenza di un privilegio riconosciuto dal legislatore al reclutamento finalizzato a valorizzare l'esperienza acquisita dal personale con contratti a tempo determinato, ha facoltà e non obbligo di procedere alla stabilizzazione, dovendo questa comunque conseguire alla valutazione del fabbisogno, delle carenze di organico, delle esigenze organizzativo-gestionali, dei vincoli finanziari³⁸. D'altro canto, una volta effettuata la scelta di procedere alle stabilizzazioni, non sussisterebbe alcuna discrezionalità in merito all'ammissione dei soggetti aventi diritto, in possesso dei requisiti previsti dalla norma (TAR Veneto, sentenza n. 3643 del 15 novembre 2007). Ciò in quanto, ove l'assunzione dei soggetti interessati avvenga sulla base dell'accertato possesso di specifici requisiti ad una certa data e di una prestabilita anzianità di servizio maturata entro precisi limiti temporali, i provvedimenti di inclusione e/o di esclusione dalla graduatoria inciderebbero su posizioni di diritto soggettivo, con la conseguenza che le relative controversie non sarebbero sottoposte alla giurisdizione amministrativa bensì a quella ordinaria (TAR Veneto, sentenza n. 43 del 10 gennaio 2008³⁹ e TAR Lazio, sentenza n. 10976 del 3 dicembre 2008). In verità, con una netta inversione di tendenza, richiamando un concetto ampio di procedura concorsuale affermato dal Consiglio di Stato (ad. plenaria 8/2007), è stato

³⁶ Vedasi al riguardo TAR Puglia sentenza n. 125 del 25 gennaio 2008.

³⁷ Peraltro, il servizio prestato in virtù di contratti di collaborazione coordinata e continuativa è valutabile nell'anno 2008, in termini di punteggio, nei bandi di concorso per le assunzioni a tempo indeterminato (art. 3, comma 106, della legge finanziaria 2008).

³⁸ In tal senso MEF – Dip. RGS – parere 7 aprile 2008 e PCM – Dip. Funzione Pubblica Circ. 5/2008. La giurisprudenza ha stabilito, al riguardo, che la stabilizzazione del personale costituisce “una mera facoltà discrezionale per gli enti (locali) e non un obbligo, non sussistendo alcun diritto in capo all'interessato ad ottenere la stabilizzazione, ma unicamente un'aspettativa di mero fatto” (TAR Veneto n. 3342 del 18 ottobre 2007). È stato conseguentemente affermato che l'amministrazione non è tenuta ad effettuare le stabilizzazioni, ben potendo anche decidere di non effettuarne laddove i contratti a termine non fossero stati utilizzati a copertura di esigenze strutturali e durature dell'apparato amministrativo.

³⁹ Il TAR si sofferma altresì sulla natura non concorsuale del procedimento di stabilizzazione: “il procedimento di formazione delle graduatorie per la stabilizzazione del personale precario ai sensi delle richiamate disposizioni normative, non costituisce una procedura concorsuale in senso proprio, in quanto manca, rispetto agli aspiranti, non solo qualsiasi giudizio comparativo, ma anche qualsivoglia discrezionalità nella valutazione dei titoli di ammissione”.

recentemente anche evidenziato (TAR Lombardia, sentenza n. 1011 del 29 gennaio 2009) che le norme che disciplinano le stabilizzazioni nulla dispongono per il caso (non infrequente) in cui coloro che ne facciano domanda siano in numero superiore ai posti disponibili. In tale fattispecie, si sarebbe comunque in presenza di procedure concorsuali, pur se la valutazione dei titoli utili alla attribuzione del punteggio possa non presentare profili di discrezionalità tecnica o amministrativa. E ciò è apparso sufficiente ad affermare la giurisdizione del giudice amministrativo.

Da tutto quanto fin qui esposto emerge un quadro normativo, interpretativo e applicativo particolarmente complesso che ha avuto importanti apporti chiarificatori sia in sede amministrativa che giurisprudenziale. Però, al di là di ogni valutazione circa l'opportunità di prevedere forme assunzionali eccezionali e privilegiate⁴⁰ rispetto agli ordinari canali di accesso al pubblico impiego costituzionalmente riconosciuti - il che evidentemente sconfinerebbe nell'esclusiva sfera della discrezionalità politica del legislatore valutabile solo sotto il profilo della legittimità costituzionale⁴¹ - non può non risultare palese come il sistema testè descritto presenti lacune non irrilevanti a causa della mancata previsione a livello normativo sia di procedure di verifica e controllo della legittima applicazione delle norme sulla stabilizzazione del "precariato pubblico" che di specifiche sanzioni correlate. Non sembra, infatti, che, oltre alla possibilità di apposito contenzioso attivabile in sede giudiziaria dai titolari di posizioni differenziate costitutive di specifico interesse ad agire, siano previste altre forme di verifica mirate ad accertare che l'applicazione della disciplina in questione sia, quanto meno, costituzionalmente orientata, rendendo così possibile il rischio di distorsioni e storture applicative⁴². Non può, infatti, ritenersi sufficiente la disciplina autorizzatoria prevista dall'art. 39-ter della legge n. 449 del 1997 e dai commi 519 e 520 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2007, di carattere preventivo e limitata alle sole amministrazioni statali, agenzie, Forze armate, Corpo nazionale vigili del fuoco, enti pubblici non economici, enti di ricerca ed enti ex art. 70 del d.lgs. n. 165 del 2001⁴³.

⁴⁰ L'unico vincolo alle assunzioni di personale di qualsiasi genere è contenuto nell'art. 1, comma 404, della legge finanziaria per il 2007 ed attiene all'adozione di misure di razionalizzazione e ottimizzazione dei costi di funzionamenti dei soli ministeri.

⁴¹ Il comma 519 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2007 è stato sottoposto a giudizio di legittimità costituzionale con ordinanza del Consiglio di Stato n. 2230 del 13 maggio 2008, giudizio conclusosi con ordinanza della Corte costituzionale 70/2009 di manifesta inammissibilità.

⁴² E ciò a maggior ragione, laddove si tenga conto della minore selettività delle procedure per assunzioni a tempo determinato nonché della preferenza accordata da alcuni enti e avallata dalla giurisprudenza (TAR Puglia, n. 125 del 19 gennaio 2008) alle stabilizzazioni rispetto allo scorrimento di graduatorie di concorsi già espletati per assunzioni a tempo indeterminato.

⁴³ Con dPCM 21 febbraio 2007 sono state autorizzate n. 6.962 procedure di stabilizzazione di personale non dirigenziale, con riferimento ai rapporti a tempo determinato prorogati ai sensi dell'art. 1, commi da 237 a 242, della legge finanziaria per il 2006, con oneri in parte a carico del fondo pari a 180 milioni di euro, istituito presso il MEF-UPB 4.1.5.4. e in parte degli enti interessati; il decreto autorizzatorio non prevede alcuna procedura di verifica della regolarità delle procedure.

Con dPCM 16 novembre 2007 sono state autorizzate, a decorrere dal 1° dicembre 2007, n. 801 procedure di stabilizzazione e assunzioni di vincitori di concorso negli enti di ricerca, con oneri a carico del fondo previsto dall'art. 1, comma 520, della legge finanziaria 2007, pari a 20 milioni di euro per il 2007 e 30 milioni a decorrere dal 2008; il decreto prevede la comunicazione di dati alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, per verifiche delle assunzioni e del rispetto dei limiti di spesa, ma nessuna sanzione conseguente all'eventuale riscontro di irregolarità.

Con d.P.R. 29 dicembre 2007 sono state autorizzate, a decorrere dal 31 dicembre 2007, n. 793

• Le risorse dello Stato destinate alla stabilizzazione dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni, hanno avuto provenienze diverse: i fondi previsti dall'art.1, comma 96 della legge 311/2004, destinati a fronteggiare la deroga al blocco delle assunzioni, quelli previsti dall'art. 1, comma 251, della legge finanziaria per il 2006, destinati a garantire la prosecuzione dei rapporti a tempo determinato, quelli previsti dall'art. 1, comma 519, della legge finanziaria per il 2007, pari al 20% del fondo previsto dal comma 513 della medesima legge, quelli previsti dal comma 520 sempre della stessa legge, destinati agli enti di ricerca, le risorse iscritte nel "Fondo per la stabilizzazione dei rapporti di lavoro pubblici", previsto dal comma 417 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2007, integrato di 20 milioni di euro a partire dal 2008, ex art. 3, comma 97, della legge finanziaria per il 2008, le risorse previste dal comma 940 sempre della legge finanziaria per il 2007 e dall'art. 27-bis della legge n. 222 del 2007, destinate all'ente Parco nazionale del Gran Sasso e dei Monti della Laga. Gli enti dotati di autonomia finanziaria vi hanno, invece, fatto fronte con risorse proprie.

Sotto il profilo numerico, la tabella che segue mette in evidenza l'impatto quantitativo che le norme sulla stabilizzazione hanno avuto nei vari comparti pubblici nel 2007.

Complessivamente, su un totale di 99.142 unità di personale a tempo determinato rilevato nel 2006 (di cui circa 50.000 aventi titolo alla stabilizzazione⁴⁴), 10.982 sono quelle stabilizzate nel corso del 2007, pari all'11% del totale. Di queste, la percentuale più alta, in termini assoluti, si riscontra nel comparto Regioni e Autonomie locali (58%), seguita da quello delle agenzie fiscali (17%), sanità (9%), enti pubblici non economici (7%) e università (4%).

Le Regioni ordinarie che hanno proceduto alle stabilizzazioni sono soltanto sei e tutte del Centro-Nord (nell'ordine, Toscana, Veneto, Emilia Romagna, Piemonte, Molise e Marche). Trovano conferma le diffuse difficoltà che contraddistinguono le Regioni meridionali, anche sotto il profilo dell'attività di organizzazione dei propri uffici.

Tra i Comuni, quello di Roma ha concluso il numero maggiore di procedure di stabilizzazione nel 2007 (832 unità), seguito da Milano (312 unità), Torino (158 unità) e Firenze (90 unità).

In alcuni comparti, il numero delle stabilizzazioni appare significativo anche con riferimento alla consistenza nel 2007 del totale del personale a tempo indeterminato. Ad esempio, rispetto a 53.737 unità di personale delle agenzie fiscali il 3,4% corrisponde a personale stabilizzato, così come rispetto a 494.368 unità delle Regioni e autonomie locali, l'1,3% corrisponde a personale stabilizzato.

procedure di stabilizzazione ai sensi dei commi 519 e 940 dell'art.1 della legge finanziaria per il 2007, e art. 27-bis legge n. 222 del 2007, con oneri a carico del fondo previsto dall'art. 1, comma 519, della legge finanziaria 2007 e del fondo di cui all'art. 1, comma 96, della legge n. 311 del 2004. Il decreto prevede la comunicazione di dati alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica, per verifiche delle assunzioni e del rispetto dei limiti di spesa, ma nessuna sanzione conseguente all'eventuale riscontro di irregolarità.

⁴⁴ Infatti, oltre alle stabilizzazioni qui rilevate, più di 40.000 altre unità di personale avevano alla data del 1° gennaio 2007 i requisiti per essere stabilizzate e più di 8.000 alla data del 1° gennaio 2008. Ciò porta a ritenere che la parte più consistente delle stabilizzazioni verrà verosimilmente riscontrata nel 2008.

Tabella 10

*Stabilizzazione nel pubblico impiego ⁽¹⁾
per comparto e per categorie di personale*

Comparto	Categorie di personale stabilizzate	ANNO 2007	
		Totale	di cui donne
Servizio sanitario nazionale	Medici	215	94
	Dirigenti non medici	6	1
	Personale non dirigente	811	554
	Totale	1.032	649
Enti pubblici non economici	Medici	1	-
	Personale non dirigente	739	441
	Altro personale	47	16
	Totale	787	457
Enti di ricerca	Ricercatori	10	6
	Tecnologi	4	3
	Personale non dirigente	13	7
	Totale	27	16
Regioni	Personale non dirigente	276	193
Autonomie locali	Personale non dirigente	6.082	4.417
	Altro personale	12	6
	Tot. Regioni e Aut. locali	6.370	4.616
Regioni a statuto speciale	Personale non dirigente	149	123
Ministeri	Personale non dirigente	131	76
Agenzie fiscali	Personale non dirigente	1.836	525
Scuola	Docenti	141	131
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	Personale delle aree	23	20
	Personale EP	1	1
	Professori	17	4
	Totale	41	25
Università	Personale EP	4	-
	Personale non dirigente	438	299
	Altro personale	18	16
	Totale	460	315
Corpi di polizia	Personale non dirigente	8	3
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO		10.982	6.936

⁽¹⁾ Personale stabilizzato e assunto a tempo indeterminato secondo le procedure indicate nella direttiva n. 7 del 30 aprile 2007 del Dipartimento della Funzione pubblica.

Dalla *tabella* 10 emergono, tra l'altro, elementi di perplessità, derivanti dalla constatazione che in alcuni comparti figurano effettuate forme di stabilizzazione di dubbia ammissibilità. Si tratta, in particolare, del personale dirigente, che risulta stabilizzato nei comparti sanità ed enti pubblici non economici⁴⁵.

Per quanto riguarda il comparto sanità, va prima di tutto rilevata l'emanazione da parte di alcune Regioni di norme in materia sanitaria volte a prevedere l'accesso a procedure di stabilizzazione anche da parte di personale dirigente assunto a tempo determinato, a fronte di una disciplina specificamente prevista per l'accesso alla dirigenza sanitaria (art. 15 del d.lgs. n. 502 del 1992). In merito, pendono giudizi di legittimità costituzionale⁴⁶ fondati, in sintesi, sulla violazione dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione, configurabile nella misura in cui la normativa nazionale sia considerata normativa di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica, e dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, che impongono l'accesso alla pubblica amministrazione attraverso concorso pubblico, derogabile soltanto in presenza di peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico.

Va peraltro messa in evidenza l'adozione da parte di alcune Regioni di protocolli d'intesa con le Organizzazioni sindacali per la stabilizzazione della dirigenza medica e non medica, che hanno consentito la stabilizzazione del personale dirigenziale qui rilevata. Detti protocolli appaiono adottati in ossequio a quanto previsto dal comma 565, lett. c), punto 3, dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007, il quale dispone che gli enti del Servizio sanitario nazionale, nell'ambito degli indirizzi fissati dalle Regioni, individuata la consistenza del personale "predispongono un programma annuale di revisione delle predette consistenze finalizzato alla riduzione della spesa complessiva di personale. In tale ambito e nel rispetto dell'obiettivo di cui alla lettera a), è verificata la possibilità di trasformare le posizioni di lavoro già ricoperte da personale precario in posizioni di lavoro dipendente a tempo indeterminato. A tale fine le regioni nella definizione degli indirizzi di cui alla presente lettera possono nella loro autonomia far riferimento ai principi desumibili dalle disposizioni di cui ai commi da 513 a 543"⁴⁷.

A giudizio di questa Corte, pur considerando la formulazione della norma, che ha previsto, senza esclusioni, la generica possibilità di stabilizzare personale precario ed ha rimesso alle Regioni la facoltà di riferirsi, nella loro autonomia, alle norme nazionali al riguardo vigenti, appare problematico ricondurre nell'ambito della citata disposizione anche il personale dirigenziale, il cui accesso è invero disciplinato dal d.lgs. n. 502 del 1992, che è norma statale di principio.

⁴⁵ In effetti, l'unica stabilizzazione di personale dirigenziale medico effettuata nel comparto enti pubblici non economici è stata effettuata ai sensi dell'art. 11-*quaterdecies*, comma 7, della legge n. 248 del 2005, che ha previsto risorse specifiche finalizzate a forme generiche di stabilizzazione di personale fuori ruolo in servizio presso l'ente parco nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise.

⁴⁶ La questione è stata sottoposta al giudizio della Corte costituzionale con riferimento ad alcune leggi regionali, tra cui legge regionale Campania n. 5 del 14 aprile 2008, legge regionale Veneto n. 3 del 26 giugno 2008, legge regionale Puglia n. 45 del 23 dicembre 2008.

⁴⁷ Con sentenza n. 120 del 2008 la Corte costituzionale ha dichiarato, tra l'altro, non fondata la questione di legittimità costituzionale della citata disposizione (v. punto n. 7 del *considerato in diritto*).

Tali rilevazioni, a parte le valutazioni di legittimità anche costituzionale, dimostrano la necessità di attivare un attento monitoraggio sulla dimensione quantitativa e finanziaria del fenomeno.

5.6.3 Altre forme flessibili di rapporto di lavoro

Il ricorso alle altre forme flessibili di rapporto di lavoro (lavoro interinale⁴⁸, contratti di formazione lavoro e telelavoro), introdotte nel settore pubblico e disciplinate contrattualmente, sia pure in crescita, risulta ancora poco diffuso con l'eccezione delle Regioni e delle autonomie locali e degli enti pubblici non economici, ove l'utilizzo di tali istituti si riconduce all'esigenza di coniugare il contenimento delle spese di funzionamento con l'obiettivo di una maggiore efficienza della struttura, in relazione alle non omogenee dimensioni degli enti che compongono il comparto.

I contratti di formazione lavoro, dei quali più della metà riferiti al comparto Regioni ed autonomie locali, evidenziano, dopo la crescita del precedente periodo, una progressiva flessione (dai 4.790 contratti del 2005 ai 4.304 del 2007) ascrivibile allo sblocco nel 2007 dei procedimenti di trasformazione⁴⁹. Resta comunque salva, anche per il 2008, la norma di salvaguardia che proroga tutti i contratti di formazione lavoro che non hanno dato luogo ad assunzioni a tempo indeterminato.

I contratti di lavoro interinale, introdotti a partire dall'esercizio 2001 a seguito della firma dei CCNL integrativi, continuano invece ad evidenziare una crescita più significativa passando dai 5.442 del 2002, ai 9.014 del 2005 per raggiungere gli 11.484 del 2007, prevalentemente stipulati nel comparto Regioni ed autonomie locali e, dal 2006, nel comparto degli enti del SSN.

Più contenuto il ricorso al telelavoro, sia pure in netta crescita (dai 370 contratti nel 2002 si è passati ai 1.337 del 2007) che tuttavia richiede anche uno sforzo economico in relazione alla necessità di finanziare gli indispensabili investimenti.

Sempre sul versante del lavoro flessibile, occorre evidenziare l'evoluzione dei lavoratori socialmente utili - concentrati in particolare nel comparto regioni ed autonomie locali - che, dopo il picco registrato nel 1999 (102.151 unità), segnano una progressiva e consistente flessione (25.213 nel 2007) in relazione alle avviate politiche di stabilizzazione.

⁴⁸ L'introduzione del lavoro interinale si deve alla legge Treu del 1997 (legge 24 giugno 1997, n. 196). Nel tempo ha subito varie modifiche e nel 2003, con la legge n. 30 del 2003 e il decreto legislativo che ne è derivato (d.lgs. 24 ottobre 2003, n. 276, c.d. legge Biagi), il lavoro interinale è stato abolito per permettere l'ingresso della somministrazione di lavoro sia a tempo determinato che indeterminato. Il contratto di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato è stato abrogato dalla legge n. 247 del 2007 (art. 37, comma 46).

⁴⁹ La legge finanziaria 2007 ha autorizzato, a decorrere dal 1° gennaio 2007, la conversione in rapporti di lavoro a tempo indeterminato dei contratti di formazione e lavoro (CFL), già prorogati dall'articolo 1, comma 243, della legge finanziaria 2006 o comunque in essere alla data del 30 settembre 2006, nel limite dei posti disponibili nei ruoli organici delle singole amministrazioni. In attesa dell'espletamento delle procedure di conversione dei CFL, i medesimi contratti erano stati prorogati fino al 31 dicembre 2007 (comma 528).

Tabella 11

Altre forme di flessibilità nel rapporto di lavoro del personale non dirigente

Comparto	2005				2006				2007			
	Form. lavoro	Inter.	LSU	Telelav.	Form. lavoro	Inter.	LSU	Telelav.	Form. lavoro	Inter.	LSU	Telelav.
Ministeri	17	48	-	-	-	698	-	1	-	712	-	1
Presidenza del Consiglio dei ministri	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Agenzie fiscali	1.565	-	-	-	2.709	-	-	-	1.865	-	-	11
Monopoli di Stato												
Vigili del fuoco	-	-	-	-								
Scuola	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale			2	-	-	2	-	-	-	-	-	-
Enti pubblici non economici	1.086	355	133	14	1.062	358	374	199	1.025	543	360	162
Regioni e autonomie locali	2.009	5.359	33.349	296	2.236	5.220	29.439	360	1.330	5.626	24.095	453
Regioni	112	949	1.419	181	96	910	1.418	195	33	736	1.227	212
Autonomie locali	1.897	4.410	31.930	115	2.140	4.310	28.021	165	1.297	4.890	22.868	241
Regioni a statuto speciale ⁽¹⁾	20	502	217	70	14	342	187	34	10	289	77	31
Servizio sanitario nazionale	63	2.443	509	22	124	3.595	391	24	66	4.066	632	598
Ricerca	30	6	-	3	22	7	-	20	8	5	-	15
Università	-	301	115	53	-	236	102	82	-	248	49	66
Totale	4.790	9.014	34.325	458	6.167	10.458	30.493	720	4.304	11.484	25.213	1.337
Enea	34	0	0	0	33	0	0	0	0	0	0	0
Cnel	0	0	0	1	0	0	0	1	0	2	0	1
Unioncamere	0	0	0	0	0	1	0	0	0	4	0	0
Enac	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0
Asi	8	6	0	0	6	4	0	0	0	5	0	0
Cnipa									0	0	0	0
Autorità indipendenti	0	1	0	0	0	1	0	0	0	5	0	0
Enti art. 60 comma 3 d.lgs. 165/2001	258	188	7	1	81	45	7	1	89	133	0	1
Totale	300	195	7	2	120	51	7	2	91	149	-	2
Totale	5.090	9.209	34.332	460	6.287	10.509	30.500	722	4.395	11.633	25.213	1.339

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.

5.7. La spesa del personale non dirigenziale nel triennio 2005-2007

Stante il cronico ritardo nella stipula dei contratti collettivi, gli incrementi di spesa riscontrabili nel triennio 2005-2007 sono attribuibili soprattutto agli aumenti retributivi relativi al solo biennio economico 2004-2005, riconosciuti in contratti sottoscritti, nella maggior parte dei casi, tra la fine del 2005 e durante il 2006⁵⁰. In realtà, in alcuni comparti sono stati applicati nel triennio di riferimento anche gli incrementi retributivi relativi al biennio 2002/2003, assentiti in contratti sottoscritti soltanto tra il 2005 e il 2006 (istituzioni di alta formazione artistica e musicale, ricerca, Unioncamere, CNEL, ENEA, università) o addirittura all'inizio del 2007 (ENAC). Non si riscontrano, invece, gli incrementi retributivi riconosciuti ai Segretari comunali e provinciali, in quanto il CCNL relativo al biennio 2004-2005 è stato sottoscritto soltanto a marzo 2008.

L'effettiva corresponsione degli incrementi e soprattutto degli arretrati contrattuali è avvenuta prevalentemente nel corso del 2006, esercizio in cui l'aumento della spesa complessiva per retribuzioni del personale non dirigente con contratti di lavoro a tempo indeterminato è stato del 9,8% rispetto al 2005, con valori assoluti che passano da 67 a 73,5 miliardi. Nel 2007, per la prevalente corresponsione dei soli incrementi a regime, la spesa complessiva ha avuto una riduzione percentuale rispetto al 2006 del 5,3% (decrescendo a 69,6 miliardi) ed un incremento effettivo rispetto al 2005 del 4%⁵¹. L'andamento della spesa complessiva è attribuibile in misura più che significativa a quello del trattamento fondamentale, che nel 2006 è cresciuto del 12% (passando da 54,5 miliardi a 61) mentre si è ridotto del 5,4% nel 2007, con un incremento effettivo nel 2007 rispetto al 2005 del 5,9% (attestandosi a 57,7 miliardi).

Sostanzialmente indipendente dalla contrattazione collettiva nazionale è, invece, l'andamento della spesa per retribuzione accessoria, direttamente influenzata dalla contrattazione integrativa che ha tempi dettati più da scelte e disponibilità delle singole amministrazioni che dalle scansioni della contrattazione nazionale. Pur tenendo, pertanto, presente che l'andamento della spesa per retribuzione accessoria appare fortemente disomogeneo all'interno dei comparti, va, comunque, rilevato che la spesa accessoria complessiva è cresciuta nel 2006 del solo 0,6% e si è ridotta del 4,9% nel 2007, con un decremento complessivo nel 2007 del 4,4% rispetto al 2005.

⁵⁰ Invero, sull'andamento della spesa nel triennio di riferimento ha prodotto effetti anche l'attività di concertazione tra Governo e sindacati, sfociata, per quanto qui rileva, nel Protocollo del 27 maggio 2005, che ha previsto, nell'ambito del biennio 2004-2005, il riconoscimento a regime di incrementi retributivi pari al 5,01% (e non più al 4,31% precedentemente previsto) per ciascun comparto di contrattazione, con una spesa pari allo 0,7% del monte salari 2003, assunta a carico dallo Stato e stanziata nella legge finanziaria per il 2006.

⁵¹ Va tenuto presente che sugli importi del 2005 e sull'andamento complessivo della spesa per retribuzioni del personale contrattualizzato ha prodotto un certo effetto incrementale quella per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, che, a decorrere dal 2006, è stato censito tra le categorie di personale non contrattualizzato (v. legge 30 settembre 2004, n. 252, e successivo d.lgs. 13 ottobre 2005, n. 217).

Tabella 12

*Spesa complessiva per retribuzioni⁽¹⁾
del personale non dirigente a tempo indeterminato*

(migliaia di euro)

Comparto	2005	2006	2007
Ministeri	4.688.867	5.073.565	4.923.928
Presidenza del Consiglio dei ministri	111.609	113.121	107.641
Agenzie fiscali	1.606.519	1.725.348	1.776.282
Monopoli di Stato	39.367	40.269	41.273
Corpo nazionale dei vigili del fuoco	862.309		
Scuola	26.816.882	30.403.237	28.154.659
Docenti t.i.	19.431.913	21.983.517	20.022.660
A.T.A. t.i.	3.367.263	3.839.878	3.298.048
Docenti religione	559.398	615.604	635.702
Docenti t.d.	2.329.533	2.521.108	2.878.151
A.T.A. t.d.	1.128.775	1.443.129	1.320.097
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	279.546	301.053	281.328
Enti pubblici non economici ⁽²⁾	1.825.608	2.033.390	1.929.340
Regioni e autonomie locali	12.383.226	13.492.496	12.572.361
Regioni	1.058.309	1.164.765	1.100.467
Autonomie locali	11.324.917	12.327.731	11.471.894
Regioni a statuto speciale ⁽³⁾	1.387.030	1.974.294	1.961.852
Servizio sanitario nazionale	13.767.838	14.947.048	14.605.526
Ricerca	574.913	771.030	612.367
Livelli	265.427	334.963	267.354
Ricercatori e tecnologi	309.487	436.068	345.013
Università	1.586.976	1.610.402	1.512.368
Livelli ⁽⁴⁾	1.426.041	1.431.844	1.350.281
Elevate professionalità	160.935	178.557	162.087
Totale	65.930.690	72.485.254	68.478.926
Segretari comunali e provinciali	364.091	362.949	356.375
Altre specializ. fuori dotaz. organica regioni e aut. loc.	22.335	27.614	31.043
Regioni e autonomie locali collaboratori t.d.	54.558	80.584	105.189
Contrattisti t.i.	228.976	212.921	222.351
Enea	97.622	97.298	125.814
Cnel	3.302	3.384	3.332
Unioncamere	3.037	2.914	2.813
Enac	35.865	33.927	42.829
Asi	6.206	7.497	7.065
Cnipa	20.216	23.073	34.796
Autorità indipendenti	60.878	66.727	79.961
Enti art. 60 comma 3 d.lgs. 165/2001	116.726	125.726	131.886
Totale	993.597	1.021.541	1.111.842
Totale	66.924.288	73.506.795	69.590.768

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

⁽¹⁾ Inclusi arretrati e al netto dei recuperi per ritardi, assenze, ecc.⁽²⁾ Incluso il personale del ruolo ad esaurimento.⁽³⁾ Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia, Sardegna, province autonome di Trento e Bolzano.⁽⁴⁾ Inclusi i collaboratori ed esperti linguistici.