

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XC
n. 1

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

RELAZIONE

SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

(aggiornata al 31 maggio 2009)

(Articolo 60 comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165)

Presentata dal Presidente della Corte dei Conti

(LAZZARO)

Trasmessa alla Presidenza l'11 maggio 2009

PAGINA BIANCA

INDICE

DELIBERAZIONE	Pag. 7
-------------------------	--------

Relazione

Premessa

SINTESI DELLE OSSERVAZIONI E DELLE RACCOMANDAZIONI	» 9
--	-----

CAPITOLO PRIMO

LE POLITICHE DI GESTIONE DEL PERSONALE

1.1 Il quadro programmatico economico-finanziario	» 21
1.2. I principi ispiratori delle politiche in materia di personale .	» 26
1.3. L'obiettivo del contenimento della spesa	» 29
1.4. L'obiettivo della mobilità del personale	» 34
1.5. L'obiettivo della stabilizzazione del personale precario . .	» 35
1.6. L'obiettivo della riduzione del precariato: dall'esclusività rigorosa del lavoro a tempo indeterminato al recupero delle forme flessibili del lavoro	» 38
1.7. Il rafforzamento dei poteri di indirizzo e di controllo della contrattazione collettiva integrativa	» 40

CAPITOLO SECONDO

LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

2.1 La contrattazione relativa al quadriennio normativo 2006- 2009 ed al primo biennio economico. Stato di avanzamento e sintesi delle considerazioni formulate in sede di certifica- zione	» 43
2.1.1 Il quadro finanziario della contrattazione e gli accor- di sottoscritti	» 43
2.1.2 Osservazioni sulle modifiche intervenute al procedi- mento di certificazione	» 45
2.1.3 Gli indirizzi per la contrattazione relativa al biennio 2006-2007 e la loro attuazione	» 47
2.1.4 L'assetto delle relazioni sindacali	» 48

2.1.5	<i>Gli effetti della tornata contrattuale sulla spesa per redditi da lavoro dipendente</i>	Pag.	49
2.1.6	<i>Sintesi delle osservazioni formulate dalla Corte nella certificazione delle diverse ipotesi di accordo</i>	»	50
2.2	Considerazioni sui contenuti della tornata contrattuale per il biennio economico 2008-2009	»	55
2.2.1	<i>L'evoluzione del quadro normativo di riferimento . .</i>	»	55
2.2.2	<i>La programmazione delle risorse finanziarie</i>	»	56
2.2.3	<i>Problematiche connesse con la verifica della rappresentatività dei sindacati aderenti ai contratti</i>	»	57
2.2.4	<i>Il contenuto dei contratti stipulati: modalità per la riassegnazione ai fondi unici dei tagli di spesa</i>	»	58
2.2.5	<i>Considerazioni sulla compatibilità economico-finanziaria del rinnovo dei contratti per il biennio 2008-2009</i>	»	59
2.3	Analisi comparata degli oneri relativi ai contratti collettivi per i bienni 2004-2005, 2006-2007 e 2008-2009. Il divario tra competenza e cassa	»	60
2.4	Prime considerazioni sulla contrattazione integrativa	»	65
2.4.1	<i>Le criticità dell'attuale sistema di rilevazione dei dati</i>	»	65
2.4.2	<i>Analisi aggregata della dinamica delle fonti di alimentazione dei fondi unici e dei diversi utilizzi delle risorse</i>	»	66

CAPITOLO TERZO

I RISULTATI DI INSIEME DELLA GESTIONE DEL PERSONALE	»	71
---	---	----

CAPITOLO QUARTO

I RISULTATI DELLA GESTIONE DEL PERSONALE DIRIGENZIALE

4.1	Premessa	»	75
4.2	Gli interventi legislativi sulla dirigenza	»	77
4.3	Gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale	»	80
4.4	I principali rapporti di certificazione della Corte dei conti in tema di dirigenza	»	85
4.5	La consistenza del personale	»	88
4.6	La spesa della dirigenza e gli incrementi della spesa media per retribuzioni	»	91
4.7	Gli andamenti della spesa per area dirigenziale	»	94
4.8	La spesa per retribuzioni accessorie	»	98

4.9 La spesa media <i>pro capite</i> per retribuzioni di posizione e di risultato	Pag. 101
4.10 Dirigenza esterna e alte specializzazioni	» 103
4.11 Rapporto tra personale dirigenziale e non dirigenziale . .	» 105

CAPITOLO QUINTO

I RISULTATI DELLA GESTIONE DEL PERSONALE NON DIRIGENZIALE

5.1 Premessa	» 107
5.2 La consistenza del personale a tempo indeterminato	» 108
5.3 Il ricambio del personale	» 117
5.4 La mobilità del personale	» 120
5.4.1 <i>Le progressioni orizzontali e verticali nel triennio 2005-2007</i>	» 121
5.4.2 <i>Struttura e composizione in relazione al nuovo inquadramento del personale</i>	» 126
5.5 Il <i>part time</i>	» 129
5.6 I contratti di lavoro a tempo determinato e le nuove forme di flessibilità	» 131
5.6.1 <i>Personale a tempo determinato</i>	» 132
5.6.2 <i>La stabilizzazione del personale precario. Problematiche e risultati nel 2007</i>	» 134
5.6.3 <i>Altre forme flessibili di rapporto di lavoro</i>	» 141
5.7 La spesa del personale non dirigenziale nel triennio 2005-2007	» 143
5.8 La spesa per la retribuzione media <i>pro capite</i>	» 153

CAPITOLO SESTO

I RISULTATI DELLA GESTIONE DEL PERSONALE
IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO

6.1 Premessa	» 158
6.2 Il personale di magistratura e dell'Avvocatura dello Stato.	» 159
6.2.1 <i>Considerazione introduttive</i>	» 159
6.2.2 <i>Consistenza e struttura</i>	» 160
6.2.3 <i>La spesa</i>	» 162
6.3 Il personale docente delle università	» 164
6.3.1 <i>Considerazioni introduttive</i>	» 164
6.3.2 <i>Consistenza e struttura</i>	» 165
6.3.3 <i>La spesa</i>	» 166

6.4 Il personale della carriera prefettizia	Pag. 168
6.4.1 <i>Considerazione introduttive</i>	» 168
6.4.2 <i>Consistenza e struttura</i>	» 169
6.4.3 <i>La spesa</i>	» 170
6.5 Il personale diplomatico	» 173
6.5.1 <i>Considerazione introduttive</i>	» 173
6.5.2 <i>Consistenza e struttura</i>	» 173
6.5.3 <i>La spesa</i>	» 174
6.6 Il personale appartenente ai Corpi di polizia.	» 177
6.6.1 <i>Considerazione introduttive</i>	» 177
6.6.2 <i>Consistenza e struttura</i>	» 178
6.6.3 <i>La spesa</i>	» 180
6.7 Il personale delle Forze armate	» 181
6.7.1 <i>Considerazione introduttive</i>	» 181
6.7.2 <i>Consistenza e struttura</i>	» 182
6.7.3 <i>La spesa</i>	» 183
6.8 Il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.	» 186
6.8.1 <i>Considerazione introduttive</i>	» 186
6.8.2 <i>Consistenza e struttura</i>	» 186
6.8.3 <i>La spesa</i>	» 187

CAPITOLO SETTIMO

PROGRAMMAZIONE, RETRIBUZIONI E COSTO DELLA VITA

7.1 Periodo 2001-2008 e contesto macroeconomico di riferimento	» 189
7.1.1 <i>Premessa</i>	» 189
7.1.2 <i>Politiche dei redditi ed inflazione</i>	» 189
7.1.3 <i>Andamenti reali</i>	» 194
7.1.4 <i>Considerazioni finali</i>	» 198

*Corte dei Conti*

a

Sezioni Riunite in sede di controllo

- Presidente: dott. Tullio LAZZARO
- Presidenti di Sezione: dott. Fabrizio TOPI, dott. Gian Giorgio PALEOLOGO
(**relatore**), Luigi MAZZILLO;
- Consiglieri: dott. Corrado CERBARA, dott. Mario FALCUCCI, dott.
Giuseppe COGLIANDRO, dott. Andrea LIOTTA, dott.
Carlo CHIAPPINELLI, dott. Simonetta ROSA, dott.
Pietro RUSSO, dott. Ermanno GRANELLI, dott. Valeria
CHIAROTTI, dott. Giovanni COPPOLA, dott. Marco
PIERONI, dott. Mario NISPI LANDI, dott. Stefano
SIRAGUSA, dott. Vincenzo GUIZZI, dott. Giorgio
CANCELLIERI, dott. Vincenzo PALOMBA, dott.
Antonio NENNA, dott. Maria Luisa ROMANO, dott.
Quirino LORELLI;
- I° Referendario: dott. Adelisa CORSETTI, dott. Oriana CALABRESI,
dott. Laura CAFASSO, dott. Francesco TARGIA;
- Referendario: dott. Luisa de PETRIS, dott. Alessandra SANGUIGNI,
dott. Giuseppe MEZZAPESA;

VISTO l'art. 100, 2° comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi della Corte dei conti, approvato con r.d. il 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO l'art. 60, comma 4, del d.lgs 30 marzo 2001, n. 165 che attribuisce alla Corte dei conti il compito di riferire annualmente al Parlamento sulla gestione delle risorse destinate al personale del settore pubblico;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti a Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000, modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza 19 giugno 2008, n. 229, concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, in particolare l'art. 6, comma 1, lett. d) che attribuisce alle Sezioni riunite in sede di controllo il compito di riferire al Parlamento in tema di costo del lavoro;

VISTA la deliberazione n. 39 del 14 novembre 2008 sul programma di lavoro delle Sezioni riunite in sede di controllo per l'anno 2009;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti n. 69, con la quale il Consiglio di Presidenza nell'adunanza del 17 febbraio 2009 ha determinato la composizione delle Sezioni riunite in sede di controllo;

VISTA l'ordinanza 4 febbraio 2009, n. 2;

UDITI nell'adunanza del 28 aprile 2009 il relatore, Pres. di sez. Gian Giorgio Paleologo, e i correlatori cons. Giuseppe Cogliandro per le politiche di gestione del personale; cons. Mario Nispi Landi per la contrattazione collettiva e gli aspetti macroeconomici relativi all'andamento generale delle retribuzioni; cons. Marco Pieroni per i risultati della gestione del personale dirigenziale; cons. Vincenzo Palomba e cons. Cinzia Barisano per i risultati della gestione del personale non dirigenziale; cons. Simonetta Rosa per i risultati della gestione del personale non contrattualizzato.

DELIBERA

la relazione 2009 sul costo del lavoro pubblico

ORDINA

che copia della presente relazione sia trasmessa ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'economia e delle finanze e al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Così deciso nell'adunanza del giorno 28 aprile 2009.

Il Relatore
f.to Gian Giorgio PALEOLOGO

Il Presidente
f.to Tullio LAZZARO

Depositato in Segreteria il 4 maggio 2009.

Il Dirigente
f.to Patrizio MICHETTI

PREMESSA

Secondo i più recenti dati, contenuti nel conto annuale della Ragioneria generale dello Stato, aggiornati al 31 dicembre 2007, i dipendenti di tutte le pubbliche amministrazioni ammontano a 3.583.296, con una lieve flessione rispetto all'esercizio precedente. Il medesimo documento rileva un valore (comprensivo degli oneri sociali a carico dell'amministrazione) della spesa per redditi da lavoro dipendente del predetto personale pari a 143,5 miliardi.

Sotto altro profilo e con diversa metodologia di individuazione della platea dei destinatari, le elaborazioni di contabilità nazionale, alla base del ciclo di programmazione economico-finanziaria, stimano per il 2009 la spesa per redditi da lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni in 176,9 miliardi, pari all'11,3 per cento del prodotto interno lordo.

Le cifre sopra riportate in modo sintetico e aggregato, che saranno analizzate in dettaglio nel prosieguo della relazione, danno immediata evidenza dell'importanza di un rigoroso controllo della dinamica della spesa del personale pubblico per garantire la tenuta dei complessivi equilibri di finanza pubblica ed il raggiungimento degli obiettivi posti in materia dalle politiche pubbliche.

La relazione che, ai sensi dell'art. 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, la Corte dei conti è tenuta annualmente a presentare al Parlamento "sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico" - norma significativamente collocata sotto la rubrica "controllo del costo del lavoro" - rappresenta uno dei più significativi momenti di doverosa collaborazione istituzionale tra la Corte e l'Organo rappresentativo della sovranità nazionale sui complessivi andamenti di una delle principali voci di spesa del settore pubblico.

La Corte adempie quest'anno al proprio compito di referto in un contesto caratterizzato dall'avvio di una profonda revisione del quadro programmatico e normativo che ha sinora connotato la privatizzazione del pubblico impiego.

La recente legge 4 marzo 2009, n. 15 dispone, infatti, un'ampia delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi destinati a sostituire parzialmente il contenuto del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (già oggetto di reiterate modifiche e successivamente trasfuso nel citato testo unico n. 165 del 2001) che ha rappresentato per oltre 15 anni il quadro normativo di riferimento per la disciplina del trattamento economico e normativo dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

I principi stabiliti nella legge n. 15 del 2009 prevedono la revisione del riparto di competenze tra la legge e le fonti negoziali, il potenziamento (anche sotto il profilo dell'indipendenza) dell'Agenzia per la rappresentanza delle pubbliche amministrazioni (ARAN), il rafforzamento dei meccanismi di valutazione delle strutture e del personale delle pubbliche amministrazioni, quale presupposto per la corresponsione di trattamenti accessori.

L'accordo di gennaio 2009 tra il Governo e le organizzazioni rappresentative del personale ridisegna: a) l'assetto delle relazioni sindacali, prospettando la durata triennale dei contratti, con unificazione della parte normativa ed economica, b) nuovi parametri ai quali commisurare gli aumenti delle componenti fisse della retribuzione, nell'ottica di una tendenziale unificazione delle regole valevoli per il lavoro pubblico e privato.

La Corte auspica che in prosieguo si raggiunga la massima convergenza possibile sulla definizione delle regole per la contrattazione, anche per evitare il rischio della sottoscrizione di accordi da parte solo di alcune organizzazioni sindacali non in grado, al di là del formale rispetto dei criteri per il calcolo della rappresentatività, di garantire che il contratto collettivo rappresenti effettivamente la chiusura di un momento di temporanea conflittualità sociale.

Nella considerazione che la tornata contrattuale 2006-2009, tutt'ora in corso, è destinata a rappresentare la chiusura di un ciclo di contrattazione, la Corte intende cogliere l'occasione del presente referto per formulare osservazioni e considerazioni di carattere generale, riprendendo e riorganizzando in modo sistematico quanto sinora affermato nelle diverse sedi in cui si è occupata della materia, per tracciare un bilancio relativo alle principali problematiche incontrate nell'attuazione dei principi posti nell'accordo sulla politica dei redditi di luglio 1993 e delle conseguenti politiche di contenimento della spesa di personale.

Quanto sopra anche al fine di fornire utili e tempestivi elementi per il completamento del processo di revisione dell'ordinamento vigente.

Tale intendimento manifesta la sua evidenza sin dal titolo della presente relazione, che volutamente ha omissso ogni riferimento all'arco temporale della gestione di riferimento (essenzialmente costituita dal biennio 2006-2007), riportando esclusivamente l'anno di presentazione del documento che, comunque, dà conto dell'evoluzione normativa, delle dinamiche delle politiche pubbliche e delle procedure di contrattazione sino a tutto marzo 2009.

Anche tenendo conto delle predette più ampie finalità, la Corte ha ritenuto di confermare la metodologia sperimentata nel precedente referto, relativo al triennio 2003-2005, basata sul raffronto tra obiettivi predeterminati, attraverso soprattutto le leggi finanziarie, e i risultati effettivamente conseguiti nella gestione del personale, in conformità al paradigma del controllo sulla gestione (performance auditing), comunemente accolto nell'ordinamento comunitario e nell'esperienza internazionale.

Il primo capitolo della presente relazione ricostruisce l'ambito delle politiche pubbliche in materia di personale, delineando - mediante l'esame dei diversi testi normativi - gli obiettivi prioritari che il Governo intendeva perseguire nei diversi periodi di riferimento. La Corte ha sintetizzato i contenuti delle numerosissime disposizioni in materia di personale intervenute negli ultimi anni in pochi specifici ambiti d'intervento: a) il contenimento della spesa, perseguito attraverso la riduzione del numero dei dipendenti, per effetto del blocco del turnover e della fissazione di limiti alle nuove assunzioni (tutte norme che soffrono peraltro deroghe, eccezioni, esenzioni, limitazioni, priorità, proroghe); b) le misure volte al superamento del fenomeno del precariato nei diversi approcci alla stabilizzazione succedutesi nel recente periodo; c) la definizione di regole più o meno rigide per il ricorso a forme di lavoro flessibile; d) la compatibilità degli incrementi retributivi

con il quadro macroeconomico di riferimento; e) l'introduzione di una correlazione tra salario accessorio e verificabili incrementi di produttività.

Il secondo capitolo riferisce sulle problematiche incontrate nella trasposizione dei predetti principi in sede di trattative con le organizzazioni sindacali per i rinnovi contrattuali. Nel ciclo attuativo delle politiche di personale i contratti collettivi rappresentano d'altronde un momento intermedio, in quanto, a loro volta, ipotizzano percentuali di crescita retributiva, contengono regole e principi di carattere generale che necessitano a consuntivo di essere verificate nella loro concreta attuazione.

I successivi capitoli del referto sono dedicati alla ricostruzione dell'effettivo andamento del costo del lavoro pubblico, attraverso la verifica, condotta distintamente per i dirigenti, il personale dei livelli ed il personale in regime di diritto pubblico, della dinamica di tutte le variabili che hanno concretamente determinato l'andamento della spesa di personale.

I dati riportati nel conto annuale della Ragioneria generale dello Stato, elaborati secondo le regole della contabilità finanziaria, che evidenziano a livello disaggregato ed analitico l'andamento delle grandezze indispensabili per valutare i risultati delle politiche pubbliche (numero dei dipendenti in servizio, rapporto tra personale a tempo indeterminato e a tempo determinato, distribuzione nei livelli degli addetti, riparto del trattamento accessorio tra i diversi istituti) - aggiornati, come detto, al 31 dicembre 2007 - consentono di valutare, a causa dei ritardi nella sottoscrizione dei contratti nazionali, esclusivamente gli effetti della tornata contrattuale 2004-2005.

Per le tornate successive, l'ultima delle quali peraltro in forte recupero di tempestività, la Corte, nel ricostruire il quadro programmatico e il contenuto dei contratti sottoscritti fino al mese di marzo 2009, ha ritenuto opportuno – nel capitolo settimo - confrontare gli obiettivi delle politiche pubbliche con i dati di contabilità nazionale che, sia pur in modo aggregato e con metodologia di rilevazione diversa da quella utilizzata dalla Ragioneria generale per il conto annuale, rilevano l'andamento della spesa per retribuzioni del personale pubblico.

In uno specifico capitolo l'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente è stata posta a raffronto con la dinamica delle variabili macroeconomiche per il medesimo periodo di riferimento (andamento dell'inflazione, prodotto interno lordo nel suo valore reale e nominale, variazioni nella produttività del lavoro).

Risulta, dalla predetta ricostruzione, quale dato particolarmente rimarchevole, una crescita della spesa per redditi di gran lunga superiore all'andamento reale dell'inflazione e all'evoluzione del prodotto interno lordo, sia in termini reali che nominali. Quanto sopra, in un contesto di diminuita produttività del lavoro privato e in mancanza di metodologie condivise ed obiettive per valutare i recuperi di efficienza nel settore pubblico.

Più volte la Corte ha sottolineato come una delle principali cause della difficoltà di controllo della spesa di personale fosse da ricondurre all'andamento della contrattazione integrativa con la conseguente necessità di implementare e razionalizzare il relativo sistema dei controlli.

Anche in esito a tali ripetute sollecitazioni, l'art. 67 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, ha attribuito proprio alla Corte dei conti, ampliando l'area del referto previsto dall'art. 60 del d.lgs n. 165 del 2001, il compito di riferire anche sull'andamento della contrattazione di secondo livello, con particolare attenzione all'evoluzione della consistenza delle risorse assegnate ai diversi fondi unici ed al loro utilizzo per finalità realmente improntate al riconoscimento del merito, alla valorizzazione dell'impegno e della qualità individuale.

A tal fine la citata norma prevede una collaborazione della Corte dei conti con la Ragioneria generale dello Stato, chiamata ad implementare la rilevazione dei dati all'interno del conto annuale.

La Corte ha già avviato in tal senso i primi opportuni contatti con la Ragioneria per poter disporre della necessaria base informativa, in modo da adempiere al nuovo obbligo di referto a partire dalla conclusione della tornata contrattuale in corso.

Considerata l'importanza della materia, un apposito paragrafo del presente referto espone i risultati di un'elaborazione, effettuata in via sperimentale, riaggregando per categorie omogenee i dati già disponibili all'interno del conto annuale per il 2007, finalizzata a ricostruire il gettito delle diverse fonti di finanziamento dei fondi unici ed il riparto percentuale delle risorse nei vari comparti di contrattazione tra i diversi possibili impieghi.

Emerge da tale preliminare analisi la notevole entità delle somme utilizzate in sede decentrata per il 2007, l'esistenza di difficoltà nel valutare l'effettivo impatto delle norme che hanno posto, a partire dall'art. 1, comma 189, della legge finanziaria per il 2006, limiti di crescita ai fondi unici, nonché un criterio di ripartizione delle risorse che privilegia in gran parte utilizzi non facilmente riconducibili alle finalità di incrementare la produttività del lavoro ed il miglioramento dei servizi.

SINTESI DELLE OSSERVAZIONI E DELLE RACCOMANDAZIONI

1. Le politiche pubbliche in materia di personale, strettamente intrecciate con i criteri ispiratori della riforma del sistema amministrativo, hanno trovato esternazione, a partire dal decreto legislativo n. 29 del 1993, nell'emanazione di un'ampia gamma di principi relativi, di volta in volta, alla necessità di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, di misurare il prodotto delle diverse attività, di incentivare attraverso un sistema premiale il merito individuale.

Principi ribaditi più volte, con diversa terminologia e varianti meramente lessicali, privi peraltro di concrete indicazioni in merito alla loro attuazione.

Segue la medesima linea anche la recente legge 4 marzo 2009, n. 15 nella parte in cui, nel fissare i principi per l'attuazione della delega, riprende, in parte, sia pur con formulazioni più drastiche, enunciazioni più volte contenute in testi normativi vigenti. La stessa legge prefigura profonde modifiche al quadro normativo esistente ridefinendo, tra l'altro, l'ambito di competenza tra legge e contrattazione collettiva, i procedimenti di contrattazione, i criteri di valutazione delle strutture e del loro riordinamento e la posizione dell'ARAN.

Nell'ultimo decennio la strategia di attacco in materia di personale si è incentrata soprattutto sul contenimento della spesa, attraverso l'emanazione di un numero elevatissimo di norme per lo più contenute nelle diverse leggi finanziarie, concernenti la programmazione del fabbisogno di personale, la riduzione delle dotazioni organiche, il divieto o la limitazione delle assunzioni e, successivamente, la fissazione di un tetto alla crescita dei fondi per la contrattazione integrativa.

In ordine alla riduzione dei posti in organico, la Corte sottolinea ancora una volta che il bilancio a legislazione vigente quantifica gli stanziamenti sulla base delle unità di personale effettivamente in servizio, con la conseguenza che, in presenza di un elevato tasso di scopertura, la riduzione di posti, solo teorici, non produce necessariamente risparmi di spesa.

Con riferimento ai limiti alle assunzioni, le sempre più drastiche affermazioni di principio sono state, sin dall'inizio, stemperate dalla contestuale previsione di un numero molto elevato di deroghe, eccezioni, esenzioni, limitazioni, priorità, proroghe riferite di volta in volta a specifiche categorie di personale.

Un dispositivo normativo, osserva la Corte, minuzioso e ipertrofico, che richiede notevoli sforzi di governo, in ragione della sua complessità; rischia di vanificare gli obiettivi, a causa dell'ampio spettro di inapplicabilità; depauperava il patrimonio delle risorse umane, per il mancato ricambio del personale; ostacola l'ordinato svolgimento del processo di programmazione dei fabbisogni di personale, a cagione dei numerosi limiti all'autonomia delle amministrazioni.

In uno scenario di politiche mirate al contenimento delle assunzioni, la mobilità dovrebbe costituire un'importante alternativa al reclutamento di nuovo personale.

Tale obiettivo, già di difficile attuazione nel panorama organizzativo italiano, non è stato peraltro perseguito con la dovuta convinzione, come testimoniato

dall'abrogazione ad opera della legge finanziaria per il 2007 delle previsioni relative alla istituzione di un apposito fondo che avrebbe dovuto incentivare una volontaria adesione del personale al cambiamento della propria sede di lavoro.

L'obiettivo di ridurre e regolamentare il fenomeno del precariato e la prevista stabilizzazione degli interessati, subisce una prima attenuazione nella manovra finanziaria per il 2009. Il principio di tendenziale esclusività del rapporto di lavoro a tempo indeterminato viene, infatti, sfumato dalla possibilità di assumere personale con contratto a termine anche in presenza di situazioni connesse con l'ordinario svolgimento dell'attività istituzionale.

Nel citato panorama normativo meritano di essere segnalati gli interventi in materia di personale contenuti nella manovra per l'esercizio 2009, anticipati dalla cosiddetta finanziaria d'estate.

In relazione anche a osservazioni e raccomandazioni più volte formulate dalla Corte dei conti, l'intervento si caratterizza per l'attenzione data agli andamenti della contrattazione integrativa, attraverso l'implementazione dei controlli, la riduzione delle risorse presenti nei fondi unici e l'indicazione di vincolanti modalità per il loro utilizzo.

La legge n. 133 del 2008, statuisce, al riguardo, l'immediata disapplicazione per l'anno 2009, di numerose disposizioni che prevedevano risorse aggiuntive a favore della contrattazione integrativa delle amministrazioni statali, con un successivo parziale ripristino delle medesime a condizione di un'effettiva finalizzazione delle disponibilità, alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della prestazione individuale.

Alla Corte dei conti, ampliando l'area e le finalità del presente referto, viene affidato il compito di verificare, oltre il rispetto dei vincoli finanziari previsti dalla vigente normativa in ordine alla consistenza delle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa, anche la concreta definizione ed applicazione di criteri sopradescritti per l'utilizzo delle risorse.

In caso di esorbitanza delle spese dai limiti imposti dai vincoli di finanza pubblica e dagli indirizzi generali assunti in materia in sede di contrattazione collettiva nazionale, la Corte è chiamata a proporre interventi correttivi a livello di comparto o di singolo ente.

Per corrispondere a tali finalità è previsto un ampliamento delle informazioni e delle elaborazioni contenute nel conto annuale.

La Corte ha già avviato gli opportuni contatti con la Ragioneria generale dello Stato al fine di disporre in tempi brevi del necessario patrimonio informativo per adempiere il più rapidamente possibile ai nuovi compiti assegnati.

Alcuni dei principi ispiratori delle politiche di personale sopradescritte, sono stati ribaditi all'interno di accordi intervenuti tra il Governo e le organizzazioni rappresentative del personale.

In particolare vanno in questa sede richiamati i contenuti del memorandum d'intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche del 18 gennaio 2007, che avrebbe dovuto rappresentare il quadro programmatico di riferimento per la contrattazione relativa al biennio economico 2006-2007.

Sull'impostazione di tale documento la Corte aveva già in precedenti occasioni espresso positivo giudizio sia sotto il profilo metodologico, sia con riferimento alla scelta di correlare le componenti accessorie della retribuzione ad obiettive valutazioni del merito individuale dei dipendenti, degli incrementi di

produttività e della soddisfazione degli utenti dei pubblici servizi. I principi enunciati nel citato documento non hanno peraltro trovato significativa e concreta trasposizione nei contratti collettivi di lavoro.

2. Il modello di **relazioni sindacali** delineato dall'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi - incentrato sulla corresponsione di incrementi pari al tasso di inflazione programmata con successivo recupero del differenziale con l'andamento reale del fenomeno inflattivo nonché sulla correlazione tra salario accessorio e incrementi di produttività - è stato di fatto, sempre, largamente disatteso.

In particolare è venuto meno il principio della programmazione finanziaria delle risorse necessarie ai rinnovi da porre a carico del primo esercizio successivo alla scadenza degli accordi.

Per avviare la contrattazione è stata sempre necessaria una rideterminazione in aumento delle risorse concordata direttamente tra il Governo e i sindacati, con conseguenti ritardi nella sottoscrizione dei contratti e corresponsione, seppur ritardata, di incrementi superiori non solo all'inflazione programmata ma anche a quella realmente registrata a consuntivo nel periodo di riferimento dei contratti, i quali, peraltro, sono stati solo in minima parte ancorati a recuperi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Proprio i ritardi nella contrattazione e la conseguente concentrazione della spesa di personale (comprensiva di un'elevata quota di arretrati) a carico di un unico esercizio finanziario successivo al periodo di teorica spettanza degli incrementi, hanno determinato un indubbio ostacolo alla tenuta della programmazione finanziaria e all'univocità e chiarezza delle rilevazioni dell'andamento della spesa di personale.

Particolarmente evidente tale fenomeno con riferimento alla contrattazione per il biennio economico 2006-2007.

La definitiva messa a punto del quadro economico è stata rimandata alla terza legge finanziaria successiva alla scadenza dei precedenti contratti, con conseguente avvio delle trattative, a biennio scaduto, sulla base di percentuali di incremento superiori all'andamento dell'inflazione, con previsioni molto blande in merito alla pur sempre ribadita necessità di correlare parte degli incrementi a finalità premiali.

Anche nel merito, la predetta tornata contrattuale, al di là delle osservazioni sui singoli contratti riportate nel pertinente capitolo, appare complessivamente deludente rispetto alle attese, essendo stata fortemente condizionata dalla necessità di chiudere le trattative in tempi rapidi una volta definito il quadro economico di riferimento.

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

Numerosi contratti prevedono un'ulteriore attenuazione del principio di selettività nell'attribuzione di posizioni economiche superiori, e un maggior coinvolgimento dei sindacati nelle stesse scelte organizzative delle amministrazioni, di fatto depotenziando le già scarse possibilità di utilizzare la leva economica per favorire una miglior produttività del lavoro.

In un difficile contesto economico di riferimento, la contrattazione per il successivo biennio economico 2008-2009 - che per la prima volta ha visto la mancata sottoscrizione degli accordi da parte di una delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative in alcuni comparti - si segnala per un recupero di tempestività e per il ritorno ad una politica di moderazione salariale in linea con gli accordi di luglio 1993.

La Corte auspica che in prosieguo si raggiunga la massima convergenza possibile sulla definizione delle regole per la contrattazione, per evitare il rischio della sottoscrizione di accordi non in grado di garantire che il contratto collettivo rappresenti effettivamente la chiusura di un momento di temporanea conflittualità sociale.

A fronte di quanto sopra tutti i contratti relativi al biennio 2008-2009 sinora esaminati dalla Corte ribadiscono l'impegno, già contenuto in un accordo diretto tra il Ministro della funzione pubblica e le organizzazioni sindacali, per una riassegnazione ai fondi unici dei tagli di spesa disposti con il decreto-legge n. 112 del 2008 convertito nella legge n. 133 del medesimo anno.

E' da segnalare, allo stato attuale, la difficile praticabilità di tale ipotizzato recupero: a fronte di un ammontare complessivo delle riduzioni di spesa pari a 720 milioni di euro per il 2009, risultano al momento disponibili sul fondo previsto dalla legge finanziaria per il 2009 risorse stimabili nella minor misura di circa 130 milioni (di cui 100 derivanti dalla quota parte disponibile della dotazione iniziale e 30 quali ulteriori economie in corso di definitivo accertamento).

I risultati di un'analisi condotta in via sperimentale sull'andamento della contrattazione integrativa nei diversi comparti confermano e rafforzano le osservazioni più volte formulate dalla Corte circa la necessità di un maggior controllo sull'andamento dei fondi unici, e della introduzione in contrattazione nazionale di norme più rigorose in merito all'utilizzo delle risorse verso finalità realmente incentivanti il recupero di produttività individuale e collettiva.

Manca allo stato attuale un effettivo censimento delle fonti di alimentazione dei fondi unici, spesso costituite da leggi speciali o da clausole contrattuali che non fissano precostituiti limiti di crescita e una stima del relativo gettito, elementi indispensabili per valutare l'efficacia dei limiti di crescita introdotti a partire dalla legge finanziaria per il 2006. Dal lato degli impieghi si conferma un utilizzo preferenziale delle risorse per l'effettuazione di operazioni di mobilità orizzontale (passaggi di livello economico) che in alcuni comparti nel giro di pochi anni ha riguardato l'intero personale.

A fronte di quanto sopra, la destinazione a finalità realmente incentivanti il merito e la produttività è attualmente autocertificata dagli enti interessati in mancanza di vincolanti criteri di riferimento.

3. I risultati della gestione a livello aggregato quali risultano dal conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, evidenziano notevoli difficoltà nel conseguimento degli obiettivi posti dalle politiche pubbliche per il personale.

I dipendenti delle pubbliche amministrazioni (dirigenti e non), con contratto di lavoro a tempo indeterminato e determinato - compresi i lavoratori interinali, i lavoratori socialmente utili e gli assunti con contratto di formazione e lavoro - sono 3.583.296, con una lieve diminuzione rispetto all'anno precedente, nel quale si evidenziava, peraltro, una crescita rispetto al 2005.

Il costo del personale è pari, nel 2007, a 143,5 miliardi, con una diminuzione del 4% rispetto a quello registrato nel 2006, che evidenziava, peraltro, un picco dovuto alla sottoscrizione in quell'anno di quasi tutti contratti collettivi relativi al precedente biennio 2004-2005.

4. In lieve aumento (+0,8%) nel 2007 rispetto al biennio precedente il numero dei **dirigenti**, pari a 165.425 unità; tendenza, questa, dovuta esclusivamente alla dinamica registrata nell'ambito degli appartenenti al Servizio sanitario nazionale e dei dirigenti scolastici (+22% con circa 3.400 assunti nel 2007). Il numero dei restanti dirigenti amministrativi evidenzia, infatti, una tendenziale diminuzione.

Con riferimento ai dati di spesa va sottolineato il ritardo nella contrattazione collettiva, ferma per i dirigenti amministrativi al biennio 2004-2005. I dati rilevati al termine del 2007 evidenziano un calo della spesa per retribuzioni, dovuto, oltre che alla diminuzione di personale, all'assenza di rinnovi contrattuali nella maggior parte delle aree.

Tale tendenza è particolarmente evidente per le componenti fisse della retribuzione, influenzate esclusivamente dalla fisiologica cadenza dei contratti collettivi nazionali, mentre il *trend* delle componenti accessorie risulta legato alla dinamica dei relativi fondi e a variazioni nel tasso di copertura degli incarichi di maggior importanza.

Nel 2007, anno in cui soltanto l'area II ha provveduto al rinnovo contrattuale, la parte fissa della spesa media per retribuzioni si attesta in linea di massima su quella del 2006; la parte accessoria, invece, aumenta, con percentuali in media più marcate, specie per le aree I, V, VII e VIII (dal 12% al 21%).

In sede di certificazione dei contratti collettivi relativi al biennio economico 2004-2005 per tutte le aree dirigenziali, la Corte aveva manifestato perplessità sulla cosiddetta clausola di salvaguardia concernente il mantenimento del valore economico della retribuzione di posizione in godimento anche in caso di successiva attribuzione di un incarico di minore importanza.

In questa sede va ribadito che la norma all'esame introduce una forte deroga alla necessaria sinallagmatica correlazione tra le funzioni esercitate e correlativo trattamento economico, in contrasto con il principio cardine di riforma della dirigenza, il quale è incentrato sulla temporaneità dei trattamenti accessori e sul collegamento di questi alle particolari responsabilità connesse con lo svolgimento effettivo degli incarichi in concreto conferiti.

In esito ad una specifica indagine effettuata dalla Sezione di controllo sulla gestione relativamente all'area I sugli effetti connessi con l'attuazione della predetta clausola, emergono al momento ancor limitati effetti economici in relazione ai pochi casi in cui la norma ha trovato applicazione, casi che confermano peraltro gli effetti distorsivi sopra rilevati.

Permangono, comunque, rilevanti criticità e problematiche di interpretazione con conseguente necessità di formulare univoci indirizzi applicativi.

5. L'analisi disaggregata dei dati evidenzia per il **personale non dirigenziale** una diminuzione delle unità in servizio pari all'1,7% rispetto al 2005 e del 3% rispetto al 2001, quale limitata conseguenza della disciplina in materia di programmazione del fabbisogno introdotta a partire dal 1998 e incentrata sull'individuazione di limiti alle nuove assunzioni. Scarsa, viceversa, l'incidenza

delle norme introdotte, a partire dalla legge finanziaria per il 2001, relative alla prevista riduzione delle piante organiche.

Particolarmente rilevante risulta il fenomeno della riqualificazione del personale. Nel triennio 2005-2007 si sono verificati oltre 520.000 passaggi orizzontali che hanno interessato circa il 20% del personale e 215.000 passaggi verticali relativi a una percentuale dell'8,2% dei dipendenti. Considerando anche i dati registrati nel precedente periodo 2001-2004 la riqualificazione ha riguardato pressoché tutto il personale, nonostante l'affermazione, più volte ribadita nei documenti programmatici e negli atti di indirizzo, di evitare progressioni di massa per l'accesso a posizioni economiche più elevate, senza tener conto delle effettive esigenze delle amministrazioni.

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 confermate fino al 2005, con successivo inevitabile avvio di un processo di stabilizzazione degli interessati.

Il personale assunto con contratto a tempo determinato (al netto dei precari della scuola) mostra una spiccata e progressiva crescita (4,3% rispetto al 2005; 3,7% rispetto al 2001), mentre risulta ancora poco diffuso, seppure in crescita, il ricorso alle altre forme flessibili di rapporto di lavoro (lavoro interinale, contratti di formazione lavoro e telelavoro).

In diminuzione il numero 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).

Su un totale di quasi 100.000 unità di personale a tempo determinato rilevate nel 2006, la stabilizzazione ha riguardato, nell'anno successivo, 10.982 dipendenti in gran parte in servizio presso le amministrazioni regionali.

La spesa per le retribuzioni del personale non dirigente evidenzia una forte crescita nel 2006, anno in cui sono stati sottoscritti i contratti relativi al biennio 2004-2005, attestandosi su un valore pari a 73,5 miliardi (+9,8%), con una diminuzione del 5,3% nell'esercizio successivo (69,5 miliardi).

L'incremento ha riguardato in particolare le componenti fisse della retribuzione, mentre i trattamenti accessori registrati al termine del 2007 evidenziano complessivamente un regresso del 4,9 rispetto al 2005.

Complessivamente le voci accessorie rappresentano circa un quinto della retribuzione complessiva.

6. Alcune categorie di personale sono assoggettate al regime di diritto pubblico, che peraltro non identifica una categoria omogenea, attesa la diversa disciplina del rapporto di lavoro.

Per il personale di magistratura ed Avvocatura e per il personale docente delle università è la legge che regola interamente il rapporto di lavoro, con la previsione di meccanismi di adeguamento automatico delle retribuzioni, triennale per i magistrati e gli avvocati dello Stato, annuale per i docenti.

E', invece, oggetto di accordo tra la parte pubblica e le organizzazioni sindacali la definizione di taluni aspetti giuridici ed economici del personale della

carriera prefettizia e diplomatica, del personale appartenente ai Corpi di polizia e delle Forze armate.

Ancora diverso è il procedimento seguito per gli accordi contrattuali relativi al personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, al quale si applica una disciplina simile a quella dei Corpi di polizia e delle Forze armate. L'accordo intervenuto tra la delegazione di parte pubblica e le organizzazioni sindacali è prima sottoposto a certificazione di compatibilità della Corte dei conti e successivamente recepito con decreto del Presidente della Repubblica, a sua volta inviato alla Corte per essere sottoposto a controllo di legittimità. E' l'unico caso di compresenza di due procedure di controllo, sostanzialmente sul medesimo accordo contrattuale, al quale, peraltro, si applicano due diversi parametri, di compatibilità economico-finanziaria e di legittimità.

Le retribuzioni degli appartenenti alla magistratura ed all'Avvocatura dello Stato, soggette ad adeguamento automatico, nel biennio 2006-2007 registrano un incremento dell'8%, percentuale di crescita analoga a quella della spesa per il personale docente delle università (professori e ricercatori) che è passato da 3,5 miliardi nel 2005 a 3,8 nel 2007.

La consistenza del personale in servizio presso la magistratura e l'Avvocatura conferma la difficoltà di coprire i posti in organico. Particolarmente significativa è la progressiva riduzione del personale in servizio presso la magistratura ordinaria (passata da 9.188 unità nel 2005 a 8.865 nel 2007, su una dotazione organica di 10.109 unità), anche se, percentualmente, la maggiore carenza si riscontra nella Corte dei conti, che ha visto la copertura dell'84,18% dell'organico previsto.

In flessione la spesa per retribuzioni degli appartenenti alla carriera prefettizia rispetto al 2006, anno in cui si è verificato un picco dovuto alla corresponsione di un'elevata quota di competenze arretrate a seguito dell'emanazione dei decreti presidenziali di recepimento delle intese con le organizzazioni sindacali per la determinazione del trattamento economico relativo al biennio economico 2004-2005.

Analogo andamento con riferimento agli appartenenti alla "carriera diplomatica", con una maggiore spesa nel 2006 dovuta alla corresponsione di emolumenti arretrati.

La spesa per retribuzioni lorde dei Corpi di polizia cresce del 2,6% nel 2007 rispetto al 2005 (da 11,5 a 11,8 miliardi), a fronte di una costante riduzione delle presenze in servizio, nonostante le reiterate previsioni di incremento degli organici.

In diminuzione anche gli appartenenti alle Forze armate (-4,8%), mentre la spesa complessiva per retribuzioni lorde registra un incremento di circa 554 milioni (10,2%).

Nei primi mesi del 2006 si è completato il complesso ciclo di riforme che ha interessato il Corpo nazionale dei vigili del fuoco fin dal 2002, e che ha ricondotto al regime di diritto pubblico il rapporto d'impiego del personale permanente del Corpo. Il d.lgs. n. 217 del 2005 ha previsto una disciplina per taluni aspetti analoga a quella degli appartenenti ai Corpi di polizia ed alle Forze armate.

L'organico ha subito dal 2005 al 2007 un incremento dell'1,3%, al quale si contrappone una diminuzione del personale in servizio pari al 3,8%.

La spesa è cresciuta, in particolare nel 2006, per il pagamento di arretrati. La spesa complessiva lorda, nel 2007, è stata pari a 904 milioni.

7. Alla vigilia dell'avvio del nuovo quadro normativo e programmatico per la contrattazione collettiva dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, l'esame a consuntivo dei risultati conseguiti nella vigenza dell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi, in termini di coerenza tra la crescita della spesa per redditi dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, l'andamento del fenomeno inflattivo ed il contesto macroeconomico di riferimento, pone in rilievo come le distorsioni segnalate nello svolgimento delle trattative per i rinnovi, abbiano impedito in pressoché tutte le tornate contrattuali, il raggiungimento degli obiettivi programmati.

Emerge, quale dato particolarmente rimarchevole, una **crescita della spesa per redditi da lavoro dei dipendenti pubblici** - quale registrata dall'ISTAT nell'ambito delle rilevazioni di contabilità nazionale - non coerente con l'andamento delle altre variabili macroeconomiche, di gran lunga superiore non solo al tasso di inflazione programmata, ma anche all'andamento reale del fenomeno registrato a consuntivo nonché all'andamento del PIL, sia in termini nominali che reali. Quanto sopra in un contesto di accertata diminuita produttività del lavoro privato cui fa fronte la mancanza di metodologie condivise ed obiettive per valutare i recuperi di efficienza nel settore pubblico.

Tale dinamica, risulta, inoltre imputabile quasi per intero all'andamento della contrattazione, nazionale e integrativa, considerato che nel periodo preso a riferimento le variazioni nel numero degli occupati risultano non particolarmente significative (-0,47% nel 2007 rispetto alla consistenza del 2001).

CAPITOLO PRIMO

LE POLITICHE DI GESTIONE DEL PERSONALE

1.1. Il quadro programmatico economico-finanziario – 1.2. I principi ispiratori delle politiche in materia di personale – 1.3. L'obiettivo del contenimento della spesa – 1.4. L'obiettivo della mobilità del personale – 1.5. L'obiettivo della stabilizzazione del personale precario – 1.6. L'obiettivo della riduzione del precariato: dall'esclusività rigorosa del lavoro a tempo indeterminato al recupero delle forme flessibili del lavoro – 1.7. Il rafforzamento dei poteri di indirizzo e di controllo della contrattazione collettiva integrativa

1.1. Il quadro programmatico economico-finanziario

L'accordo del 23 luglio 1993 sulla politica dei redditi impegnava il Governo e i sindacati al contenimento dell'inflazione e dei redditi nominali per favorire lo sviluppo e la crescita occupazionale.

La contrattazione collettiva, organizzata su due livelli (contratto nazionale e contratto aziendale o territoriale, entrambi di durata quadriennale per gli aspetti giuridici e biennale per quelli economici), assumeva quindi come obiettivo comune la coerenza con i tassi di inflazione programmata.

In particolare, la dinamica degli effetti economici del contratto prendeva come punto di riferimento del negoziato la "comparazione tra l'inflazione programmata e quella effettivamente intervenuta nel precedente biennio, da valutare anche alla luce delle eventuali variazioni delle ragioni di scambio e del Paese, nonché dell'andamento delle retribuzioni"¹.

Lo strumento principale previsto dall'ordinamento (art. 3 legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni) per attuare le finalità perseguite dall'accordo del luglio 1993 era il Documento di programmazione economico - finanziaria (DPEF).

In ordine ai contenuti dei DPEF, si rinvia alla *tabella 1* che riporta, in grassetto, le previsioni a legislazione vigente² dei redditi da lavoro dipendente³

¹ Accordo Governo – sindacati del 23 luglio 1993, punto 2.

² Ai sensi dell'art. 2 della legge 25 giugno 1999, n. 208, che ha modificato l'art. 3, comma 2, della legge n. 468 del 1978, le previsioni contenute nel DPEF non sono più "a politiche invariate" (espressione da intendere come "invarianza della legislazione che fissa i diritti dei beneficiari delle prestazioni e il livello dei servizi da assicurare alla collettività e, per la parte discrezionale, la costanza dei comportamenti tenuti in passato dalle amministrazioni"), ma, appunto, "a legislazione vigente". L'impostazione del DPEF a legislazione vigente comporta una scarsa significatività per la definizione del quadro previsionale riferito ai rinnovi contrattuali, dei quali viene a rappresentare più compiutamente gli effetti a conclusione della tornata contrattuale. Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 2001 e 2002*, Roma, luglio 2004, p. 19.

relative al primo esercizio di riferimento dei DPEF e, nei riquadri, i valori di consuntivo che ciascun DPEF stima con riferimento all'esercizio precedente (*pre-consuntivo*).

Tabella 1
(miliardi di euro)

Anno	Consuntivi ISTAT ⁽¹⁾	Periodi previsionali dei DPEF									
		2000/03	2001/04	2002/06	2003/06	2004/07	2005/08	2006/09	2007/11	2008/11	2009/13
1998	115,7										
1999	118,9	116,5									
2000	124,3	120,0	120,0								
2001	131,6	123,5	122,9	127,7							
2002	137,6	126,9	124,5	129,3	135,4						
2003	144,7	130,1	125,3	130,4	139,4	140,6					
2004	149,9		126,4	131,5	141,7	142,1	152,7				
2005	156,5			133,0	144,3	145,1	155,8	157,8			
2006	163,2			134,6	146,7	148,0	159,4	154,5	162,5		
2007	164,1					151,1	162,9	156,2	161,2	164,5	
2008							167,0	158,8	164,0	172,7	174,5
2009								161,6	168,0	174,6	177,8
2010									171,2	177,2	179,5
2011									174,1	180,5	181,4
2012											184,1
2013											187,1
differenza tra consuntivo ISTAT e previsione DPEF		2000/03	2001/04	2002/06	2003/06	2004/07	2005/08	2006/09	2007/11	media	4,08%
		4,27	8,78	8,35	5,36	7,74	0,74	8,77	2,83		5,86

Nota: I numeri nei riquadri riproducono il dato di consuntivo stimato in ciascun DPEF relativamente all'esercizio precedente (*preconsuntivo*). I numeri in grassetto riproducono invece le previsioni, fatte in ciascun DPEF, relativamente al primo esercizio d

(1) Dati di consuntivo come risultanti dalla serie storica diffusa dall'ISTAT il 18 giugno 2008 per il periodo 1982-2007, anni 2005-2007 aggiornati il 2 marzo 2009.

Per tutto il periodo considerato i dati previsionali dei DPEF sono stati sottostimati. Come risulta infatti dalla *tabella 1*, i dati di consuntivo hanno registrato importi maggiori di quelli previsionali. Lo scostamento medio è pari al 4,08%. In termini assoluti, lo scostamento minimo, di appena 0,7 miliardi, concerne il DPEF 2005/2008; quello massimo, che ammonta a 8,7 miliardi⁴, riguarda i DPEF

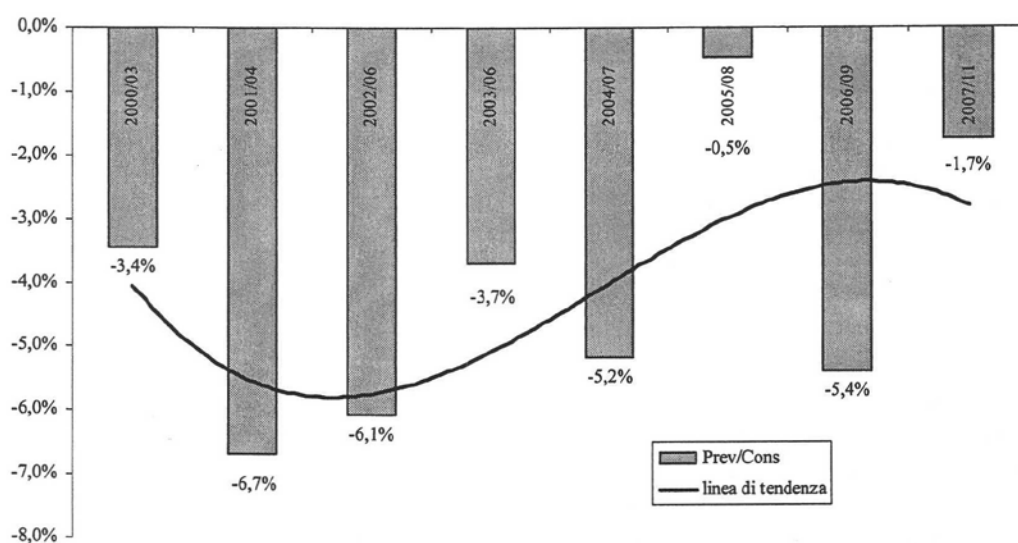
³ La locuzione indica i compensi complessivi riconosciuti dalle Amministrazioni pubbliche ai propri dipendenti per il lavoro svolto nel periodo di riferimento, risultanti dalla somma delle retribuzioni lorde e dei contributi sociali effettivi e figurativi. I contributi sociali effettivi corrispondono ai versamenti effettuati dai datori di lavoro a favore dei propri dipendenti, dai lavoratori dipendenti e dai lavoratori autonomi agli enti di previdenza e di assistenza sociale destinati a garantire future prestazioni sociali ai lavoratori. I contributi sociali figurativi rappresentano la contropartita delle prestazioni sociali erogate direttamente dai datori di lavoro ai propri dipendenti o ex dipendenti o aventi diritto. ISTAT, *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche Serie SEC '95 - anni 2004-2007. Statistiche in breve*, 18 luglio 2008, p. 15-16.

⁴ E' opportuno rilevare che nel dato 2005 (DPEF 2005-2008), che riporta lo scarto minimo (0,7 miliardi uguale allo 0,5% del dato di consuntivo), non sono presenti spese per rinnovi contrattuali,

2001/2004 e 2007/2011. I valori in questione assumono diverso significato se vengono però rapportati ai dati di consuntivo. Per mettere in evidenza il fenomeno è stato elaborato il grafico (figura 1) contenente istogrammi costruiti come rapporti percentuali tra lo scostamento in valore assoluto e il dato di consuntivo di riferimento. Alla luce di questa elaborazione emerge una differenza significativa tra il DPEF 2001/2004 e quello relativo al periodo 2007/2011: il primo registra un valore percentuale di 6,7; l'altro, di punti 5,4.

Figura 1

*Scostamento percentuale della previsione
del primo anno del DPEF dal consuntivo ISTAT*



Il grafico riporta anche, in sovrapposizione agli istogrammi, una linea continua che rappresenta, in forma approssimata, l'andamento nel tempo degli scostamenti delle previsioni effettuate per il primo anno dei DPEF rispetto ai dati di consuntivo pubblicati dall'ISTAT per il medesimo anno, evidenziandone i periodi di maggiore e minore differenza. La curva rimane costantemente negativa, a conferma della sottostima delle previsioni già evidenziate⁵.

La tabella 2 mette in evidenza i tassi di inflazione programmata (TIP) indicati nei diversi DPEF e l'andamento del tasso di inflazione reale (TIR), misurato a consuntivo secondo l'indice dei prezzi al consumo (NIC).

mentre nel successivo dato 2006 (DPEF 2006-2009), in cui lo scarto sale a 8,7 miliardi (5,4% del consuntivo ISTAT), vi ricade il 94% delle spese di rinnovo del biennio 2004-2005 sino ad ora siglato. Analogamente, il 2007, privo di consistenti spese di rinnovo, presenta una differenza bassa tra stime DPEF e consuntivo ISTAT (la differenza scende da 8,7 a 2,8 miliardi, pari all'1,7%). Per i dettagli sulla contrattazione collettiva dal 2004 ad oggi si rimanda al capitolo II.

⁵ Tuttavia, le ultime pubblicazioni ISTAT (marzo 2009) riportano una spesa provvisoria per redditi 2008 di 171,2 miliardi, mentre la stima DPEF per il 2008, aggiornata a febbraio 2009 con la Nota informativa, è 173,6 miliardi. In questo caso sembra esserci una prima sovrastima di 2,4 miliardi pari all'1,4% del consuntivo, seppure solo provvisorio.

Tabella 2

Confronto tra TIP e TIR

Anno	TIP	TIR ⁽¹⁾	Scarto
2000	1,2%	2,5%	-1,3%
2001	1,7%	2,7%	-1,0%
2002	1,7%	2,5%	-0,8%
2003	1,4%	2,7%	-1,3%
2004	1,7%	2,2%	-0,5%
2005	1,6%	1,9%	-0,3%
2006	1,7%	2,1%	-0,4%
2007	2,0%	1,8%	+0,2%
2008	1,7%	3,3%	-1,6%

⁽¹⁾ NIC compresi tabacchi.

Dal 2000 al 2008, il tasso d'inflazione programmata non ha superato il 2%, registrato nel 2007. Lo scarto con il valore minimo (1,2% nel 2000) è di 0,8%. Il tasso d'inflazione reale è stato superiore a quello programmatico in tutti gli anni della serie storica, tranne il 2007. Il maggior divario tra i due valori ha luogo nel 2008, con un valore del TIP pari quasi alla metà di quello del TIR.

In coerenza con le previsioni del DPEF la legge finanziaria per il primo anno successivo alla scadenza dei contratti, avrebbe dovuto stanziare risorse sufficienti a garantire incrementi retributivi pari al TIP, ipotizzando una tempestiva sottoscrizione dei contratti.

Tale previsione peraltro non è mai stata sufficiente a consentire l'avvio delle trattative, con la conseguente necessità, in occasione della legge finanziaria successiva, di una integrazione delle disponibilità concordata attraverso accordi diretti tra il Governo e le parti sociali.

Per l'anno 2006, la relativa legge finanziaria⁶, prendendo atto del costante ritardo dell'avvio delle trattative rispetto alla disponibilità delle risorse, ha stanziato esclusivamente quanto necessario a corrispondere l'indennità di vacanza contrattuale.

Anche in relazione al rinvio nella determinazione del quadro complessivo delle disponibilità, per la conclusione delle trattative riferite ai rinnovi contrattuali per il biennio 2006 – 2007 sono state necessarie due successive integrazioni, l'ultima delle quali ad opera della legge finanziaria 2008⁷.

Pure per il successivo biennio di contrattazione (2008-2009) la citata legge finanziaria 2008 ipotizza la corresponsione della sola indennità di vacanza contrattuale.

Tale previsione, peraltro, va correlata ad un radicale cambiamento dell'atteggiamento nei confronti della controparte sindacale, volto ad evitare che la previa conoscenza dell'entità delle risorse già disponibili potesse costituire punto di partenza per ulteriori richieste di integrazione.

⁶ Legge 23 dicembre 2005, n. 266.

⁷ Legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Risorse per i rinnovi contrattuali - bienni economici 2006-07 e 2008-09 (in milioni di euro)

Tabella 3

Atto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Destinazione
266/2005 (L.F. 2006)	390,0	390,0	390,0	390,0	390,0	390,0	Art. 1, c. 176 sett. statale (0,7% protocollo maggio 2005)
	136,0	136,0	136,0	136,0	136,0	136,0	Art. 1, c. 177 FF.AA. e Corpi di polizia (0,7% protocollo maggio 2005)
	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	Art. 1, c. 177 restante personale in regime di diritto pubblico
	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	Art. 1, c. 178 settore non statale (0,7% prot. maggio 2005)
	(*) 213,0	213,0	213,0	213,0	213,0	213,0	Art. 1, c. 182 sanità (0,7% protocollo maggio 2005) (*)
	222,0	322,0	322,0	322,0	322,0	322,0	Art. 1, c. 183 settore Stato (rinnovo 2006-07, vac. contr.)
	70,0	105,0	105,0	105,0	105,0	105,0	Art. 1, c. 184 FF.AA. e Corpi di polizia (rinnovo 2006-07 vac.contr.)
	38,0	78,0	78,0	78,0	78,0	78,0	Art. 1, c. 184 pers. diritto pubblico (rinnovo 2006-07 vac.contr.)
	320,0	550,0	550,0	550,0	550,0	550,0	Art. 1, c. 186 oneri stimati a carico dei bilanci delle amm. del settore non statale
		807,0	2.193,0	2.193,0	2.193,0	2.193,0	Art. 1, c. 546 Settore Stato (rinnovo 2006-07, integrazione)
296/2006 (L.F. 2007)		304,0	805,0	805,0	805,0	805,0	Art. 1, c. 549 FF.AA. e Corpi di polizia (integrazione)
		70,0	227,0	227,0	227,0	227,0	Art. 1, c. 549 restante personale in regime di diritto pubblico
		871,0	2.538,0	2.538,0	2.538,0	2.538,0	Art. 1, c. 556 oneri stimati a carico dei bilanci delle amm. del settore non statale
		1.081,0	2.20,0	2.20,0	2.20,0	2.20,0	Art. 3 c. 131 settore Stato (rinnovo 2006-07)
		210,0	210,0	210,0	210,0	210,0	Art. 3, c.132 scuola
244/07 (L.F. 2008)		181,0	80,0	80,0	80,0	80,0	Art. 3, c.133 FF.AA. e Corpi di polizia (integrazione)
		157,0	25,0	25,0	25,0	25,0	Art. 3 c. 133 restante personale in regime di diritto pubblico
		200,0	200,0	200,0	200,0	200,0	Art. 3 c.134 FF.AA. e Corpi di polizia (contratt. Integrat.)
		6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	Art. 3 c.135 VV.FF.
	(*)	272,0	58,0	58,0	58,0	58,0	Art.3 c. 140 settore non statale (università, enti di ricerca ed EPNE).
		1.626,0	223,0	223,0	223,0	223,0	Art. 3, c.142 oneri stimati a carico dei bilanci Reg. e aut. locali e SSN
		240,0	355,0	355,0	355,0	355,0	Art. 3, c. 143 IVC biennio 2008-09 settore Stato
		78,0	116,0	116,0	116,0	116,0	Art. 3, c. 144 FF.AA. e Corpi di polizia IVC biennio 2008-09
		39,0	113,0	113,0	113,0	113,0	Art. 3 c. 144 restante personale in regime di diritto pubblico
		320,0	587,0	587,0	587,0	587,0	Art. 3, c.146 oneri stimati a carico dei bilanci ammin. non statali per IVC
203/08 (L.F. 2009)			1.560,0	1.560,0	1.560,0	1.560,0	Art. 2, c. 27 settore Stato (integrazione)
			586,0	586,0	586,0	586,0	Art. 2, c.28 FF.AA. e Corpi di polizia (integrazione)
			94,0	94,0	94,0	94,0	Art. 2 c. 28 restante personale in regime di diritto pubblico (integrazione)
			1.660,0	1.660,0	1.660,0	1.660,0	Art. 2, c.30 oneri stimati a carico dei bilanci delle amm. del settore non statale
Nuovi stanziamenti							
Totale							
1.628,0 3.107,0 7.980,5 6.093,5							
1.628,0 4.085,0 12.206,5 13.889,5 13.889,5 13.889,5							

Nota: Sono evidenziati in grassetto gli importi in aumento stabiliti dall'articolo della legge finanziaria, in tondo gli importi a regime, in corsivo con asterisco gli importi afferenti il settore non statale, eccezionalmente posti a carico del bilancio dello Stato.

La *tabella 3*, ricostruisce il quadro delle risorse stanziare nelle diverse leggi finanziarie per i rinnovi contrattuali, relativamente sia al personale statale contrattualizzato che a quello in regime di diritto pubblico. La tabella riporta inoltre la stima dell'onere per il personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche non statali, tratta da ciascuna relazione tecnica allegata al relativo disegno di legge finanziaria.

I dati rendono immediatamente evidente il fenomeno sopradescritto di scollamento temporale tra la programmazione delle risorse e la conclusione dei contratti.

Il modello previsto dall'accordo di luglio 1993 prevedeva infatti che tutte le risorse necessarie ai rinnovi contrattuali fossero poste a carico della legge finanziaria relativa al primo anno di vigenza dei contratti. Risulta, viceversa, evidente dalla tabella il fenomeno della successiva rideterminazione delle disponibilità, fino a creare una sorta di circolo vizioso. A carico dell'esercizio 2006, infatti, come detto, viene ancora posta a carico l'integrazione relativa al precedente biennio di contrattazione non ancora avviato, con conseguente rinvio della determinazione delle disponibilità per il successivo biennio.

L'accordo quadro tra Governo e sindacati del 22 gennaio 2009 ha introdotto cambiamenti importanti all'assetto della contrattazione e alla dinamica retributiva, oggetto dell'accordo del luglio 1993.

Il contratto collettivo nazionale, di durata triennale tanto per la parte economica che normativa, avrà la funzione di garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi per tutti i lavoratori del settore.

Per la dinamica degli effetti economici sarà individuato un indicatore della crescita dei prezzi al consumo, assumendo per il triennio – in sostituzione del tasso di inflazione programmata – l'IPCA (indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo per l'Italia), depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati, la cui elaborazione sarà affidata ad un soggetto terzo.

Si procederà alla verifica degli eventuali scostamenti tra l'inflazione prevista e quella reale effettivamente osservata. Il recupero degli eventuali scostamenti sarà effettuato entro la vigenza di ciascun contratto nazionale.

1.2. I principi ispiratori delle politiche in materia di personale

I principi ai quali devono ispirarsi le politiche di gestione del personale sono ancora quelli stabiliti dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, trasfuso, con parziale modifica, nella corrispondente norma del vigente d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165:

- (a) accrescere l'efficienza delle amministrazioni;
- (b) razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva del personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica;
- (c) realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane.

Queste enunciazioni specifiche delle politiche di gestione del personale trovano corrispondenza nei principi informativi della riforma amministrativa concernente gli altri elementi del sistema (controllo interno ed esterno, bilancio, organizzazione, procedure e devoluzione delle funzioni alle autonomie territoriali)⁸.

⁸ Si riportano i principi di maggiore rilievo concernenti gli elementi del sistema amministrativo diversi dal personale:

Alcuni dei criteri-cardine della riforma amministrativa, dettagliatamente riportati in nota, hanno trovato posto anche negli accordi sottoscritti direttamente tra il Governo e le Organizzazioni rappresentative del personale.

In particolare vanno in questa sede richiamati i contenuti del Memorandum d'intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche del 18 gennaio 2007, risultati peraltro di difficile trasposizione nei contratti collettivi a tutt'oggi sottoscritti:

- funzionalizzazione della riorganizzazione della pubblica amministrazione all'obiettivo di far crescere la produttività;
- configurazione del conseguimento degli obiettivi delle azioni amministrative come base e riferimento oggettivo per la valutazione della dirigenza;
- finalizzazione dell'utilizzo dei fondi al conseguimento nella contrattazione integrativa di risultati mirati alla qualità ed alla quantità dei servizi⁹.

-
- contenimento, razionalizzazione e controllo della spesa del pubblico impiego nonché miglioramento dell'efficienza e della produttività dell'azione amministrativa perseguiti attraverso la privatizzazione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti (art. 2 legge 23 ottobre 1992, n. 421);
 - verifica della realizzazione degli obiettivi, della corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa (art. 20 d.lgs. n. 29 del 1993);
 - accertamento della corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi predeterminati e valutazione comparativa di costi modi e tempi dello svolgimento dell'azione (art. 3, comma 4, legge 14 gennaio 1994, n. 20);
 - verifica (oltre che della legittimità e regolarità) dell'efficacia dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa, della valutazione del personale dirigenziale e delle scelte contenute nelle direttive e negli altri atti di indirizzo dei Ministri, previsti dalla seconda riforma del controllo interno (artt. 1, 2, 5 e 6 d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286);
 - definizione delle politiche pubbliche di settore e misurazione del prodotto delle attività amministrative e dei servizi finali resi ai cittadini da parte dello Stato (art. 4 legge 3 aprile 1997, n. 94);
 - principi di sussidiarietà, efficienza ed economicità, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, completezza, omogeneità e differenziazione delle funzioni, adeguatezza e autonomia organizzativa e copertura finanziaria nel conferimento di funzioni alle Regioni ed agli enti locali (art. 4 legge 15 marzo 1997, n. 59);
 - istituzione di sistemi per la valutazione, sulla base di parametri oggettivi, dei risultati dell'attività amministrativa e dei servizi pubblici e adozione della carta dei servizi (art. 17 legge n. 59 del 1997);
 - elaborazione di specifici indicatori di efficacia, efficienza ed economicità (art. 4 d.lgs. n. 286 del 1999);
 - collegamento dell'esito dell'attività di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati all'allocatione annuale delle risorse (art. 17 legge n. 59 del 1997).

⁹ L'elencazione nel testo va integrata con i seguenti ulteriori principi posti in accordi fra il Governo e le organizzazioni sindacali:

- impegno del Governo, come datore di lavoro, a tenere un comportamento nella contrattazione delle retribuzioni dei pubblici dipendenti coerente con gli obiettivi sui tassi di inflazione programmata (Accordo Governo-sindacati del 23 luglio 1993);
- riaffermazione dello spirito e dei contenuti delle riforme che, attraverso la contrattazione dei rapporti di lavoro, l'introduzione di logiche e criteri condivisi nei contratti basati sulla responsabilità e l'efficacia del funzionamento delle amministrazioni pubbliche, la distinzione tra funzioni di indirizzo degli organi politici e funzioni di gestione dei dirigenti, hanno mirato a promuovere una maggiore efficienza, economicità ed efficacia delle pubbliche amministrazioni (Accordo Governo-OO.SS. del 4 febbraio 2002);
- impegno delle amministrazioni regionali e locali ad introdurre e a sviluppare strumenti che traducano gli obiettivi politico-amministrativi in programmi di lavoro corredati di indicatori di impatto e di risultato che costituiscano la base sia per le azioni di monitoraggio e di verifica dei risultati, sia per l'attività di valutazione delle prestazioni dei dirigenti e del personale in generale

Quelli esposti non sono che un florilegio del vastissimo elenco di principi sulle finalità della riforma amministrativa italiana, che ha avuto avvio con la pubblicazione del d.lgs. n. 29 del 1993.

Può essere interessante un confronto con l'analoga esperienza statunitense, avviata nello stesso periodo e finalizzata come quella italiana, a migliorare le *performances* delle amministrazioni, anche se con un ambito di intervento meno ampio e diversi strumenti operativi e approccio metodologico.

Dopo appena sei mesi dall'inizio della riforma, il Governo americano pubblicò il primo rapporto sui risultati conseguiti, con un titolo disadorno, ma proprio per questo efficace: "Creare una pubblica amministrazione che lavori meglio e costi meno"¹⁰.

Per contro, la riforma italiana ha prodotto un numero elevatissimo di enunciazioni, ma, a quindici anni dal suo esordio, non ha ancora trovato un'adeguata attuazione.

Di ciò dà conferma la recente "Legge Brunetta" che reitera con formulazioni più drastiche le enunciazioni prima riportate, prescrivendo per l'esercizio della delega legislativa i seguenti principi e criteri direttivi:

- assicurazione di elevati *standard* qualitativi ed economici dell'intero procedimento di produzione del servizio reso all'utenza, tramite la valorizzazione del risultato ottenuto dalle singole strutture; obbligo, per le amministrazioni con indicatori di efficienza o produttività peggiori rispetto alla media delle amministrazioni omologhe, di fissare ai propri dirigenti l'obiettivo di allineamento alla media entro un termine ragionevole¹¹;

- individuazione dei sistemi di valutazione delle amministrazioni pubbliche, diretti a rilevare la corrispondenza dei servizi e dei prodotti resi ad oggettivi *standard* di qualità, rilevati anche a livello internazionale¹²;

- possibilità per ogni interessato di agire in giudizio nei confronti delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, nel caso in cui dalla violazione di *standard* qualitativi ed economici o degli obblighi contenuti nelle Carte dei servizi, dall'omesso esercizio di poteri di vigilanza, di controllo o sanzionatori derivi la lesione di interessi giuridicamente rilevanti per una pluralità di utenti o consumatori; introduzione nell'organizzazione delle pubbliche

(Intesa sul lavoro pubblico e sulla riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche del 6 aprile 2007);

- decisione di aprire un negoziato avente come obiettivo lo snellimento delle procedure e la riduzione dei tempi dei procedimenti negoziali al fine, tra l'altro, di garantire maggiore prevedibilità e trasparenza nei flussi finanziari a carico dei bilanci pubblici e consentire comparazioni attendibili con l'andamento del costo del lavoro nei settori privati (Protocollo d'intesa del 30 ottobre 2008);

- perseguimento dello sviluppo economico e della crescita occupazionale fondata sull'aumento della produttività, l'efficiente dinamica retributiva e il miglioramento di prodotti e servizi resi dalle pubbliche amministrazioni (Accordo quadro. Riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009);

- necessità che vengano incrementate tutte le misure volte ad incentivare la contrattazione di secondo livello che colleghi incentivi economici al raggiungimento di obiettivi di produttività, redditività, qualità, efficienza, efficacia ed altri elementi rilevanti ai fini del miglioramento della competitività nonché ai risultati legati all'andamento economico delle imprese, concordati tra le parti (Accordo quadro. Riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009).

¹⁰ "From red tape to results: create a government that works better and costs less".

¹¹ Art. 4, comma 1, della legge 4 marzo 2009, n. 15.

¹² Art. 4, comma 2, legge n. 15 del 2009.

amministrazioni di strumenti di valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa¹³.

Al riguardo, merita di essere segnalata l'iniziativa del Ministro della pubblica amministrazione e l'innovazione relativa all'avvio di una consultazione pubblica telematica sull'attuazione della legge delega n. 15 del 2009, attraverso la richiesta di compilazione di un apposito questionario e di commenti rivolta a noti esperti delle varie discipline e a Centri studi e Think-tanks. Si tratta di un metodo cui fa ricorso normalmente la Commissione europea prima di esercitare l'iniziativa legislativa su tematiche complesse.

Con riferimento alla materia della contrattazione collettiva, si prospetta l'opportunità di ripristinare, inserendola nei decreti delegati, una statuizione già contenuta nel testo originario dell'art. 51 del d.lgs. n. 29 del 1993, soppressa dalla legislazione successiva, e mai più reintrodotta, in base al quale la compatibilità economico-finanziaria degli incrementi contrattuali relativi a ciascuna tornata contrattuale va valutata. *“tenendo conto, tra l'altro degli effetti applicativi dei contratti collettivi anche decentrati relativi al precedente periodo contrattuale.”* L'utilità della norma è manifesta ove si consideri che la necessità di una preliminare valutazione dei risultati effettivamente conseguiti prima di avviare un nuovo ciclo di programmazione rappresenta uno dei paradigmi del controllo sulla gestione.

1.3. L'obiettivo del contenimento della spesa

La manovra di contenimento della spesa di personale è stata sin qui incentrata sulla previsione di un numero molto elevato di norme concernenti la programmazione del fabbisogno di personale (art. 39, comma 1, della legge finanziaria 1998¹⁴), la riduzione delle dotazioni organiche, il divieto o la limitazione delle assunzioni e il tetto alla crescita dei fondi per la contrattazione integrativa.

Più volte la Corte ha riferito sui limiti della normativa in materia di blocco delle assunzioni che, a fronte di drastiche enunciazioni di principio, ha sempre contestualmente previsto deroghe ed eccezioni di entità tale da svuotare di significato e contenuto le stesse previsioni¹⁵.

Coerentemente con il principio del blocco delle assunzioni (prescritto dall'art. 1, comma 95, della legge finanziaria 2005), che trovava applicazione anche per il 2007, l'art. 1, comma 537, della legge finanziaria 2007¹⁶ ha rinviato al 2010 l'esercizio della facoltà delle amministrazioni pubbliche¹⁷ di effettuare, previo esperimento delle procedure di mobilità, assunzioni a tempo indeterminato entro i limiti delle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno precedente, prevista precedentemente per il 2008¹⁸.

Anche la finanziaria 2007, però, come le precedenti, ha previsto nel 2007 numerosissime deroghe al “blocco”, attraverso l'aumento delle dotazioni

¹³ Art. 4, comma 2, lettera e), legge n. 15 del 2009.

¹⁴ Legge 27 dicembre 1997, n. 449.

¹⁵ Per un dettagliato excursus della normativa meno recente in materia si rinvia alla Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2006.

¹⁶ Legge 27 dicembre 2006, n. 296.

¹⁷ Art. 1, comma 2, e art. 70, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001.

¹⁸ Art. 1, comma 103, legge finanziaria 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311).

organiche¹⁹ e la previsione di autorizzazioni all'assunzione di contingenti di personale²⁰.

E' stata, inoltre, estesa ad altre categorie di dipendenti pubblici²¹ la possibilità di reclutamento prevista dal citato art. 1, comma 97, della legge finanziaria 2005 (comma 540)²².

In materia di politica di spesa per il personale, la finanziaria 2007 si segnala per una più moderna impostazione del rapporto con le autonomie territoriali. Il comma 557, in conseguenza della nuova disciplina del patto di stabilità interno per il triennio 2007-2009²³, ha disposto la modifica della normativa sul contenimento delle spese per il personale nei confronti delle Regioni e degli enti locali sottoposti al vincolo del patto.

Il comma 557 stabiliva infatti che gli enti sottoposti al patto di stabilità interno dovevano assicurare la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative²⁴. Cessavano conseguentemente di trovare applicazione nei confronti degli enti sottoposti al patto di stabilità le precedenti norme vincolistiche incentrate sui limiti di crescita della spesa²⁵.

¹⁹ L'incremento degli organici ha riguardato il Garante per la protezione dei dati personali (comma 542), l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (comma 543), il Comando dei carabinieri per la tutela del lavoro (comma 571), il Comando dei carabinieri per la tutela dell'ambiente (comma 574).

²⁰ Le autorizzazioni all'assunzione si riferivano alle seguenti amministrazioni e categorie di personale: Corpi di polizia (comma 513), Vigili del fuoco (comma 514), Arma dei carabinieri (comma 515), Corpo della guardia di finanza (comma 516), magistratura ordinaria, amministrativa e contabile e Avvocatura dello Stato (commi 517 e 518), Corpo forestale dello Stato (comma 522), Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali (comma 524), Corpo di polizia penitenziaria (comma 525), amministrazione economico-finanziaria e agenzie fiscali (comma 530), Ministero del lavoro e della previdenza sociale (commi 544 e 545), istituti zooprofilattici sperimentali (comma 566), enti di ricerca (comma 643).

²¹ Dirigenti della Presidenza del Consiglio, personale del Ministero degli affari esteri, personale dell'Ente nazionale per l'aviazione civile, magistrati amministrativi.

²² La finanziaria ha infine stabilito (comma 523) che per gli anni 2008 e 2009 le amministrazioni e gli enti del settore statale, ivi compresi i Corpi di polizia ed il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, potevano procedere, per ciascun anno, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 20% di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente. Il limite non si applicava alle assunzioni di personale appartenente alle categorie protette e a quelle connesse con la professionalizzazione delle Forze armate.

²³ Contenuta nei commi da 655 a 693.

²⁴ A tal fine, nell'ambito della propria autonomia, potevano fare riferimento ai principi desumibili dalle seguenti disposizioni:

a) commi da 513 a 543, per quanto attiene al riassetto organizzativo;

b) articolo 1, citati commi 189, 191 e 194 della legge finanziaria 2006, per la determinazione dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa al fine di rendere coerente la consistenza dei fondi stessi con l'obiettivo di riduzione della spesa complessiva di personale.

²⁵ Con il comma 557, il legislatore, secondo il Ministero dell'economia e delle finanze, ha inteso operare "un cambio di rotta rispetto al passato, privilegiando - in luogo dei puntuali limiti numerici e di spesa previsti in precedenza - un approccio di carattere sistematico, incentrato sul più ampio concetto di 'politiche del personale', maggiormente rispettoso dei profili di autonomia costituzionalmente garantiti agli enti ma volto ad associare all'autonomia connessi e significativi impegni in termini di assunzione di responsabilità (...). La norma deve essere intesa, altresì, come indice di corretto comportamento organizzativo-gestionale da parte degli enti. In particolare - a fronte di un ingiustificato aumento delle spese di personale, senza un adeguato significativo

Era, invece, fatto divieto agli enti locali che non avessero rispettato nel 2006 le regole del patto di stabilità interno di effettuare assunzioni a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto (comma 561).

Quanto agli enti non sottoposti al patto di stabilità, essi non potevano superare per le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'Irap e con esclusione degli oneri derivanti da rinnovi contrattuali, il corrispondente ammontare del 2004; essi potevano assumere personale nel limite delle cessazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato dell'anno precedente, ivi compresa la stabilizzazione di precari (comma 562).

Un'altra disposizione funzionale al contenimento delle spese di personale era quella dell'art. 1, comma 565, secondo cui gli enti del Servizio sanitario nazionale erano tenuti ad adottare²⁶ le misure necessarie a garantire che le spese del personale, sempre al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, non superassero per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4%. A tale fine si consideravano anche le spese per il personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, o che prestava servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni.

Analogamente alle precedenti, anche la legge finanziaria 2008 ha introdotto nuovi vincoli nell'assunzione di personale da parte delle amministrazioni ed enti del settore statale, ivi compresi i Corpi di polizia e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

L'art. 1, comma 103, della legge finanziaria 2005 attribuiva a tali amministrazioni la facoltà di assumere, a decorrere dal 2008, personale a tempo indeterminato, previo esperimento delle procedure di mobilità, entro i limiti delle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno precedente.

La legge finanziaria 2007 aveva limitato, per gli anni 2008 e 2009, la facoltà di assunzione ad un contingente di personale corrispondente ad una spesa pari al 20% di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente (comma 523)²⁷, rinviando al 2010 il termine della piena facoltà di procedere al *turnover*, effettuando assunzioni entro i limiti del totale delle cessazioni dell'anno precedente (comma 537).

La nuova legge finanziaria relativa al 2008, ha disposto, con il comma 102 dell'art. 3, che, per il 2010, tali amministrazioni, potevano procedere al *turnover*, sempre previo svolgimento delle procedure di mobilità, soltanto in misura del 60% della spesa sostenuta per le cessazioni avvenute nell'anno precedente e rinviava

miglioramento della qualità e quantità dei servizi offerti alla cittadinanza, senza un intervento di razionalizzazione dell'assetto interno, soprattutto con riferimento alla riduzione dei c.d. uffici di *back-office*, e senza una riflessione sui costi, nonché sulle risultanze in termini di produttività ed efficienza dei servizi, della contrattazione di secondo livello – difficilmente un ente sarebbe esente da profili di censurabilità del proprio operato (Parere del Ragioniere generale dello Stato n. 0060145/2007).

²⁶ Fermo restando il conseguimento delle economie di cui all'articolo 1, commi 98 e 107, della finanziaria 2005 per gli anni 2005 e 2006 e dall'articolo 1, comma 198, della legge finanziaria 2007 per l'anno 2006.

²⁷ Inoltre, le stesse amministrazioni non interessate a processi di stabilizzazione, potevano essere autorizzate ad effettuare, per ciascuno degli anni 2008 e 2009, ulteriori assunzioni, in aggiunta a quelle previste dal comma 523, nei limiti di un contingente complessivo di personale corrispondente ad una spesa annua lorda pari a 75 milioni di euro a regime (comma 527).

ulteriormente al 2011 il termine della piena facoltà di procedere al *turnover* (precedentemente prorogato al 2010).

Il comma 104 della finanziaria 2008 stabiliva che, per fronteggiare indifferibili esigenze di servizio di particolare rilevanza, per l'anno 2010 le amministrazioni in questione potevano altresì essere autorizzate a procedere ad ulteriori assunzioni nel limite di un contingente complessivo di personale corrispondente ad una spesa annua lorda pari a 75 milioni di euro a regime.

Quanto alla disciplina della materia per le autonomie territoriali, la legge finanziaria 2008 confermava la disciplina introdotta dalla precedente finanziaria, apportando solamente lievi modifiche²⁸.

Una analoga disposizione della stessa finanziaria 2008 è quella contenuta nel comma 121 del medesimo art. 3²⁹, relativo agli enti locali esenti dal rispetto del patto di stabilità interno.

Infine, l'art. 3, comma 95 della finanziaria 2008 stabiliva che le amministrazioni pubbliche, nel rispetto dei vincoli finanziari e di bilancio previsti dalla legislazione vigente, potevano continuare ad avvalersi del personale assunto con contratto a tempo determinato sulla base delle procedure selettive previste dai commi 529 e 560 della legge finanziaria 2007. Queste norme prevedevano, per i collaboratori coordinati e continuativi, una riserva del 60% dei posti programmati nell'ambito delle procedure selettive per assunzioni a tempo determinato effettuate dalle pubbliche amministrazioni³⁰.

Per l'esercizio 2009, la novità di rilievo è che la manovra finanziaria, comprensiva della normativa sul personale, è stata anticipata rispetto alla tradizionale cadenza della finanziaria annuale, avendo trovato posto nella cosiddetta finanziaria d'estate (decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modifiche nella legge 6 agosto 2008, n. 133) che dedica al tema le numerosissime disposizioni concernenti principalmente:

- la progressiva riduzione dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali³¹;

- l'adozione, a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010, di interventi e misure per incrementare gradualmente di un punto il rapporto alunni/docente e l'accostamento di tale rapporto ai relativi standard europei (art. 64, comma 1);

- la riduzione nel triennio 2009/2011 del 17% della dotazione organica del personale ATA³² determinata per l'anno scolastico 2007/08 (art. 64, comma 2);

²⁸ L'articolo 3, comma 120, integrava la disciplina contenuta nel citato art. 1, comma 557, della legge finanziaria 2007, subordinando le possibilità di assunzione di personale da parte degli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno alla prescrizione di ulteriori limiti rispetto allo stesso patto. La norma stabiliva infatti che le eventuali deroghe al principio di riduzione della spesa di personale, previsto dall'art. 19, comma 8, della legge finanziaria 2002, fermi restando i vincoli fissati dal patto di stabilità per l'esercizio in corso, dovevano comunque assicurare il rispetto di ulteriori condizioni limitative.

²⁹ Modificativo del comma 562 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007.

³⁰ Per la scuola, l'art. 2 della legge finanziaria recava misure di razionalizzazione della rete scolastica, con particolare riferimento alla formazione delle classi ed alla riconversione del personale docente (comma 411). Inoltre, procedeva (comma 412) alla quantificazione delle economie di spesa discendenti da tali interventi nonché dall'attuazione delle misure previste dall'art. 1, commi 605-619, della legge finanziaria 2007.

³¹ I relativi risparmi di spesa saranno destinati al finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni del settore statale e delle università (art. 46-*bis*).

³² Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.

- l'obbligo, per le amministrazioni del settore statale, di rideterminare, entro il 31 dicembre 2008, la programmazione triennale del fabbisogno di personale;
- la previsione per ciascun anno del triennio 2009-2011 di un limite al *turnover* delle università (fuori dal blocco del 2005), pari al 20% delle cessazioni verificatesi l'anno precedente³³;
- la riduzione del 10% dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa (art. 67, commi 2, 3, 4 e 5);
- la corresponsione al personale delle amministrazioni pubbliche, nei primi 10 giorni di malattia, del solo trattamento economico fondamentale, con esclusione di tutti gli altri emolumenti aventi carattere fisso e continuativo ed accessorio, salve le particolari patologie (art. 71, commi 1 e 1-bis);
- la previsione, dal 2009 al 2011, della facoltà dei dipendenti delle amministrazioni e degli enti del settore statale, compresa la Presidenza del Consiglio dei ministri, e delle università di chiedere di essere esonerati dal servizio nei cinque anni che precedono la maturazione dell'anzianità contributiva massima di 40 anni, con il diritto ad un trattamento temporaneo pari al 50% di quello percepito in servizio (art. 72);
- la riduzione, per le amministrazioni e gli enti del settore statale, compresa la Presidenza del Consiglio (e con esclusione del comparto sicurezza, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco), degli uffici dirigenziali, del personale adibito allo svolgimento di compiti logistico-strumentali e di supporto, nonché delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale (art. 74);
- l'imposizione, agli enti locali ed alle camere di commercio di misure dirette alla riduzione e alla razionalizzazione della spesa di personale (art. 76).

Decisamente innovativa, rispetto all'approccio sinora seguito in materia di contenimento della spesa di personale, è la norma contenuta nell'art. 74, commi 1, 2 e 3, della legge n. 133. Per la prima volta, infatti l'obiettivo viene perseguito non già attraverso una indiscriminata e lineare previsione di tagli alle dotazioni organiche, ma mediante una revisione degli assetti organizzativi esistenti, con un processo che parte dalla individuazione del modo più razionale ed efficiente dello svolgimento dei compiti istituzionali per approdare, non tanto alla soppressione di posti di organico, quanto alla concreta individuazione di strutture ed uffici da sopprimere o ridimensionare attraverso opportuni accorpamenti e concentrazione delle attività.

Rinviano ai capitoli III e IV della presente relazione in merito alle modalità con le quali i principi posti nella normativa citata ed in quella precedente hanno trovato concreta attuazione, si ravvisa l'opportunità di formulare talune considerazioni di carattere generale, in ordine ai contenuti delle politiche per la gestione del personale ed alla congruità della relativa strumentazione utilizzata.

³³ Art. 66, comma 13, che rinvia al comma 7. La norma mantiene fermi i limiti di cui all'art. 1, comma 105, della legge finanziaria 2005, secondo cui, a decorrere dall'anno 2005, le università dovevano adottare programmi triennali del fabbisogno di personale (docente, ricercatore e tecnico a tempo determinato e indeterminato), tenuto conto delle risorse a tal fine stanziate nei rispettivi bilanci. Lo stesso comma 13 dispone che in detto limite debba essere compreso, per l'anno 2009, anche il personale oggetto di procedure di stabilizzazione e che nei confronti delle università per l'anno 2012 si applichino le disposizioni di cui al comma 9 (riduzione del *turnover* del 50%), con esclusione degli appartenenti alle categorie protette. A tali misure consegue la progressiva riduzione del Fondo per il finanziamento ordinario.

In ordine alla riduzione dei posti in organico, occorre rilevare che il bilancio a legislazione vigente quantifica gli stanziamenti sulla base delle unità di personale effettivamente in servizio, con la conseguenza che, in presenza di un elevato tasso di scopertura, la riduzione di posti, solo teorici, non produce necessariamente risparmi di spesa³⁴.

Anzi, la rideterminazione degli organici può rivelarsi addirittura controproducente, allorché l'obiettivo venga perseguito, come di fatto è avvenuto in passato, attraverso una forte contrazione dei posti di funzione relativi alle qualifiche più basse e il contestuale aumento, sia pure in termini numerici più ridotti, di quelli corrispondenti ai più alti livelli di inquadramento, operazione che legittima la successiva attivazione, in sede di contrattazione integrativa, di percorsi di riqualficazione professionale, con conseguenti ulteriori aggravii di spesa³⁵.

Quanto al divieto di assunzioni, esso continua ad incontrare un numero molto elevato di deroghe, eccezioni, esenzioni, limitazioni, priorità, proroghe. E' evidente come questo dispositivo, minuzioso e ipertrofico, richieda notevoli sforzi di governo, in ragione della sua complessità; rischi di vanificare gli obiettivi, a causa dell'ampio spettro di inapplicabilità; depauperi il patrimonio delle risorse umane, per il mancato ricambio del personale; ostacoli l'ordinato svolgimento del processo di programmazione dei fabbisogni del personale, a cagione dei numerosi limiti all'autonomia delle amministrazioni³⁶.

1.4. L'obiettivo della mobilità del personale

In uno scenario di politiche mirate al contenimento delle assunzioni, la mobilità costituisce una modalità importante di reclutamento.

L'art. 1, comma 96, della legge finanziaria 2005 prevedeva espressamente che le autorizzazioni in deroga al divieto di assunzione di cui al comma 95 dovessero essere subordinate al previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità³⁷. Prima dell'indizione del concorso o della procedura selettiva, l'amministrazione doveva quindi valutare la possibilità di acquisire personale in mobilità, sia mediante il ricorso alla procedura volontaria, sia mediante la procedura prescritta dall'art. 34-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001³⁸.

³⁴ Corte dei conti – Sezioni riunite, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2006*, vol. I, p. 415.

³⁵ Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 2003, 2004 e 2005*, maggio 2007.

³⁶ Corte dei conti – Sezioni riunite, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2005*, vol. I, p. 357.

³⁷ Cfr. pure art. 1, comma 103, legge finanziaria 2005; art. 3, comma 102, legge finanziaria 2008; art. 66, comma 2 e 7, legge n. 133 del 2008.

³⁸ Art. 34-*bis* "1. Le amministrazioni pubbliche, con esclusione delle strutture che utilizzano personale non contrattualizzato (art. 3, comma 1, d.lgs. n. 165 del 2001) ivi compreso il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, prima di avviare le procedure di assunzione di personale, sono tenute a comunicare ai soggetti di cui all'articolo 34, commi 2 e 3, l'area, il livello e la sede di destinazione per i quali si intende bandire il concorso nonché, se necessario, le funzioni e le eventuali specifiche idoneità richieste. 2. La Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e le strutture regionali e provinciali di cui all'articolo 34, comma 3, provvedono, entro quindici giorni dalla comunicazione, ad assegnare secondo l'anzianità di iscrizione nel relativo elenco il personale collocato in disponibilità ai sensi degli articoli 33 e 34. Le predette strutture regionali e provinciali, accertata l'assenza negli appositi elenchi di personale da assegnare alle amministrazioni che intendono bandire il concorso, comunicano tempestivamente alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della

In base alla stessa legge finanziaria, la mobilità poteva essere attuata tra amministrazioni soggette al regime di limitazione delle assunzioni senza necessità di chiedere l'autorizzazione governativa ad assumere³⁹.

Per favorire l'attuazione della mobilità era stato costituito, ai sensi dell'art. 1, commi 228 e 229, della legge finanziaria 2006, un fondo nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, avente dotazione annuale pari a 20 milioni di euro a decorrere dal 2006.

Tali norme sono state però abrogate dall'art. 1, comma 539, della legge finanziaria 2007. Nell'anno successivo la politica di incentivazione della mobilità ha ripreso vigore con l'art. 73 della legge n. 133 del 2008 che destina a tal fine i risparmi derivanti dalla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale. Deve dirsi tuttavia che la mobilità stenta ancora a trovare concreta attuazione.

1.5. L'obiettivo della stabilizzazione del personale precario

Il tema della stabilizzazione del personale precario ha visto negli ultimi anni l'adozione di misure legislative di segno diverso, tendenti, in un primo tempo, alla stabilizzazione del personale e, successivamente, al contenimento della medesima. Ciò ha reso necessario un progressivo aggiustamento normativo tuttora in corso di definizione (disegno di legge n. 1167).

La legge finanziaria 2007 ha previsto, all'art. 1, comma 519, che per le amministrazioni ed enti del settore statale sottoposte al divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato (prescritto dall'art. 1, comma 95, della legge finanziaria 2005) una quota pari al 20% dell'ammontare del Fondo di

funzione pubblica le informazioni inviate dalle stesse amministrazioni. Entro quindici giorni dal ricevimento della predetta comunicazione, la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, provvede ad assegnare alle amministrazioni che intendono bandire il concorso il personale inserito nell'elenco previsto dall'articolo 34, comma 2. A seguito dell'assegnazione, l'amministrazione destinataria iscrive il dipendente in disponibilità nel proprio ruolo e il rapporto di lavoro prosegue con l'amministrazione che ha comunicato l'intenzione di bandire il concorso. 3. Le amministrazioni possono provvedere a organizzare percorsi di qualificazione del personale assegnato ai sensi del comma 2. 4. Le amministrazioni, decorsi due mesi dalla ricezione della comunicazione di cui al comma 1 da parte del Dipartimento della funzione pubblica direttamente per le amministrazioni dello Stato e per gli enti pubblici non economici nazionali, comprese le università, e per conoscenza per le altre amministrazioni, possono procedere all'avvio della procedura concorsuale per le posizioni per le quali non sia intervenuta l'assegnazione di personale ai sensi del comma 2. 5. Le assunzioni effettuate in violazione del presente articolo sono nulle di diritto. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni. 5-bis. Ove se ne ravvisi l'esigenza per una più tempestiva ricollocazione del personale in disponibilità iscritto nell'elenco di cui all'articolo 34, comma 2, il Dipartimento della funzione pubblica effettua ricognizioni presso le amministrazioni pubbliche per verificare l'interesse all'acquisizione in mobilità dei medesimi dipendenti. Si applica l'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 12 maggio 1995, n. 163, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 luglio 1995, n. 273".

³⁹ Stabiliva infatti il comma 47 che, in vigenza di disposizioni che prevedevano un regime di limitazioni delle assunzioni di personale a tempo indeterminato, erano consentiti trasferimenti per mobilità, anche intercompartimentale, tra amministrazioni sottoposte al regime di limitazione, nel rispetto delle disposizioni sulle dotazioni organiche e, per gli enti locali, purché avessero rispettato il patto di stabilità interno per l'anno precedente. Il principio era ribadito dal comma 95, che, dopo avere statuito il divieto di assunzioni per il triennio 2005-2007, precisava che "era consentito, in ogni caso, il ricorso alle procedure di mobilità, anche intercompartimentale".

cui all'art. 1, successivo comma 96⁴⁰, poteva essere destinata alla stabilizzazione del personale pubblico non dirigenziale in possesso di determinati requisiti⁴¹.

Ai sensi del comma 526, le stesse amministrazioni, ivi inclusi i Corpi di polizia e il Corpo dei vigili del fuoco, potevano procedere, per gli anni 2008 e 2009, nel limite di un contingente di personale non dirigenziale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 40% di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente, alla stabilizzazione del rapporto di lavoro del personale, in possesso dei requisiti di cui al citato comma 519. Nel limite del predetto contingente, era autorizzata, per avviare anche per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco la trasformazione in rapporti a tempo indeterminato delle forme di organizzazione precaria del lavoro, la stabilizzazione del personale volontario⁴².

Il comma 528 consentiva la trasformazione a tempo indeterminato dei rapporti di lavoro del personale in servizio con contratti di formazione e lavoro, più volte prorogati dalle recenti leggi finanziarie, ovvero dei rapporti in essere alla data del 30 settembre 2006, purché entro i limiti dei posti disponibili in organico. Nelle more della conclusione delle relative procedure, i rapporti stessi venivano prorogati al 31 dicembre 2007.

Oltre le misure di cui si è detto, il comma 417, al fine di concorrere alla stabilizzazione dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni, ha istituito un Fondo finalizzato alla realizzazione di piani straordinari per l'assunzione a tempo indeterminato di personale già assunto o utilizzato attraverso tipologie contrattuali non a tempo indeterminato.

Specifiche disposizioni per la stabilizzazione del personale precario sono state previste anche per le Regioni e gli enti locali, fermo restando il rispetto delle regole del patto di stabilità interno (comma 558)⁴³, per gli enti di ricerca (comma 520) e per il personale di taluni enti-parco (comma 940).

Altre norme della finanziaria hanno riguardato gli enti del Servizio sanitario nazionale e gli Istituti zooprofilattici sperimentali⁴⁴.

⁴⁰ Destinato alle assunzioni, previo esperimento delle procedure di mobilità, di un contingente complessivo di personale corrispondente ad una spesa annua lorda pari a 120 milioni di euro a regime.

⁴¹ Personale in servizio a tempo determinato da almeno tre anni, anche non continuativi o che conseguisse tale requisito in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 29 settembre 2006 o che fosse in servizio per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio anteriore alla data di entrata in vigore della legge, che ne facesse istanza, purché fosse stato assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge. Nei limiti della norma, era consentita la stabilizzazione del personale volontario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco iscritto negli elenchi di cui all'articolo 6 del d.lgs. 8 marzo 2006, n. 139 ("Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell'articolo 11 della legge 29 luglio 2003, n. 229") da almeno tre anni che avesse effettuato non meno di centoventi giorni di servizio.

⁴² Di cui agli art. 6, 8 e 9 del citato d.lgs. n. 139 del 2006 che, alla data del 1° gennaio 2007, risultasse iscritto negli elenchi previsti dall'art. 6 del d.lgs. 139, da almeno tre anni ed avesse effettuato non meno di 120 giorni di servizio.

⁴³ Il comma 1156, lettera f), disciplinava la stabilizzazione del personale nei Comuni con meno di 5.000 abitanti.

⁴⁴ I primi erano tenuti ad adottare le misure necessarie a garantire che la spesa complessiva di personale – comprensiva di quella relativa al personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa o che prestava servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni – non superasse, per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4%, al netto degli incrementi

Gli ambiti di applicabilità della disciplina sulla stabilizzazione, contenuta nei citati commi 526 e 558 della legge finanziaria per il 2007, sono stati estesi al personale a tempo determinato che avesse conseguito i requisiti di anzianità di servizio su indicati in virtù di contratti stipulati anteriormente al 28 settembre 2007, dall'art. 3, comma 90, della legge finanziaria 2008.

Il successivo comma 94 ha inoltre disposto l'obbligo, per le pubbliche amministrazioni, di predisporre entro il 30 aprile 2008, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale per gli anni 2008, 2009 e 2010, dei piani per la progressiva stabilizzazione di alcune categorie di personale non dirigenziale⁴⁵.

Si è anche stabilito (art. 3, comma 96) di individuare, entro marzo 2008, con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri i requisiti e le condizioni che permettessero l'assimilazione dei lavoratori precari con tipologie contrattuali di lavoro flessibile diverse da quelle prese in considerazione dal citato comma 94.

Infine, allo scopo di consentire l'effettuazione delle stabilizzazioni previste dalle norme su illustrate, è stato incrementato di 20 milioni di euro a decorrere dal 2008 il "Fondo per la stabilizzazione dei rapporti di lavoro pubblici", istituito dal menzionato comma 417 della legge finanziaria 2007 (art. 3, comma 97)⁴⁶.

Il processo fin qui delineato trova una significativa inversione di tendenza per effetto della legge n. 133 del 2008 esaminata nel successivo paragrafo.

contrattuali intervenuti. In ordine agli strumenti da utilizzare per il conseguimento di detto obiettivo, vi era anche la predisposizione di un programma annuale di revisione delle consistenze di personale in essere al 31 dicembre 2006 (da riferirsi anche al predetto personale precario). In tale ambito e nel rispetto dell'obiettivo di riduzione della spesa dell'1,4%, gli enti potevano procedere alla stabilizzazione del personale precario sulla base degli indirizzi regionali e con riferimento ai principi previsti in materia dalla stessa legge finanziaria per le altre amministrazioni pubbliche (comma 565). I secondi erano autorizzati ad effettuare assunzioni a tempo indeterminato entro alcuni limiti. Nelle procedure di assunzione si doveva provvedere prioritariamente alla stabilizzazione del personale precario in possesso di determinati requisiti, riconducibili a quelli previsti per le amministrazioni degli altri comparti (comma 566).

⁴⁵ "Fatte comunque salve le intese stipulate, ai sensi dei commi 558 e 560 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, prima della data di entrata in vigore della presente legge, entro il 30 aprile 2008, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, predispongono, sentite le organizzazioni sindacali, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni per gli anni 2008, 2009 e 2010, piani per la progressiva stabilizzazione del seguente personale non dirigenziale, tenuto conto dei differenti tempi di maturazione dei presenti requisiti: a) in servizio con contratto a tempo determinato, ai sensi dei commi 90 e 92, in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296; b) già utilizzato con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, e che alla stessa data abbia già espletato attività lavorativa per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio antecedente al 28 settembre 2007, presso la stessa amministrazione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, commi 529 e 560, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. E' comunque escluso dalle procedure di stabilizzazione di cui alla presente lettera il personale di diretta collaborazione degli organi politici presso le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché il personale a contratto che svolge compiti di insegnamento e di ricerca nelle università e negli enti di ricerca."

⁴⁶ In materia, v. disegno di legge n. C 1441.

1.6. L'obiettivo della riduzione del precariato: dall'esclusività rigorosa del tempo indeterminato al recupero delle forme flessibili del lavoro

Ai sensi dell'art. 1, comma 187, della legge finanziaria 2006, le amministrazioni e gli enti del settore statale e le università potevano avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa solo entro il limite del 60% della spesa sostenuta, per tali finalità, nell'anno 2003.

Il limite è stato ridotto al 40% dalla legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 538)⁴⁷, che ha inoltre autorizzato le amministrazioni menzionate all'attuazione delle procedure di conversione in rapporti di lavoro a tempo indeterminato dei contratti di formazione e lavoro⁴⁸.

Per evitare il formarsi di ulteriore precariato, il comma 419 della stessa finanziaria 2007 ha disposto il divieto, per le amministrazioni destinatarie delle risorse, di ricorrere a nuovi rapporti di lavoro precario nei cinque anni successivi all'attribuzione delle stesse, stabilendo che l'inosservanza di tale divieto comporta responsabilità patrimoniale dell'autore della violazione.

Coerentemente con questa impostazione, l'art. 3, comma 79, della legge finanziaria 2008 ha modificato in senso restrittivo il contenuto dell'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, stabilendo i seguenti principi:

- le pubbliche amministrazioni effettuano assunzioni di personale utilizzando esclusivamente il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e non possono avvalersi delle forme contrattuali di lavoro flessibile previste dalla disciplina privatistica se non per fronteggiare esigenze stagionali o per periodi non superiori a 3 mesi, fatte salve le sostituzioni per maternità attuate dalle autonomie territoriali (comma 1);

- non è ammesso in nessun caso il rinnovo del contratto o l'utilizzo dello stesso lavoratore con altra tipologia contrattuale (comma 2);

- per fronteggiare esigenze temporanee ed eccezionali le amministrazioni ricorrono all'assegnazione temporanea di personale di altre amministrazioni per un periodo massimo di 6 mesi, non rinnovabili (comma 3);

- la disciplina contenuta nelle precedenti norme non è derogabile dalla contrattazione collettiva (comma 4);

- in ogni caso (comma 6), la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, ferma restando ogni responsabilità e sanzione⁴⁹.

Nello stesso senso è stata modificata la disciplina specifica sul contratto di lavoro a tempo determinato, contenuta nel d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368⁵⁰, che ha subito due nuove modifiche, ad opera dell'art. 1, commi 39 e 40, della legge 24

⁴⁷ E ulteriormente al 35% dall'art. 3, comma 80, della legge finanziaria 2008.

⁴⁸ 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 (comma 528).

⁴⁹ Deroghe ai principi enunciati sono previste nei commi da 7 a 11.

⁵⁰ Il d.lgs. n. 368, emanato in attuazione della delega di cui alla legge n. 422 del 2000 (legge comunitaria per il 2000), aveva recepito la direttiva 1999/70/CE, innovando la disciplina previgente, contenuta principalmente nella legge n. 230 del 1962.

dicembre 2007, n. 247. Il comma 39 ha introdotto il principio secondo cui il rapporto di lavoro subordinato deve essere di norma instaurato a tempo indeterminato; il comma 40 ha limitato la possibilità di prevedere continui rinnovi dei contratti a tempo determinato con lo stesso lavoratore, in modo da evitare un uso improprio dello strumento del lavoro a termine: se per effetto della successione di più contratti a termine per lo svolgimento di mansioni equivalenti il rapporto fra il datore di lavoro e il lavoratore supera complessivamente una certa durata, il rapporto di lavoro viene considerato a tempo indeterminato a decorrere dal momento in cui viene superata la medesima durata.

Analoga finalità ha il comma 1-*bis* (cosiddetta norma anti-precari)⁵¹ dell'art. 21 della legge n. 133 del 2008, secondo cui, nel caso di contenzioso, limitatamente ai soli giudizi in corso, e fatte salve le sentenze passate in giudicato - in caso di violazioni agli artt. 1 (apposizione del termine), 2 (disciplina del trasporto aereo e servizi aeroportuali) e 4 (proroga) del d. lgs. 368 - il datore di lavoro è tenuto unicamente a indennizzare il lavoratore con un importo compreso tra 2,5 e un massimo di 6 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto (ma non a trasformare il rapporto di lavoro a tempo indeterminato)⁵².

In una logica diversa si muovono invece i commi 1 e 2 dell'art. 21 della legge n. 133 del 2008⁵³. La prima norma modifica l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 368 del 2001 il quale stabiliva che l'apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro subordinato era possibile soltanto per ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo. Con la modifica in esame, si precisa che l'apposizione del termine è ora consentita anche se tali ragioni giustificative sono riferibili alla ordinaria attività del datore di lavoro.

Il comma 2 cambia la disciplina del comma 4-*bis* dell'art. 5 del d.lgs. 368 del 2001⁵⁴, finalizzata a limitare la possibilità di prevedere continui rinnovi dei contratti a termine con lo stesso lavoratore. La nuova norma stabilisce, infatti, che essa non si applica nel caso in cui dispongano diversamente i contratti collettivi stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale⁵⁵.

L'art. 49 della stessa legge n. 133 del 2008 attenua infine la portata del divieto del ricorso alle forme contrattuali del lavoro flessibile, che l'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, nel testo riformulato dall'art. 79 della legge finanziaria 2008, consentiva solo "per le esigenze stagionali o per periodi non superiori a tre mesi, fatte salve le sostituzioni per maternità relativamente alle autonomie territoriali". Il nuovo testo

⁵¹ Inserisce il comma 4-*bis* (definito disposizione transitoria) dopo l'art. 4 del d.lgs. n. 368 del 2001.

⁵² La sentenza della Corte costituzionale n. 89 del 27 marzo 2003 ha stabilito che, in caso di violazione di norme imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego dei lavoratori da parte delle amministrazioni pubbliche, non si applica la sanzione della conversione del rapporto in un rapporto a tempo indeterminato prevista per il lavoro privato.

⁵³ La norma modifica l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 368 del 2001.

⁵⁴ Introdotto dall'art. 1, comma 40, della legge n. 247 del 2007.

⁵⁵ Il comma 3, che novella il comma 4-*quater* dell'articolo 5 del d.lgs. n. 368, anch'esso introdotto dalla legge n. 247 del 2007, dispone che la disciplina relativa alla precedenza nelle assunzioni, prevista dal citato comma, può essere derogata dalle eventuali diverse previsioni dei contratti collettivi stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

estende invece l'utilizzo del lavoro flessibile a tutte "le esigenze temporanee ed eccezionali" delle amministrazioni.

1.7. Il rafforzamento dei poteri di indirizzo e di controllo della contrattazione collettiva integrativa

La strategia finalizzata al contenimento della spesa assegna un ruolo non secondario anche alla contrattazione integrativa, prevedendo limitazioni alla crescita dei relativi fondi.

Erano funzionali a tale obiettivo i commi da 189 a 196 dell'art. 1 della legge finanziaria 2006, concernenti il finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni del settore statale e delle università.

Tra queste norme meritano qui segnalazione quelle concernenti gli organi di controllo interno. Il comma 189 stabiliva che l'importo dei fondi destinati alla contrattazione integrativa non poteva eccedere quello previsto per l'anno 2004, come certificato dagli organi di controllo interno; il comma 190 faceva divieto di costituire i fondi in assenza di certificazione, da parte degli organi di controllo interno, concernente la compatibilità economico-finanziaria dei fondi relativi al biennio precedente; il comma 196 imponeva agli organi in questione di vigilare sulla corretta applicazione della normativa di cui ai commi da 189 a 197, anche ai fini di quanto previsto dall'art. 40, comma 3, del d.lgs. 165 del 2001, in ordine alla nullità ed inapplicabilità delle clausole contrattuali difformi.

In una linea continuista si è collocata la legge finanziaria 2007 che ha segnalato l'esigenza che gli enti sottoposti al patto di stabilità interno facessero riferimento, tra l'altro, all'art. 1, commi 189, 191 e 194, della legge finanziaria 2006 per la determinazione dei fondi necessari per il finanziamento della contrattazione integrativa, al fine di rendere coerente la consistenza dei fondi stessi con l'obiettivo di riduzione della spesa complessiva di personale.

Il rinvio alle citate norme della finanziaria 2006 è stato reiterato con la cosiddetta finanziaria d'estate dell'anno successivo (art. 67, comma 5, legge n. 133 del 2008), che ha anche previsto la destinazione delle risorse derivanti dalla razionalizzazione e progressiva riduzione dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali al finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni ed enti del settore statale e delle università (art. 46-bis).

La stessa legge n. 133 ha inoltre statuito la disapplicazione, per l'anno 2009, delle disposizioni che prevedevano risorse aggiuntive a favore della contrattazione integrativa delle amministrazioni statali e successivo ripristino delle medesime, dal 2010, con una riduzione del 20% (art. 67, commi 2, 3 e 4)⁵⁶.

La legge n. 133 ha infine dettato norme di particolare rilievo sul rafforzamento del controllo esterno della Corte dei conti sulla contrattazione integrativa, norme che vanno ad aggiungersi alle disposizioni della finanziaria 2006, prima esposte, relative al controllo interno.

Ai sensi dell'art. 67, commi 8 sg, il controllo della Corte sulla contrattazione integrativa si svolge attraverso le seguenti fasi:

- entro il 31 maggio, le amministrazioni pubbliche trasmettono alla Corte, tramite la Ragioneria generale dello Stato, specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno.

⁵⁶ Altra riduzione è prevista dal successivo comma 5.

• a tal fine, la Ragioneria, d'intesa con la Corte e il Dipartimento della funzione pubblica, integra le informazioni annualmente richieste con apposito modello⁵⁷ predisponendo un'apposita scheda con le ulteriori informazioni di interesse della Corte dei conti.

Dette informazioni sono volte ad accertare, oltre il rispetto dei vincoli finanziari previsti dalla vigente normativa in ordine alla consistenza delle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa ed all'evoluzione della consistenza dei fondi e della spesa derivante dai contratti integrativi applicati, anche la concreta definizione ed applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della prestazione individuale, con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa, nonché a parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche.

La Corte utilizza tali informazioni, unitamente a quelle trasmesse ai fini del referto sul costo del lavoro pubblico⁵⁸ e propone, in caso di esorbitanza delle spese dai limiti imposti dai vincoli di finanza pubblica e dagli indirizzi generali assunti in materia in sede di contrattazione collettiva nazionale, interventi correttivi a livello di comparto o di singolo ente.

Fatte salve le ipotesi di responsabilità previste dalla normativa vigente, in caso di accertato superamento di tali vincoli, le corrispondenti clausole contrattuali sono immediatamente sospese ed è fatto obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva.

Le amministrazioni hanno l'obbligo di pubblicare in modo permanente sul proprio sito web, con modalità che garantiscano la piena visibilità e accessibilità delle informazioni ai cittadini, la documentazione trasmessa annualmente all'organo di controllo in materia di contrattazione integrativa.

In caso di mancato adempimento delle prescrizioni previste dalla norma, oltre alle sanzioni previste dall'art. 60, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001⁵⁹, è fatto divieto alle amministrazioni di procedere a qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa.

Il collegio dei revisori di ciascuna amministrazione, o in sua assenza, l'organo di controllo interno equivalente vigila sulla corretta applicazione delle disposizioni legislative.

Con delibera n. 43 del 2008 le Sezioni riunite della Corte nel definire le modalità di attuazione della nuova normativa hanno tra l'altro sottolineato come "l'ampliamento della gamma di informazioni disponibili, e la possibilità di adeguamento dei loro contenuti sulla base dei temi di indagine che la Corte intende sviluppare, conferiscono infatti ai referti al Parlamento sulla contrattazione integrativa potenzialità per l'innanzi sconosciuta, per quanto riguarda sia la conoscenza dei fenomeni indagati, sia l'oggetto delle indagini, che le evidenze informatiche consentono di estendere fino ad ambiti molto ristretti (con la possibilità di conferire alle proposte di correzione un carattere di particolare concretezza)".

⁵⁷ Art. 40-bis, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001.

⁵⁸ Art. 60 d.lgs. n. 165 del 2001.

⁵⁹ «Nessun versamento a carico del bilancio dello Stato può essere effettuato agli enti di cui all'art. 25 della presente legge ed alle Regioni se non risultano regolarmente adempiuti gli obblighi di cui ai precedenti commi» (art. 30, comma 11, della legge n. 468 del 1978, cui rinvia l'art. 60, comma 2).

La Corte ha inoltre deciso che non compete alle Sezioni riunite in sede di approvazione del referto sul costo del lavoro pubblico accertare la compatibilità economico-finanziaria di tutti o di alcuni accordi di secondo livello, né tantomeno assumere un'espressa pronuncia in merito al superamento da parte di specifici contratti integrativi dei limiti imposti dalla legge o dai contratti nazionali (con il conseguente effetto della immediata sospensione delle relative clausole.). Tale effetto potrà viceversa derivare dall'esito di specifiche indagini che le Sezioni regionali nella loro autonomia programmatica decideranno di attivare con possibilità, peraltro, di utilizzare in quella sede anche le ulteriori informazioni previste dalla normativa all'esame.

A conclusione dell'analisi, vanno richiamati, con riguardo al tema della contrattazione integrativa, i principi che la legge Brunetta detta per l'esercizio della delega legislativa in materia di valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche (art. 3, comma 2, legge n. 15 del 2009):

- prevedere, ai fini dell'accertamento dei costi della contrattazione integrativa, uno schema standardizzato di relazione tecnica recante i contenuti minimi necessari per la valutazione degli organi di controllo sulla compatibilità economico-finanziaria, nonché adeguate forme di pubblicizzazione ai fini della valutazione, da parte dell'utenza, dell'impatto della contrattazione integrativa sul funzionamento evidenziando le richieste e le previsioni di interesse per la collettività (lettera f);

- riordinare le procedure di contrattazione collettiva nazionale, in coerenza con il settore privato e nella salvaguardia delle specificità sussistenti nel settore pubblico, nonché quelle della contrattazione integrativa e riformare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), con particolare riguardo alle competenze, alla struttura ed agli organi della medesima Agenzia (lettera h).

CAPITOLO SECONDO

LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

2.1. La contrattazione relativa al quadriennio normativo 2006-2009 ed al primo biennio economico. Stato di avanzamento e sintesi delle considerazioni formulate in sede di certificazione – 2.1.1 *Il quadro finanziario della contrattazione e gli accordi sottoscritti* – 2.1.2 *Osservazioni sulle modifiche intervenute al procedimento di certificazione* – 2.1.3 *Gli indirizzi per la contrattazione relativa al biennio 2006-2007 e la loro attuazione* – 2.1.4 *L'assetto delle relazioni sindacali* – 2.1.5 *Gli effetti della tornata contrattuale sulla spesa per redditi da lavoro dipendente* – 2.1.6 *Sintesi delle osservazioni formulate dalla Corte nella certificazione delle diverse ipotesi di accordo* – 2.2. Considerazioni sui contenuti della tornata contrattuale per il biennio economico 2008-2009 – 2.2.1 *L'evoluzione del quadro normativo di riferimento* – 2.2.2 *La programmazione delle risorse finanziarie* – 2.2.3 *Problematiche connesse con la verifica della rappresentatività dei sindacati aderenti ai contratti* – 2.2.4 *Il contenuto dei contratti stipulati: modalità per la riassegnazione ai fondi unici dei tagli di spesa* – 2.2.5 *Considerazioni sulla compatibilità economico-finanziaria del rinnovo dei contratti per il biennio 2008-2009* – 2.3. Analisi comparata degli oneri relativi ai contratti collettivi per i bienni 2004-2005, 2006-2007 e 2008-2009. Il divario tra competenza e cassa – 2.4. Prime considerazioni sulla contrattazione integrativa – 2.4.1 *Le criticità dell'attuale sistema di rilevazione dei dati* – 2.4.2 *Analisi aggregata della dinamica delle fonti di alimentazione dei fondi unici e dei diversi utilizzi delle risorse*

2.1. La contrattazione relativa al quadriennio normativo 2006-2009 ed al primo biennio economico. Stato di avanzamento e sintesi delle considerazioni formulate in sede di certificazione

2.1.1 *Il quadro finanziario della contrattazione e gli accordi sottoscritti*

Con il precedente referto sul costo del lavoro pubblico, edito nel mese di maggio 2007, la Corte evidenziava il rischio di difficoltà e ritardi nello svolgimento delle trattative per il rinnovo dei contratti relativi al quadriennio normativo 2006-2009 ed ai due bienni economici, in relazione alla decisione di appostare nella legge finanziaria per il 2006 (primo anno di vigenza teorica dei contratti da stipulare) risorse corrispondenti all'ammontare della sola indennità di vacanza contrattuale, rinviando alla manovra relativa ai successivi esercizi la loro integrazione in misura quantomeno corrispondente al tasso di inflazione programmata, secondo quanto previsto nell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi.

La rideterminazione delle risorse effettuata nella legge finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 546 e seguenti) in misura tale da prefigurare incrementi a regime pari al 4,46% della retribuzione (percentuale superiore al predetto tasso di inflazione programmata) non risultava sufficiente per l'avvio delle trattative in relazione anche alla mancata certezza circa l'immediata disponibilità degli stanziamenti e, quindi, alla decorrenza dei benefici.

L'avvio delle trattative tra l'ARAN e le organizzazioni sindacali è stato, dunque, preceduto, come già avvenuto nel precedente biennio, da una serie di accordi diretti tra il Governo e le organizzazioni sindacali sottoscritti in data 6 aprile e 29 maggio 2007; l'ultimo di questi rinviava alla manovra per il successivo esercizio 2008 il reperimento di ulteriori risorse necessarie, da un lato, per garantire la retrodatazione dei benefici economici al 1 febbraio 2007 e, dall'altro, per assicurare un incremento retributivo medio a regime pari a 101 euro lordi mensili per il comparto ministeri e di valore corrispondente per gli altri settori di contrattazione.

Per la prima volta, dunque, è stata stabilita una decorrenza dei benefici non coincidente con il periodo iniziale di vigenza dei contratti, in quanto per tutto il 2006 è stata prevista la corresponsione agli interessati della sola indennità di vacanza contrattuale, mentre a regime, cioè al termine del periodo di riferimento dei contratti, l'incremento è stato determinato nella percentuale del 4,85.

Sulla base dei predetti accordi, nel corso dell'esercizio 2007, venivano sottoscritti, in sequenza, il contratto per il comparto ministeri, quello per il personale della scuola e quello relativo agli enti pubblici non economici in linea con il quadro programmatico fissato nel documento di programmazione economico-finanziaria predisposto a giugno del medesimo anno, che ipotizzava la sottoscrizione nell'esercizio e l'imputazione degli oneri alla relativa competenza economica dei principali contratti collettivi relativi al personale del settore statale.

Le ipotesi di accordo sottoscritte nel 2007 prevedevano esclusivamente il riparto delle risorse immediatamente disponibili, con rinvio, dunque, ad apposite "code contrattuali" per l'utilizzazione delle ulteriori risorse che il Governo si era impegnato a reperire nella manovra finanziaria per il successivo esercizio.

Peraltro, prima dell'approvazione della legge finanziaria per il citato esercizio 2009, il decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222, provvedeva a rendere disponibili, con decorrenza immediata, le risorse necessarie a corrispondere parte dei benefici economici pattuiti negli accordi di maggio 2007 (retrodatazione al 1° febbraio 2006 degli adeguamenti stipendiali) relativamente ai contratti sottoscritti nello stesso anno. Ciò con il duplice obiettivo di destinare, da una parte, ad oneri connessi con il rinnovo dei contratti una quota del maggior gettito fiscale registrato nell'anno e di imputare, dall'altra, alla competenza economica dell'esercizio 2007, pressoché per intero l'ammontare dei costi contrattuali al fine di rendere meno gravoso l'onere da porre a carico del successivo esercizio finanziario¹.

Nel corso del 2008 risulta quasi completata la tornata contrattuale relativamente al personale inquadrato nei comparti (università, enti locali, agenzie

¹ Come osservato dalla Corte in sede di certificazione della coda contrattuale del comparto ministeri, le norme contenute nel citato decreto-legge n. 159 del 2007 hanno consentito la corresponsione anticipata dei benefici contrattuali derivanti dagli accordi di maggio 2007, ma non hanno fatto venir meno la necessità della stipula di specifiche code contrattuali necessarie per preconstituire il titolo giuridico per la loro corresponsione in linea con l'attuale riparto delle fonti in materia previsto dall'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, che riserva al contratto collettivo la determinazione del trattamento economico. Conseguentemente nel contratto relativo ai ministeri ed in quelli successivi è stata inserita un'apposita clausola volta a riconoscere la decorrenza anticipata degli incrementi stipendiali utilizzando le risorse anticipate dal decreto-legge n. 159.

fiscali, sanità)², mentre con riferimento alle aree dirigenziali risulta sottoscritto esclusivamente l'accordo relativo ai professionisti del servizio sanitario nazionale.

Come già avvenuto per il precedente biennio economico anche la tornata contrattuale 2006-2007 appare, dunque, destinata a concludersi oltre un anno dopo la scadenza del periodo di vigenza degli accordi e, quantomeno con riferimento alla dirigenza, il rinnovo è destinato a sovrapporsi alle trattative per il successivo biennio economico.

Tra la fine del 2007 e gli inizi del 2008 risulta concluso l'iter per l'emanazione dei d.P.R. approvativi delle intese relative al personale appartenente al cosiddetto "comparto sicurezza" (Forze armate, Forze di polizia ad ordinamento civile e militare, vigili del fuoco), nonché di quelli relativi al trattamento del personale diplomatico e degli appartenenti alla carriera prefettizia.

Solo di recente risultano, infine, avviate le trattative di competenza della SISAC (struttura interregionale sanitari convenzionati) per la sottoscrizione delle convenzioni con i medici di base, i pediatri e gli specialisti ambulatoriali.

2.1.2 Osservazioni sulle modifiche intervenute al procedimento di certificazione

Come evidenziato nell'introduzione, il procedimento di contrattazione, destinato a concludersi con la certificazione di compatibilità economico-finanziaria dei costi contrattuali da parte della Corte dei conti, si è svolto nella vigenza delle nuove regole introdotte dalla legge finanziaria per il 2006 (legge 26 dicembre 2005 n. 266, art. 1, comma 548, poi ulteriormente modificato dall'art. 67, comma 7, lett. a) del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 133 del medesimo anno).

Il nuovo quadro ordinamentale ha comportato una decisa riduzione dei tempi relativamente a tutte le fasi del procedimento di contrattazione successive alla sottoscrizione delle ipotesi di accordo. Nell'ambito dei complessivi 40 giorni (prorogabili a 55 in caso di motivate esigenze istruttorie della Presidenza del Consiglio dei ministri o del comitato di settore), è stata introdotta una vincolante tempistica intermedia, con previsione di ipotesi di silenzio-assenso, finalizzate a stimolare una maggiore responsabilizzazione di tutti gli attori del procedimento.

Le modalità applicative, basate sull'adozione di procedure di raccordo anche informali tra tutti i soggetti coinvolti, hanno consentito alla Corte di rispettare il termine di 15 giorni per le proprie pronunce anche nel caso di esame contemporaneo di più ipotesi di accordo, evitando il rischio della entrata in vigore di norme contrattuali non adeguatamente valutate sotto il profilo della compatibilità finanziaria ed economica dei costi relativi³.

La nuova disciplina appare particolarmente utile nelle ipotesi di contratti di interpretazione autentica, relativamente ai quali la certificazione di compatibilità e

² Non risultano a tutt'oggi sottoscritti i contratti relativi al personale dipendente dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, dagli istituti di alta formazione artistica e musicale (AFAM) e da numerosi enti cosiddetti monocomparto indicati nell'art. 70 del d.lgs. n. 165 del 2001.

³ Nel rapporto di certificazione relativo al comparto ministeri, il primo nel quale ha trovato attuazione la nuova disciplina, la Corte ha sottolineato come le modifiche al procedimento rappresentino il tentativo di contemperare l'esigenza di una compiuta valutazione delle conseguenze economico-finanziarie che discendono dalla sottoscrizione delle singole ipotesi di accordo con quelle di un'effettiva certezza circa i tempi di entrata in vigore dei contratti collettivi, una volta concluse le trattative tra l'ARAN e le organizzazioni sindacali.

la conseguente stipula dell'accordo definitivo avvenivano, nel precedente sistema, a notevole distanza (spesso più di un anno) dalla conclusione delle trattative tra le parti; circostanza che comportava negative conseguenze sui sottostanti processi, sospesi in attesa della decisione delle parti, in contrasto con le finalità di un istituto introdotto allo scopo di rendere più rapida ed uniforme la definizione del contenzioso del lavoro pubblico.

A seguito delle modifiche recate al procedimento, i tempi medi intercorrenti tra la sottoscrizione delle singole ipotesi di accordo e la certificazione della Corte dei conti risultano pari a 41 giorni⁴, a fronte di una media relativa ai contratti esaminati nell'anno precedente di giorni 115.

Restano ancora pienamente da valutare gli effetti delle modifiche introdotte con l'art. 67 del decreto-legge n. 112 del 2008 riguardanti le conseguenze di un'eventuale certificazione non positiva della Corte, dalla quale deriva, ora, un impedimento alla stipula ovvero l'inefficacia delle singole clausole non positivamente valutate.

La norma ha trovato sinora applicazione in un unico caso concernente i contratti collettivi relativi all'Area III e IV della dirigenza sanitaria e medica, con riferimento ad alcune clausole che disponevano il consolidamento nei fondi unici di risorse variabili ed eventuali, in quanto correlate ad eventi incerti nella loro effettiva realizzazione.

A seguito di riapertura delle trattative la norma è risultata modificata nel senso indicato dalla Corte⁵.

Al di là del caso di specie, non può non osservarsi che la norma introduce un potere interdittivo al momento insuperabile affidato ad un organo esterno in una materia strettamente connessa con l'attuazione di decisioni programmatiche spesso derivanti da impegni già assunti dal Governo e volti a risolvere un conflitto sociale, modificando il delicato equilibrio del precedente sistema nel quale, ferme restando le valutazioni di competenza del Parlamento, il ruolo della Corte era in definitiva visto quale supporto tecnico ad una ponderata decisione finale del Governo o dei comitati di settore.

Si consideri in proposito che trattandosi nella specie di un giudizio non avente ad oggetto atti amministrativi, ma contratti collettivi di natura privatistica, non appare attivabile in materia neppure la procedura relativa alla richiesta di "registrazione con riserva".

⁴ Nel periodo considerato la Corte ha esaminato 35 ipotesi di accordo. Nel 40% dei casi il Governo si è avvalso della facoltà di formulare rilievi istruttori, tutti tempestivamente riscontrati nei tempi previsti dall'ARAN che in alcuni casi ha modificato le clausole oggetto di osservazione, con conseguente prolungamento dei tempi procedurali di ulteriori 15 giorni.

⁵ Quanto alla procedura successiva all'eventuale certificazione non positiva dell'intero contratto o di alcune norme contrattuali, è da rilevare che, a seguito della riapertura delle trattative e della modifica al testo precedentemente sottoscritto, la nuova ipotesi dovrebbe ripercorrere tutte le previste fasi procedurali. In tal senso la delibera delle Sezioni riunite n. 21 del 6 giugno 2008, contiene un'apposita raccomandazione all'ARAN. La stessa Corte peraltro ha prefigurato la possibilità di un'immediata sottoscrizione del nuovo testo per ragioni di correttezza qualora le modifiche siano esclusivamente finalizzate ad ottemperare a rilievi formulati in modo puntuale, ovvero risultino meramente soppressive di singole norme non positivamente valutate.

2.1.3 Gli indirizzi per la contrattazione relativa al biennio 2006-2007 e la loro attuazione

Per la parte precettiva il quadro di riferimento degli accordi da stipulare per il biennio economico 2006-2007 era costituito dai principi posti nel documento concordato dal Governo, dai rappresentanti datoriali dei settori di contrattazione non statale e dalle organizzazioni sindacali, “memorandum d’intesa sul lavoro pubblico e la riorganizzazione delle amministrazioni” pubbliche sottoscritto il 18 gennaio 2007, all’interno del quale la contrattazione nazionale ed integrativa venivano viste quali strumenti per contribuire alla definizione di una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche.

La realizzazione del menzionato obiettivo appare in sintesi incentrato su diverse linee d’intervento: la gestione delle pubbliche amministrazioni come “aziende di servizi”, talché questi debbono essere misurati in qualità e quantità con criteri oggettivi; la valorizzazione della dirigenza nei processi di innovazione; la diretta rispondenza della contrattazione collettiva nazionale e integrativa alla modernizzazione delle “aziende pubbliche”, con l’uso flessibile delle risorse umane; la valorizzazione delle professionalità degli operatori; la distribuzione del salario di produttività sulla base di parametri oggettivi; il ricorso alle esternalizzazioni solo per le attività non specificatamente riconducibili alle missioni istituzionali. Significativa, in particolare, è l’indicazione per cui la misurazione della quantità e qualità dei servizi deve diventare, da una parte, “la base dell’intero impianto di riorganizzazione della Pubblica amministrazione” e, per altro verso, il metodo con cui “valutare il conseguimento degli obiettivi delle azioni amministrative, fissati in termini sia di realizzazioni, sia di effetti sul benessere dei cittadini”.

E’ coerente con il citato documento la direttiva dell’organismo di coordinamento dei comitati di settore volta a definire le linee generali e le priorità dei rinnovi contrattuali per il quadriennio normativo.

La Corte già in altre occasioni ha sottolineato positivamente il complessivo quadro di riferimento della contrattazione, sia sotto il profilo metodologico di una condivisione forte dei contenuti con le parti sociali, sia con riferimento alla scelta di correlare le componenti accessorie della retribuzione ad obiettive valutazioni del merito individuale dei dipendenti, degli incrementi di produttività e della soddisfazione degli utenti dei pubblici servizi.

Esaminata nel suo complesso, la tornata contrattuale relativa al personale inquadrato nei comparti, al di là delle osservazioni sui singoli contratti riassunte nel successivo paragrafo, appare complessivamente deludente rispetto alle attese, fortemente condizionata dalla necessità di chiudere le trattative in tempi rapidi una volta definito il quadro economico di riferimento.

Come già osservato nella relazione relativa al Rendiconto generale dello Stato per l’esercizio 2007, i contratti stipulati mostrano un’attenzione decisamente modesta alle questioni della produttività del lavoro nel settore pubblico, in quanto le risorse disponibili risultano impiegate pressoché totalmente per elevare i trattamenti fissi e continuativi, mentre mancano in tutti i contratti sinora esaminati, vincolanti e reali impegni per l’introduzione di strumenti e tecniche di valutazione delle prestazioni individuali e della produttività del lavoro.

Le stesse risorse presenti nei fondi unici di amministrazione vengono destinate quasi per intero dagli stessi contratti nazionali a finanziare passaggi di livello economico o all’attribuzione di posizioni organizzative di elevata

professionalità, spesso da concordare nel numero e nella distribuzione con le organizzazioni sindacali, attraverso un procedimento che parte dalle disponibilità economiche e non dalle esigenze organizzative di ciascun ente. Aumenta in tal modo la rigidità dei fondi unici, con riduzioni delle entità delle risorse volte a supportare una politica del personale coerente con i principi posti negli accordi di gennaio 2007.

Sotto altro profilo, l'attenuazione del principio di selettività nell'attribuzione di posizioni economiche superiori rischia di trasformare la mobilità orizzontale in una sorta di salario di anzianità svincolato da qualunque valutazione meritocratica e da corrispondere, sia pur con diverse e non certe scadenze, prima o poi a tutti gli interessati.

2.1.4 L'assetto delle relazioni sindacali

L'analisi della tornata contrattuale, sia sotto il profilo metodologico che dei contenuti, evidenzia, inoltre, una preoccupante crisi del sistema delle relazioni sindacali, quale delineato dall'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi e dal quadro normativo sottostante la privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

Prosegue il depotenziamento dell'ARAN⁶, chiamata ad intervenire una volta conclusa la preliminare diretta trattativa tra il Governo e le organizzazioni sindacali avente ad oggetto non solo l'entità delle risorse disponibili, ma anche la distribuzione delle stesse tra componenti fisse ed accessorie della retribuzione.

Si accentua, nonostante il carattere normativo della tornata contrattuale, la perdita di importanza della contrattazione nazionale, caratterizzata da numerosi rinvii a successive code contrattuali o addirittura ai successivi rinnovi, per quanto attiene alle modifiche ordinamentali ed alla disciplina di intere sottocategorie di personale; fenomeno, questo, reso possibile dalla convergenza su un'impostazione minimale dei contratti intesi quale strumento per assicurare esclusivamente la salvaguardia del potere di acquisto delle componenti fisse della retribuzione.

In tale contesto i contratti nazionali prefigurano in numerosi casi un ulteriore irrigidimento dei fondi unici di amministrazione, determinando insufficienti margini per la contrattazione integrativa di perseguire una coerente politica di correlazione tra salario accessorio ed incrementi di produttività.

Quanto sopra, a fronte della previsione di una crescita retributiva a regime ancora una volta superiore, sia pure con una più limitata componente di arretrati, non solo al tasso di inflazione programmata, ma anche all'andamento reale del fenomeno registrato a consuntivo.

Per ciò che attiene al profilo delle relazioni sindacali, merita segnalazione la vicenda relativa all'accordo quadro per l'individuazione e la ripartizione dei distacchi e dei permessi spettanti alle organizzazioni rappresentative. In sede di certificazione la Corte osservava che la soppressione del comparto aziende autonome - a seguito della fuoriuscita dei vigili del fuoco dal novero delle amministrazioni contrattualizzate - avrebbe dovuto comportare una proporzionale diminuzione del numero delle prerogative, il quale viceversa restava invariato con attribuzione dell'eccedenza alle esigenze delle confederazioni nazionali. Ciò

⁶ Di cui è prevista delega al Governo per il riordino (art. 3, comma 2 della legge 4 marzo 2009, n. 15).

determinava, inoltre, nel periodo transitorio, un'eccedenza di spesa, in quanto nel frattempo i vigili continuavano a beneficiare, con oneri a carico dell'erario, del precedente livello di prerogative.

A seguito di certificazione non positiva⁷ la norma veniva modificata prevedendosi la temporanea sospensione di un numero di distacchi corrispondenti alle esigenze dei vigili del fuoco, mentre a regime il numero complessivo delle prerogative spettanti per tutti i comparti di contrattazione restava invariato. La Corte, nel riferire al Parlamento sulla vicenda, ha espresso l'auspicio che il cosiddetto contingente storico delle prerogative sindacali ed in particolare dei distacchi avrebbe dovuto essere rivisto in diminuzione in ipotesi di soppressione di interi comparti di contrattazione con conseguenti evidenti minori necessità organizzative dei sindacati che operano nei confronti del personale pubblico contrattualizzato.

2.1.5 Gli effetti della tornata contrattuale sulla spesa per redditi da lavoro dipendente

La diversa tempistica nella stipula dei contratti collettivi si riflette nell'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente. Nel corso del 2007 l'importo di questa spesa registra un incremento pari all'1,1% rispetto al precedente esercizio, scarto percentuale tra i più bassi registrati da un lungo periodo di tempo. Tale dato peraltro è la risultante di un aumento pari al 5,5% dei redditi nelle amministrazioni centrali e di una caduta del 4,1% in quelle locali i cui contratti sono stati rinviati al successivo esercizio 2008 e, addirittura, del 10%⁸ negli enti di previdenza (aventi peraltro un peso estremamente modesto sul complessivo monte salari). Per il successivo esercizio 2008, il DPEF registra un forte rimbalzo della spesa per redditi da lavoro dipendente, con una crescita stimata al 6,3%, che tiene conto del completamento della tornata contrattuale (con una componente seppur ridotta di arretrati) e dell'incidenza dei rinnovi per il successivo biennio 2008-2009, in termini parametrati al tasso di inflazione programmata.

Sotto il profilo della quantificazione delle risorse necessarie per i rinnovi contrattuali, si rileva l'adozione di una metodologia in linea con le osservazioni formulate dalla Corte nel precedente referto. Risulta, infatti, considerata quale base di calcolo per l'applicazione delle percentuali di incremento la retribuzione contrattuale di uscita dalla precedente tornata, con il conseguente effetto di sterilizzare eventuali andamenti anomali derivanti dalla contrattazione integrativa⁹.

La Corte auspica che tale positiva inversione di tendenza in base alla quale il mantenimento del potere di acquisto dei salari viene riferito ad una base di calcolo convenzionale aggiornata di volta in volta con i soli incrementi desumibili dal quadro di riferimento della contrattazione nazionale, venga adottata anche con

⁷ Delibera n. 28 del 3 agosto 2007.

⁸ Per gli enti di previdenza, la diminuzione della spesa di personale sembrerebbe derivare dall'efficacia delle politiche di blocco delle assunzioni e da una conseguente diminuzione più che proporzionale degli appartenenti alle qualifiche più elevate.

⁹ Quale ulteriore sviluppo della predetta metodologia, l'accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali sottoscritto da alcune delle organizzazioni sindacali rappresentative il 22 gennaio 2009 prevede che il nuovo parametro di adeguamento salariale, rappresentato non più dall'inflazione programmata ma dal cosiddetto indice IPCA (indice dei prezzi al consumo armonizzato per i paesi dell'UE) depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati, debba essere applicato ad una base di calcolo costituita esclusivamente dalle voci stipendiali.

riferimento alle aree dirigenziali, relativamente alle quali nella precedente tornata l'adozione quale base di calcolo delle retribuzioni di fatto percepite dagli interessati aveva determinato incrementi notevolmente maggiori di quelli ipotizzati¹⁰.

In linea con il quadro programmatico di riferimento è anche la dinamica retributiva del personale in regime di diritto pubblico. Le intese con le organizzazioni rappresentative, recepite successivamente con decreti del Presidente della Repubblica sottoposti a controllo preventivo di legittimità, hanno, infatti, evidenziato un incremento della retribuzione complessiva in linea con gli accordi e gli atti di indirizzo relativi al personale privatizzato.

L'intesa relativa agli appartenenti al Corpo nazionale dei vigili del fuoco relativa agli esercizi 2008-2009, soggetta alla certificazione di compatibilità economico finanziaria¹¹, evidenzia incrementi retributivi pari al 5,29% derivanti dalla previsione di risorse aggiuntive e specifiche nella legge finanziaria per l'esercizio 2008. Aumenti stipendiali non in linea con il quadro di riferimento risultano viceversa concessi al personale diplomatico.

2.1.6 Sintesi delle osservazioni formulate dalla Corte nella certificazione delle diverse ipotesi di accordo

Il complessivo non positivo giudizio sulla tornata contrattuale trova puntuale riscontro nelle osservazioni formulate dalla Corte in sede di certificazione delle singole ipotesi di accordo, i cui contenuti vengono di seguito sintetizzati.

Sotto il profilo normativo il contratto relativo al comparto ministeri introduce una rilevante modifica al sistema di classificazione del personale, articolato in tre aree, ora identificate da numeri ordinali e non da lettere, all'interno delle quali viene abolita qualunque distinzione di *status* giuridico e con previsioni di progressioni aventi valenza esclusivamente economica: per ciascuna area vale dunque il principio della non distinzione delle mansioni individuate dagli specifici profili professionali. Il principio dell'accesso dall'esterno alla posizione economica iniziale di ciascun'area, oltre a chiarire definitivamente il carattere esclusivamente economico della cosiddetta mobilità orizzontale, dovrebbe consentire un risparmio nel ricambio del personale tramite una diminuzione del cosiddetto *salario di ingresso* con possibilità di destinare in tutto o in parte economie in tal modo realizzate al fondo unico di amministrazione¹².

In sede di certificazione del relativo contratto¹³, la Corte sottolineava peraltro come, in contrasto con i reiterati principi volti ad introdurre criteri di maggior selettività nell'attribuzione di benefici economici, le norme in materia di

¹⁰ Sul punto si rinvia alle considerazioni formulate nel precedente referto sul *costo del lavoro pubblico negli anni 2003, 2004 e 2005*, capitolo II, paragrafo 6.

¹¹ Relativamente al diverso regime dei controlli previsto per le intese relative al personale dei vigili del fuoco si rinvia alle considerazioni svolte nel precedente referto sul costo del lavoro pubblico, nel quale la Corte auspicava che la certificazione di compatibilità dei costi contrattuali venisse estesa a tutto il personale non contrattualizzato.

¹² La recente legge 4 marzo 2009, n. 15 contenente i principi per l'emanazione di decreti legislativi in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro e dell'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, all'art. 4, comma 2, lett. e), afferma, peraltro, l'opposto principio di una riserva di accesso dall'esterno alle posizioni economiche apicali nell'ambito delle rispettive aree, riproponendo quindi i medesimi dubbi e le medesime incertezze sulla natura giuridica delle progressioni e determinando il venir meno degli ipotizzati risparmi di spesa.

¹³ Delibera n. 30 del 17 ottobre 2007.

progressione economica mostrassero maggiori margini di flessibilità prevedendo come solo eventuale l'effettuazione di percorsi di qualificazione con esame finale. In pratica il sistema, avendo quale unico limite le disponibilità presenti nei fondi unici, rischia di prefigurare una sorta di retribuzione di anzianità, poiché diviene possibile l'effettuazione di progressioni economiche di tipo sostanzialmente automatico, visto il peso maggiore attribuito all'anzianità di servizio, per una predeterminata percentuale di interessati.

Più in generale proprio nella materia delle progressioni economiche e della mobilità anche verticale del personale, il testo contrattuale aumenta i poteri attribuiti alle organizzazioni sindacali fino a condizionare lo stesso potere di organizzazione degli uffici e di individuazione delle professionalità necessarie, che dovrebbe essere riservato al datore di lavoro pubblico.

Di fatto le risorse destinate ad incrementare il fondo unico di amministrazione si attestano a percentuali modeste del monte salari e i fondi unici vengono ulteriormente irrigiditi dalla decisione di utilizzare alcune risorse, in precedenza destinate ad incentivare la produttività, per la perequazione delle indennità di amministrazione nei diversi enti appartenenti al comparto.

Pur nella considerazione che la perequazione delle indennità nelle amministrazioni centrali è divenuta una reale priorità in relazione alle frequenti modifiche dell'assetto organizzativo che determinano rilevanti fenomeni di mobilità del personale, la Corte ha osservato come la decisione di porre i relativi oneri a carico del fondo unico di amministrazione determini un'ulteriore rigidità degli impieghi, rendendo sempre più difficoltoso un reale utilizzo delle risorse per finanziare istituti retributivi realmente finalizzati ad incentivare la produttività del personale, il merito, l'impegno individuale ed il miglioramento dei servizi da rendere alla collettività.

Il contratto relativo al personale della scuola, esaminato dalle Sezioni riunite in data 28 novembre 2007¹⁴ ha evidenziato ancora una volta perduranti difficoltà sul fronte di un effettivo governo della spesa. Anche relativamente al periodo di riferimento, infatti, il processo di razionalizzazione e riordino dell'organizzazione scolastica, che pure ha visto rilevanti tagli nell'organico di fatto e di diritto del personale docente ed amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA), non si è tradotto in effettive economie sui capitoli di bilancio del ministero che, viceversa, evidenziano, sia pure in misura minore, eccedenze di spesa legate alla necessità di operare onerose ricostruzioni di carriera nei confronti dei precari di volta in volta stabilizzati. Da qui l'esigenza di reperire nuove risorse per far fronte agli impegni assunti sia attraverso la manovra di assestamento per l'esercizio 2007, sia attraverso la previsione di maggiori stanziamenti nella manovra relativa al successivo esercizio 2008.

In tale contesto le stesse risorse messe a disposizione dal decreto-legge n. 159 del 2007 per la corresponsione anticipata dei benefici non sono risultate disponibili nell'esercizio di competenza in quanto contabilmente utilizzate a fronte di eccedenze di spesa, con la conseguente necessità di rinviarne l'erogazione al successivo esercizio 2008.

Con riferimento ad entrambe le categorie di personale, il contratto lascia immutato un assetto retributivo basato su gradoni di anzianità con incrementi

¹⁴ Delibera n. 39/07.

stipendiali da corrispondere automaticamente a determinate scadenze agli interessati, indipendentemente da ogni valutazione della prestazione individuale, con una incidenza del trattamento accessorio vero e proprio sul totale della retribuzione pari ad una percentuale di appena il 14%.

Proprio sotto tale profilo entrambe le sequenze contrattuali con le quali vengono distribuite le risorse aggiuntive previste nella legge finanziaria per il 2008 evidenziano un preoccupante andamento in controtendenza.

Con riferimento al personale docente, la Corte, nella delibera n. 9 del 23 aprile 2008, osservava come tra le opzioni astrattamente previste per l'utilizzo delle risorse aggiuntive stanziata nella legge finanziaria per il 2008 le parti abbiano privilegiato un aumento della componente stipendiale determinando un incremento medio pari a 170 euro, rinunciando a correlare parte della retribuzione a finalità di incentivazione del merito individuale e di misurabili miglioramenti nel sistema scolastico.

Ancora più preoccupate considerazioni hanno riguardato la sequenza contrattuale relativa al personale ATA. "L'ipotesi, esaminata nel suo complesso - osserva la Corte nella delibera n. 29 del 28 luglio 2008 - si pone in assoluta controtendenza rispetto alla sempre più avvertita esigenza di subordinare gli incrementi della retribuzione accessoria a reali e verificabili aumenti della produttività del lavoro, dell'impegno degli interessati e ad un miglioramento del servizio reso alla collettività".

Risulta, infatti, espressamente abrogato il precedente meccanismo di attribuzione di posizioni economiche finalizzato a compensare l'assunzione di specifici ulteriori e più gravosi compiti legati essenzialmente all'assistenza ai disabili ovvero all'assunzione di funzioni particolarmente impegnative di diretta collaborazione con il direttore dei servizi. Tale meccanismo è stato invece sostituito da un diverso istituto retributivo legato al superamento di una prova selettiva ma a regime svincolato dall'effettuazione di una specifica controprestazione. Per finanziare il nuovo meccanismo di pura progressione economica il contratto prevede l'utilizzo delle disponibilità in precedenza utilizzate per compensare i cosiddetti incarichi speciali - destinati, dunque, a subire una drastica riduzione - attraverso i quali venivano assicurate nelle diverse scuole, anche e tra l'altro, ulteriori e più specifiche attività di assistenza ai disabili.

Emblematico dell'ingerenza delle organizzazioni sindacali nell'area dell'organizzazione degli uffici è il contratto relativo al personale degli enti pubblici non economici. Risulta, infatti, demandata alla contrattazione integrativa l'individuazione del numero e della collocazione nei vari uffici degli incarichi di elevata professionalità che rappresentano veri e propri posti in organico, la cui istituzione dovrebbe viceversa essere riservata al potere organizzativo di ciascuna amministrazione ed alle reali esigenze di rendere maggiormente efficiente il servizio da prestare alla collettività. Anziché partire da una ricognizione delle funzioni in concreto svolte da ciascun ente e delle professionalità necessarie al loro svolgimento, l'istituzione di posizioni organizzative caratterizzate da requisiti di elevata professionalità viene condizionata dall'esistenza di risorse disponibili e da decisioni da assumere insieme ai sindacati in sede di contrattazione decentrata.

La Corte non ha ravvisato la sussistenza dei presupposti per la certificazione di compatibilità economica del contratto relativo al personale delle Regioni e degli enti locali¹⁵.

Risulta, infatti, riproposto un meccanismo di crescita dei fondi unici di amministrazione (fino ad un massimo dell'1,5% della massa salariale) legato al raggiungimento di parametri di virtuosità gestionale poco significativi, destinato a sommarsi ad altri analoghi istituti previsti dai contratti precedenti senza alcuna garanzia circa un'effettiva destinazione delle risorse in linea con le finalità indicate nel quadro programmatico.

L'ARAN su conforme mandato del comitato di settore ha provveduto a convocare nuovamente le organizzazioni sindacali per una riapertura delle trattative ed una modifica del testo contrattuale nel senso indicato dalla Corte dei conti.

Nel riferire al Parlamento ai sensi dell'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001¹⁶, la Corte ha ribadito la necessità, per un'effettiva tenuta delle previsioni negoziali, che gli enti implementino i propri sistemi di valutazione delle prestazioni e dei risultati, poiché la previsione della corresponsione di compensi economici aggiuntivi, rispetto ai parametri stabiliti in sede di programmazione finanziaria, appare compatibile solo se ed in quanto legata all'effettuazione da parte degli interessati di prestazioni aggiuntive tali da determinare un'utilità concretamente apprezzabile per la comunità amministrata.

Il contratto relativo alle agenzie fiscali si caratterizza sotto il profilo normativo per la modifica della disciplina delle sanzioni disciplinari attraverso la previsione di nuove fattispecie punibili, l'inasprimento delle sanzioni, la tipizzazione di alcune fattispecie di illecito disciplinare e, soprattutto, la possibilità di concludere il procedimento disciplinare in ipotesi di comportamenti rilevanti anche sotto il profilo penale senza necessità di attendere la conclusione del relativo giudizio.

Particolarmente difficili si sono rivelate le trattative per il rinnovo del contratto relativo al personale amministrativo delle università. Risulta, infatti, che il Governo ha espresso ampie riserve relativamente alla disciplina di alcuni istituti, non tenute in debita considerazione dal comitato di settore che ha dato mandato all'ARAN di concludere comunque il contratto.

In particolare ha formato oggetto di ampia critica la norma concernente la possibilità di procedere, in alternativa all'indizione di procedure concorsuali aperte a candidati esterni, alla stabilizzazione di ricercatori assunti con contratto a termine, previo superamento di una prova di idoneità.

In sede di certificazione¹⁷ la Corte osservava come la disposizione esaminata non potesse ritenersi fonte di oneri ulteriori a carico dell'erario, limitandosi a prevedere non nuove assunzioni, ma soltanto particolari modalità di reclutamento, attivabili esclusivamente in presenza delle condizioni finanziarie previste. E' stato comunque ribadito che la stessa esorbita dal contenuto tipico degli accordi collettivi disciplinando una materia di esclusiva pertinenza del legislatore, e prevedendo inoltre una non consentita deroga al principio della riserva di pubblico concorso per l'accesso al lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Nel rendere certificazione positiva sotto l'esclusivo profilo della compatibilità economico-

¹⁵ Delibera n. 7 del 9 aprile 2007.

¹⁶ Delibera n. 21 del 6 giugno 2008.

¹⁷ Delibera n. 37 del 23 ottobre 2008.

finanziaria dei costi contrattuali, la Corte ha sottolineato come l'attuale sistema dei controlli sulla contrattazione per le amministrazioni diverse dallo Stato in senso stretto non preveda alcuna valutazione sulla legittimità delle singole clausole contrattuali neppure sotto il profilo della violazione delle norme sul riparto di competenza e del rispetto dei principi costituzionali, essendo prevista quale unica conseguenza del mancato accoglimento delle osservazioni formulate dal Governo l'esclusione di eventuali oneri a carico dello Stato.

Analoghe considerazioni hanno riguardato, sempre relativamente al contratto per il personale del comparto università, la disciplina di particolari istituti quali la deroga al possesso dei requisiti di studio previsti per l'accesso alle qualifiche superiori in caso di mobilità del personale.

Come esplicitato nel paragrafo 2.1 a tutt'oggi, con riferimento alle aree dirigenziali per il biennio 2006-2007, risulta sottoscritto esclusivamente il contratto relativo ai professionisti del sistema sanitario nazionale.

In sede di certificazione del relativo contratto (delibera n. 36 del 17 ottobre 2008) questa Corte ha tra l'altro rilevato il permanere della tendenza a correlare il monte salari di riferimento alle retribuzioni di fatto e non a quelle contrattuali, con conseguente innalzamento della base di calcolo alla quale applicare gli incrementi retributivi previsti in percentuale¹⁸.

La Corte ha, inoltre, ritenuto non sussistenti i presupposti per la certificazione di una specifica norma contrattuale che prevedeva il consolidamento nel fondo unico di amministrazione delle cosiddette risorse aziendali, pari ad un massimo dell'1% del monte salari, introdotte con la contrattazione collettiva relativa al quadriennio 1998-2001, il cui riconoscimento è subordinato al raggiungimento del pareggio di bilancio di ciascuna azienda ed alla presenza di avanzi di amministrazione accertati al termine di ciascun esercizio, consentendo in tal modo alle amministrazioni interessate di duplicare il beneficio per il periodo di riferimento della nuova contrattazione¹⁹.

Nel corso del 2008 la Corte ha esaminato anche il contratto collettivo relativo ai segretari comunali relativo al quadriennio normativo 2002-2005, più volte rinviato in relazione alle difficoltà tuttora perduranti di individuare una collocazione della predetta categoria professionale coerente con la riforma del titolo V della Costituzione e del nuovo ordinamento amministrativo degli enti locali²⁰.

Al di là degli incrementi retributivi concessi cumulativamente per il quadriennio da tempo decorso in linea con dinamica retributiva già registrata per le restanti categorie di personale, la Corte ha evidenziato perplessità in merito alla prefigurazione di un percorso che dovrebbe portare, nella contrattazione per il successivo quadriennio normativo, ad una piena equiparazione alla dirigenza, attribuendo fin da ora una forte aspettativa agli interessati al momento non confortata da un'adeguata programmazione finanziaria, e svincolata da una più ampia riflessione sul complessivo ruolo dei segretari comunali e sui rapporti con la dirigenza amministrativa degli enti locali.

¹⁸ Come esplicitato nel rapporto di certificazione allegato alla delibera citata l'adozione di tale metodologia ha determinato incrementi maggiori di 0,2 punti percentuali rispetto a quelli concessi ai restanti dipendenti pubblici nella medesima tornata.

¹⁹ Come riferito nel precedente paragrafo, tale norma in sede di sottoscrizione definitiva del contratto è stata modificata nel senso indicato dalla Corte nel rapporto di certificazione.

²⁰ Delibera n. 6 del 17 marzo 2008.

Nel rapporto di certificazione relativo all'esame del predetto accordo la Corte osservava tra l'altro che "ad oltre 10 anni dall'emanazione della legge n. 465 del 1997, contenente un profondo riordino dell'assetto ordinamentale dei segretari comunali e provinciali e l'istituzione dell'Agenzia per la tenuta del relativo Albo, permangono tuttora irrisolte le problematiche strutturali concernenti l'esatta individuazione del ruolo dei segretari nel mutato contesto istituzionale, i rapporti con la dirigenza, l'introduzione di strumenti volti a rendere effettiva la mobilità del personale fortemente condizionata dall'articolazione rigidamente territoriale dell'Albo, le difficoltà nel coprire le sedi vacanti, la definizione della posizione degli appartenenti alla categoria non destinatari di un incarico, i limiti al mantenimento per intero della retribuzione accessoria in caso di nuovo incarico di minor rilevanza, l'introduzione di forme di valutazione del lavoro svolto dagli interessati presupposto per la corresponsione di voci accessorie della retribuzione".

L'equiparazione del trattamento economico dei segretari comunali e provinciali a quello dei dirigenti delineata in uno specifico protocollo di intesa²¹ fra il Governo, e nelle disposizioni della legge finanziaria per il 2008 - proseguiva la Corte - "non può allora prescindere da una profonda revisione e razionalizzazione dell'assetto contrattuale vigente nella sua parte normativa, volta a ridefinire il ruolo ed i compiti specifici dei segretari comunali e provinciali e ad avviare a soluzione le criticità strutturali".

Appare altresì opportuno l'avvio di una riflessione in merito alla ridefinizione dei compiti e la razionalizzazione dell'assetto organizzativo dell'Agenzia per la tenuta dell'Albo dei segretari comunali. L'attuale articolazione dell'Albo in sezioni territoriali, ciascuna con un proprio consiglio di amministrazione e personale amministrativo per la gestione di poche centinaia di iscritti, ha contribuito a determinare elevati costi di gestione, a fronte di un limitato conseguimento degli obiettivi istituzionali, fortemente condizionato dalle criticità di cui sopra.

2.2. Considerazioni sui contenuti della tornata contrattuale per il biennio economico 2008-2009

2.2.1 L'evoluzione del quadro normativo di riferimento

L'avvio della contrattazione relativa al biennio 2008-2009, iniziata con notevole anticipo rispetto alla tempistica sinora registrata, si colloca in un contesto caratterizzato da un profondo processo di riforma e di ammodernamento delle relazioni sindacali e di revisione dello stesso assetto ordinamentale alla base della privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni.

Da un lato, infatti - come si è già avuto occasione di ricordare - la recente legge delega in materia di riforma del lavoro pubblico prefigura profonde modifiche all'impianto del d.lgs n. 165 del 2001 ridisegnando l'ambito di competenza della contrattazione, il rapporto tra fonti legislative e negoziali, sottraendo alla contrattazione la disciplina di numerosi istituti e riducendo l'influenza di quest'ultima su aspetti attinenti all'organizzazione degli uffici; dall'altro l'accordo quadro del gennaio 2009 tra Governo e sindacati sulla definizione degli assetti contrattuali, valevole per tutte le categorie di lavoro subordinato, modifica i

²¹ Protocollo sottoscritto il 27 novembre 2007 fra il Governo, le Regioni, l'ANCI, l'UPI e le organizzazioni sindacali rappresentative dei segretari comunali.

contenuti dell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi prevedendo, a partire dalla prossima tornata, l'unificazione in tre anni del periodo di vigenza economica e normativa dei contratti, nuovi parametri ai quali commisurare gli incrementi retributivi per garantire il mantenimento del potere di acquisto dei salari, una ridefinizione dei rapporti tra contrattazione di primo e secondo livello, una revisione dei diversi meccanismi di concertazione o comunque di coinvolgimento dei sindacati nelle scelte organizzative aziendali.

In tale contesto la tornata contrattuale ha, di fatto, assunto carattere necessariamente interlocutorio e sembra avviata ad una rapida conclusione in attesa del pieno esplicarsi delle nuove regole, con uno spostamento di attenzione e di interesse verso la concreta definizione del nuovo modello di relazioni sindacali.

2.2.2 La programmazione delle risorse finanziarie

Già in sede di predisposizione della manovra finanziaria per il 2008 la scelta di stanziare esclusivamente, a fini contabili, le risorse corrispondenti all'ammontare dell'indennità di vacanza contrattuale, ma non quelle necessarie alla sottoscrizione dei contratti secondo le regole dell'accordo di luglio 1993, rappresenta una significativa inversione di tendenza rispetto alla prassi dei precedenti bienni, in quanto espressamente motivata con la volontà di avviare una reale trattativa sindacale che affronti congiuntamente il problema dell'entità degli aumenti retributivi complessivi e della loro distribuzione con quello delle contropartite in termini di incremento della produttività, superando l'anomalia più volte sottolineata da questa Corte di un procedimento di contrattazione in cui una delle parti è già a perfetta conoscenza dei margini massimi di flessibilità che condizionano l'azione dell'altra.

I contenuti della manovra per l'esercizio 2009 sono stati, come noto, in gran parte anticipati dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, nella legge n. 133 del medesimo anno che, oltre a prefigurare, attraverso un opportuno accantonamento delle relative disponibilità, incrementi retributivi nei limiti della corrispondenza con il tasso di inflazione programmata per il biennio, prevede una serie di interventi fortemente restrittivi in materia di contenimento della spesa di personale.

L'art. 67 del citato decreto-legge dispone, in primo luogo (commi 2 e 3), la sospensione per il 2009 dell'operatività di una serie di norme speciali che disponevano benefici per particolari categorie di personale o comunque riassegnazioni di somme ai fondi unici di amministrazione, e la successiva riduzione del 20% negli esercizi successivi per un risparmio stimato pari a 530 milioni di euro per il solo settore statale.

Viene poi (comma 5) reso più stringente il complessivo tetto di crescita dei fondi unici di amministrazione parametrato all'ammontare accertato nel 2004, diminuito di una percentuale pari al 10%.

A fronte di quanto da ultimo stabilito, il medesimo decreto-legge (art. 61, comma 17) prevede la possibilità di una riassegnazione ai fondi unici di amministrazione di quota parte delle riduzioni di spesa e delle maggiori entrate derivanti dalla prevista riorganizzazione delle amministrazioni centrali, attraverso l'istituzione di un apposito fondo, avente un'iniziale dotazione pari 100 milioni di euro.

In tale contesto le trattative per i rinnovi risultano concentrate pressoché esclusivamente sulla previsione dell'entità, delle modalità e della tempistica del recupero dei tagli effettuati e sull'impiego delle eventuali risorse da riassegnare, piuttosto che su richieste volte ad ottenere un immediato ulteriore incremento delle risorse ordinarie per la contrattazione, di difficile finanziamento nella situazione economica di riferimento.

Il quadro programmatico per l'avvio della tornata contrattuale deriva da un protocollo di intesa sottoscritto tra il Ministro per la funzione pubblica e l'innovazione e la maggioranza delle organizzazioni sindacali rappresentative, con il quale viene sancito l'impegno ad una rapida sottoscrizione dei contratti collettivi sulla base della corresponsione di incrementi pari al solo adeguamento della retribuzione al tasso di inflazione programmata, a fronte dell'impegno di un pieno recupero, sulla base di specifiche norme speciali, non solo dei tagli derivanti dall'inasprimento del limite di crescita dei fondi unici ma anche, per intero, di quelli connessi con la riduzione del gettito derivante dalle norme speciali richiamate nel decreto-legge n. 112.

Tale ultima previsione risulta in parte supportata dalla legge finanziaria per il 2009 (legge 22 dicembre 2008, n. 203) che all'art. 1, commi 33 e 34, prevede la riassegnazione ai fondi unici, in aggiunta al meccanismo previsto nel decreto-legge n. 112 del 2008, anche degli ulteriori eventuali risparmi di spesa derivanti dagli interventi di riordino delle amministrazioni, di razionalizzazione della spesa di personale, non presi in considerazione per determinare l'entità dei saldi di bilancio.

Su tali basi nei primi mesi del 2009 sono stati sottoscritti in sequenza (prima ancora dell'emanazione dell'atto di indirizzo da parte dei competenti comitati di settore) il contratto relativo al personale dei ministeri, della scuola, delle agenzie fiscali, degli enti pubblici non economici, delle università.

2.2.3 Problematiche connesse con la verifica della rappresentatività dei sindacati aderenti ai contratti

Per la prima volta dall'avvio del processo di privatizzazione, alcune sigle sindacali non hanno partecipato alle trattative per i rinnovi contrattuali avendo, sin dall'inizio, contestato i contenuti del citato protocollo di intesa.

Ad avviso della Corte la rottura del fronte sindacale - al di là delle modalità di applicazione della normativa vigente, in base alla quale i contratti collettivi sono validamente sottoscritti qualora le organizzazioni sindacali aderenti rappresentino nel loro complesso almeno il 51% come media tra il dato associativo e quello elettorale nel comparto o nell'area contrattuale di riferimento²² - pone l'esigenza di una riflessione sulla complessa e delicata questione dell'idoneità degli attuali criteri a garantire la verifica di una reale rappresentatività delle organizzazioni sindacali, all'interno di un sistema in cui l'efficacia normativa dei contratti collettivi nei confronti di tutti i dipendenti appare ulteriormente rafforzata da una serie di disposizioni tendenti a parificare le norme contrattuali a vere e proprie fonti del diritto.

²² Il Consiglio di Stato con parere n. 4108 emesso il 3 dicembre 2008 su richiesta della Presidenza del Consiglio dei ministri ha chiarito che la predetta percentuale del 51 per cento vada riferita non a tutte le organizzazioni sindacali, ma esclusivamente a quelle ammesse alla contrattazione che abbiano cioè una rappresentatività non inferiore al 5% come previsto dall'art. 43, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Il rischio da evitare, a fronte della sottoscrizione di contratti da parte di organizzazioni sindacali complessivamente poco rappresentative della platea dei destinatari delle norme, è quello di innescare forme di conflittualità permanente che non trovano composizione nella condivisione di un testo negoziale destinato a rimanere stabile per il previsto periodo di riferimento.

2.2.4 Il contenuto dei contratti stipulati: modalità per la riassegnazione ai fondi unici dei tagli di spesa

Il contenuto dei contratti relativi al biennio economico 2008-2009 appare estremamente semplificato e modulato sulla base di quanto pattuito per il comparto ministeri.

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

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

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

La Corte ha già sottolineato in tutti i rapporti di certificazione la natura al momento meramente programmatica di tale previsione in quanto il recupero è subordinato all'entrata in vigore di norme sostanziali di rango primario indispensabili per garantire la necessaria provvista finanziaria.

In relazione a quanto sopra, vanno in questa sede ribadite le perplessità relative al recepimento di un impegno politico tra il Governo e le organizzazioni sindacali all'interno di un contratto collettivo di lavoro che dovrebbe avere quale contenuto esclusivo la disciplina diretta ed immediata del rapporto di lavoro e la determinazione del trattamento economico per un determinato periodo di riferimento.

In merito alla praticabilità dell'ipotizzato recupero, a fronte di un ammontare dei tagli complessivi a carico dei fondi unici disposti complessivamente dall'art. 67 del decreto-legge n. 112 del 2008, per un importo quantificato in relazione tecnica pari a 720 milioni di euro per il 2009, risultano al momento disponibili, sul fondo previsto dall'art. 1, comma 34, della legge finanziaria per il 2009 (legge 22 dicembre 2008, n. 203) risorse stimabili nella minor misura di circa 130 milioni di euro (di cui 100 milioni derivanti dalla quota parte disponibile della dotazione iniziale del citato fondo e 30 quali ulteriori economie in corso di definitivo accertamento).

2.2.5 Considerazioni sulla compatibilità economico-finanziaria del rinnovo dei contratti per il biennio 2008-2009

La Corte, nel valutare la compatibilità economico-finanziaria degli oneri contrattuali relativi all'ipotesi di accordo per il personale del comparto ministeri, osservava, tra l'altro, come le previsioni contenute nel quadro programmatico del DPEF 2009-2013, approvato il 24 giugno 2008, erano state successivamente riviste in senso peggiorativo già nel corso del 2008²³.

La crescita del PIL reale – osservava la Corte – già stimata al ribasso nel citato documento, rispetto ai periodi precedenti (0,5% per il 2008 e 0,9% per il 2009), era stata, infatti, successivamente ricalcolata allo 0,1% per il 2008 e stimata allo 0,5% per il 2009, nella nota di aggiornamento del 23 settembre 2008, sino alla successiva stima negativa diffusa dall'ISTAT che vedeva il PIL nel terzo trimestre del 2008 in diminuzione dello 0,9% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (ISTAT, Conti economici trimestrali, 10 dicembre 2008).

Anche la crescita dei prezzi manifestava i rischi paventati, mostrando tuttavia segnali di frenata verso la fine dell'anno, attestandosi a poco più del 3%²⁴.

Il quadro macroeconomico previsto nel DPEF stimava, inoltre, la produttività in rallentamento (-0,7%) con un conseguente innalzamento del "costo del lavoro per unità di prodotto" (CLUP) per il 2008 (+4,7%)²⁵, *trend* quest'ultimo da tenere in considerazione per la complessiva definizione di una politica contrattuale, pur trattandosi di grandezze di difficile trasposizione in ambito pubblico.

In tale contesto, ad avviso della Corte, la contrattazione collettiva relativamente al personale pubblico avrebbe dovuto perseguire il duplice obiettivo di garantire una moderazione salariale per evitare tensioni sul fronte della tenuta dei conti pubblici e al contempo porre realmente le premesse per migliorare l'efficienza dei servizi pubblici, indispensabile anche per il rilancio dell'economia reale, attraverso la previsione di una contropartita in termini di miglioramento qualitativo delle prestazioni.

Aumenti anche contenuti del costo del lavoro, non compensati da reali incrementi di produttività, sono destinati ad amplificare gli effetti sull'economia reale del negativo andamento in termini reali del PIL, accompagnato da una permanenza, seppur in frenata, di fenomeni inflativi.

In relazione ai rischi sopradescritti la Corte esprimeva apprezzamento sulla rapida definizione delle trattative contrattuali e sulla decisione di limitare gli incrementi retributivi a percentuali corrispondenti all'ammontare dell'inflazione programmata per il biennio, al fine di garantire il potere di acquisto dei salari ed il conseguente livello di domanda interna di beni e servizi.

Tali incrementi, peraltro, risultavano concentrati in modo pressoché totale sulle componenti fisse della retribuzione, in contrasto con le indicazioni originariamente contenute negli atti di indirizzo dei comitati di settore²⁶.

²³ Delibera n. 3 del 6 febbraio 2009.

²⁴ Tali previsioni negative sono state confermate dall'ISTAT con comunicati diffusi nei mesi di gennaio, marzo e aprile 2009, ripreso dal Governo nella nota di aggiornamento al piano di stabilità 2008 del febbraio 2009 (PIL 2008: -1%; TIR 2008: 3,3%). Le previsioni Eurostat "Interim forecast January 2009" hanno stimato per l'Italia, per il 2009, un PIL in calo del 2%.

²⁵ Nella citata nota informativa, il costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) è stato rivisto al 5,3%.

²⁶ Confronta la delibera delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 8 del 16 marzo 2009 relativa al

Per garantire, allora la compatibilità della contrattazione con il quadro programmatico ed economico sopradescritto, sarebbe stato necessario che l'eventuale riassegnazione di risorse ai fondi unici di amministrazione venisse realmente finalizzata al recupero di produttività delle pubbliche amministrazioni.

In tal senso la Corte, in tutti i rapporti di certificazione relativi alla tornata contrattuale in corso, ha sottolineato la necessità della sottoscrizione, a tal fine, di nuovi accordi collettivi a livello nazionale, sede deputata alla definizione di regole vincolanti ed uniformi per tutti gli enti appartenenti ai diversi comparti.

2.3. Analisi comparata degli oneri relativi ai contratti collettivi per i bienni 2004-2005, 2006-2007 e 2008-2009. Il divario tra competenza e cassa

Sulla base delle quantificazioni effettuate dall'ARAN nelle diverse schede tecniche allegate alle ipotesi di accordo, le tabelle di seguito riportate evidenziano il costo dei contratti collettivi relativi agli ultimi tre rinnovi biennali²⁷.

Per ciascun contratto nella parte sinistra della tabella il relativo costo viene imputato ai diversi anni di riferimento seguendo il criterio della competenza, mentre nella parte destra viene indicato l'esercizio sul quale grava l'effettiva erogazione dei benefici, applicando il criterio della cassa²⁸. Confrontando i dati relativi ai medesimi comparti nei diversi bienni emerge un andamento sostanzialmente stabile della spesa per rinnovi nei primi due bienni, con un lieve incremento del costo del contratto scuola e un marcato abbattimento della spesa per rinnovi per l'ultimo biennio, dovuto in gran parte alla fissazione di minori percentuali di incremento in sede di programmazione, a fronte di una sostanziale stabilità dei dipendenti in servizio.

I grafici (*figure 1, 2 e 3*), redatti sulla base dei medesimi dati riportati nelle tabelle, rendono immediatamente visibile a livello aggregato come il ritardo nella sottoscrizione dei contratti abbia prodotto il fenomeno, più volte evidenziato dalla Corte, di una concentrazione della spesa di personale su un unico esercizio finanziario sul quale grava non solo il costo a regime dei contratti ma anche il peso della corresponsione di arretrati spesso riferibili ad oltre due anni di vacanza contrattuale.

Proprio il divario tra competenza contrattuale e cassa ha costituito un indubbio ostacolo alla tenuta della programmazione finanziaria e alla univocità e chiarezza nelle rilevazioni dell'andamento della spesa di personale.

Con riferimento al biennio 2004-2005 il costo dei rinnovi grava pressoché per intero (94,3%) sull'esercizio 2006, con una spesa pari a 13,1 miliardi (di cui oltre il 53% per arretrati), imputabile in gran parte agli oneri relativi al contratto per il personale della scuola (5,6 miliardi di cui 3,2 di arretrati).

Tale spesa rappresenta per l'anno considerato circa 0,9 punti di PIL.

CCNL per il personale delle università – biennio economico 2008-2009.

²⁷ Stipule effettuate da gennaio 2005 a febbraio 2009.

²⁸ Tale criterio non coincide del tutto con quello della competenza economica alla base delle rilevazioni di contabilità nazionale: secondo tale sistema, infatti, gli oneri contrattuali sono imputati per intero all'anno di sottoscrizione dei contratti, con un possibile divario allora rispetto al sistema della cassa, allorché la stipula avvenga in prossimità della chiusura dell'esercizio e non sia possibile nell'anno considerato la materiale erogazione dei benefici.

Tabella 1

Oneri derivanti dai CCNL relativi al biennio 2004-2005

(milioni di euro)

Comparti	Stipula	Consist.	Competenza					Cassa			
			2004	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Aziende autonome	dic-05	34.224	25,57	55,75	65,74				147,06		
Ministeri	dic-05	194.628	132,17	289,80	342,74			421,97	342,74		
Scuola	dic-05	1.135.000	1.203,11	2.030,09	2.398,47				5.631,67		
Università	mar-06	58.686	38,42	84,45	120,12				242,99		
Afam	apr-06	8.132	7,03	15,41	19,02				41,46		
Ministeri coda	apr-06	194.628			49,02				49,02		
Presidenza del Cons. dei min.	apr-06	2.069	1,72	3,70	5,84				11,26		
Ricerca	apr-06	20.171	19,52	42,80	51,93				114,25		
Enti pubblici non econ.	mag-06	59.937	50,72	11,14	135,32				197,18		
Regioni e autonomie locali	mag-06	555.734	331,85	722,20	1.023,05				2.077,10		
Agenzie fiscali	giu-06	55.166	42,65	92,85	134,37				269,87		
Servizio sanitario nazionale	giu-06	569.554	413,31	906,50	1.096,71				2.416,52		
Enea	dic-06	3.236	3,00	6,60	8,00	8,00				25,60	
Enac	gen-07	878	0,70	1,54	1,87	1,87				5,99	
Unioncamere	gen-08	69	0,07	0,15	0,18	0,18	0,18				0,76
Segretari comunali	mar-08	4.801	7,73	16,88	20,59	20,59	20,59				86,38

Aree	Stipula	Consist.	Competenza					Cassa			
			2004	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Area I	apr-06	4.445	9,06	19,93	26,11				55,10		
Area V	apr-06	8.169	11,76	26,01	31,45				69,22		
Area VIII	apr-06	340	0,86	1,90	2,35				5,11		
Area III	lug-06	21.734	33,12	72,62	88,34				194,08		
Area IV	lug-06	117.689	199,78	438,23	533,14				1.171,15		
Area VI	ago-06	5.517	11,47	25,27	31,65				68,39		
Cnel	gen-07	10	0,03	0,06	0,07	0,07				0,23	
Enea	mar-07	47	0,11	0,25	0,30	0,30				0,96	
Area II	mag-07	11.116	20,59	45,34	55,04	55,04	55,04			176,00	55,04
Enac	mag-07	167	0,38	0,88	1,02	1,02				3,30	
Area VII	mar-08	436	0,87	1,91	2,32	2,32	2,32				9,74

Fonte : elaborazione Corte dei conti su dati ARAN.

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

Legenda : ND: personale non dirigente; D: personale dirigente; SC: segretari comunali.

Tabella 2

Oneri derivanti dai CCNL relativi al biennio 2006-2007

(milioni di euro)

Comparti	Stipula	Consist.	Competenza				Cassa			
			2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Enti pubblici non econ.	set-07	59.860	11,20	56,01	124,92			67,21	124,92	
Ministeri	set-07	191.796	28,03	143,78	322,09			171,81	322,09	
Scuola	dic-07	1.144.181	547,57	1.270,47	2.278,87				4.096,90	
Art. 15 l. 222/07 Epne	dic-07	59.860		54,00				54,00		
Art. 15 l. 222/07 Ministeri	dic-07	191.796		156,25				156,25		
Art. 15 l. 222/07 Scuola	dic-07	1.144.181		396,00					396,00	
VV.FF.	gen-08	34.685	5,31	28,75	63,86			34,05	63,86	
Agenzie fiscali	apr-08	57.537	9,62	110,89	119,66				240,17	
Autonomie locali ⁽¹⁾	apr-08	554.394	71,39	825,07	1.043,27				1.939,73	
Scuola coda docenti	apr-08	1.144.181		564,00	354,10				918,10	
Ssn	apr-08	574.782	85,04	972,58	1.057,64				2.115,26	
Scuola coda Ata	lug-08	1.144.181			104,73				104,73	
VV.FF. (coda) ⁽²⁾	lug-08	34.685		35,33	21,51				56,83	
Università	ott-08	59.997	8,69	97,95	105,36				212,00	
Ministeri coda	gen-09	191.796		24,87	28,02					52,89
Enti pubblici non econ. coda	feb-09	59.860		14,84	11,01	11,01				36,86

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

Tabella 3

Oneri derivanti dai CCNL relativi al biennio 2008-2009

(milioni di euro)

Comparti	Stipula	Consist.	Competenza				Cassa			
			2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Agenzie fiscali	gen-09	56.888			10,21	82,76				92,97
Ministeri	gen-09	182.416			28,71	229,67				258,38
Scuola	gen-09	1.153.026			184,28	1.519,47				1.703,75
Enti pubblici non econ.	feb-09	56.594			10,30	88,85				99,15
Università	mar-09	57.781			10,28	72,13				82,41

Fonte : elaborazione Corte dei conti su dati ARAN.

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

Legenda : ND: personale non dirigente; D: personale dirigente; SC: segretari comunali.

⁽¹⁾ Il valore a regime tiene conto dell'incremento delle risorse per la contrattazione integrati⁽²⁾ Il valore a regime include 9,6 mln *una tantum*.⁽³⁾ Il valore a regime include 0,39 mln *una tantum*.

Figura 1

Concentrazione della spesa derivante dai rinnovi contrattuali – Biennio 2004-2005

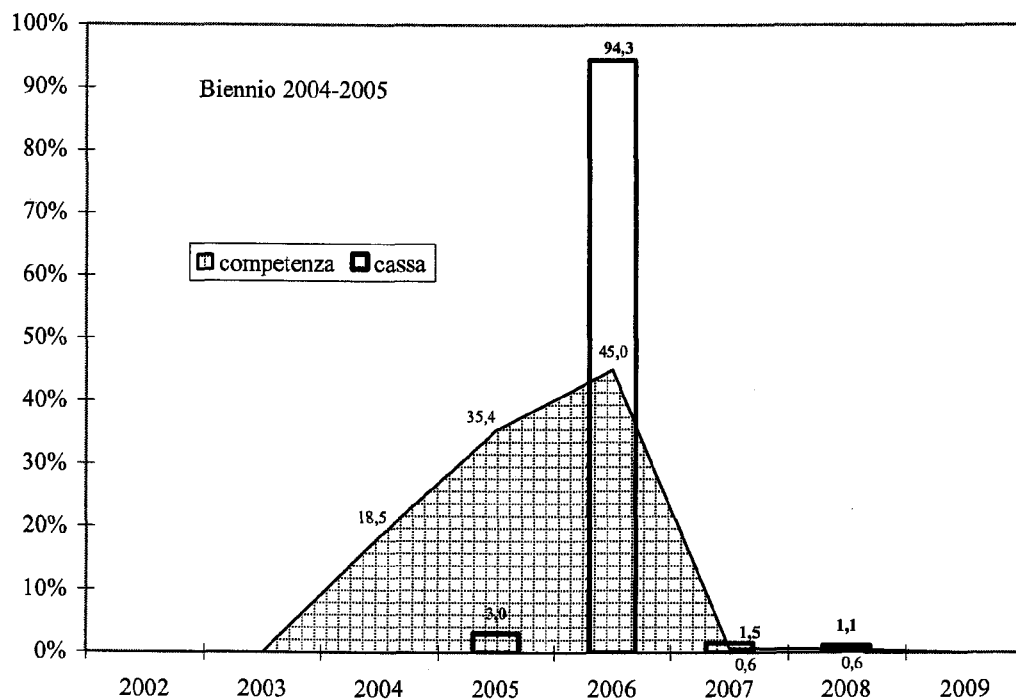


Figura 2

Concentrazione della spesa derivante dai rinnovi contrattuali – Biennio 2006-2007

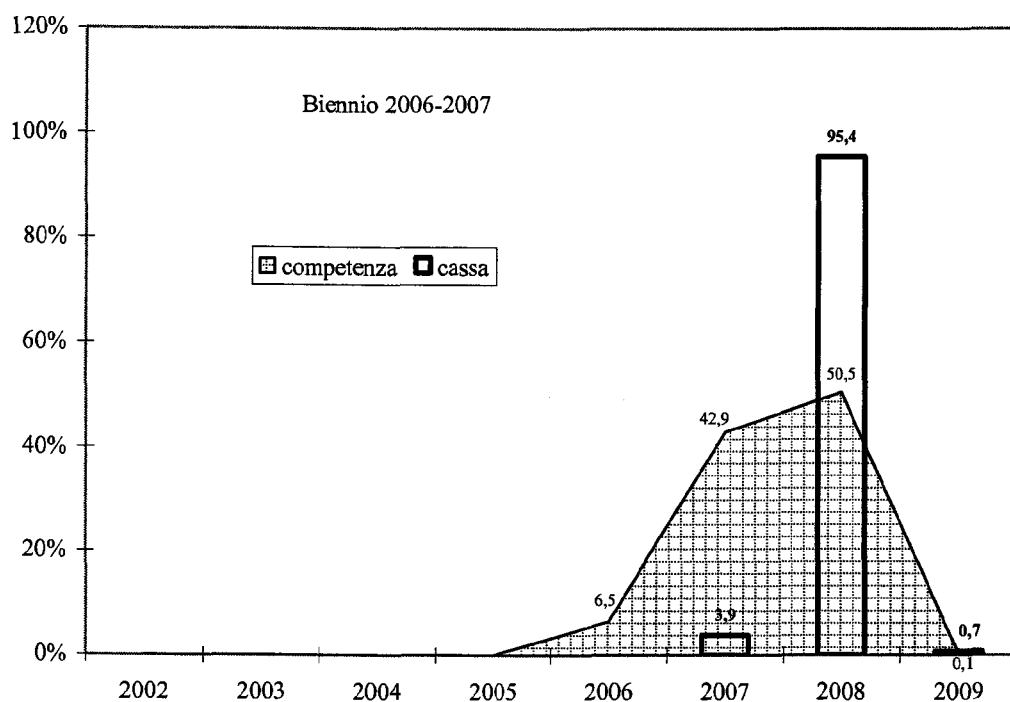
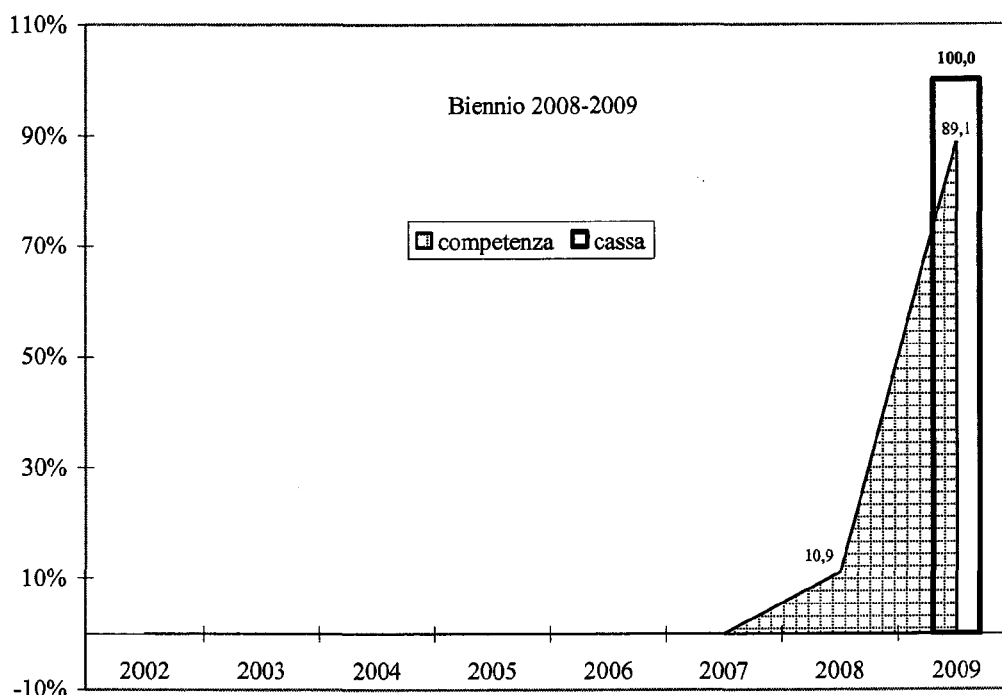


Figura 3

Concentrazione della spesa derivante dai rinnovi contrattuali – Biennio 2008-2009

Sempre in relazione al predetto biennio 2004-2005 si evidenzia come la ritardata sottoscrizione di alcuni contratti, in particolare di quello relativo ai segretari comunali, abbia determinato uno slittamento della cassa addirittura ai successivi esercizi 2007 e 2008, con un divario rispetto al criterio della competenza di ben quattro anni.

Analogo andamento si registra per il successivo biennio 2006-2007. Aggregando i dati relativi ai contratti sinora stipulati emerge un divario di tre anni tra competenza e cassa, con una concentrazione dei pagamenti sull'esercizio 2008²⁹ (95,4% della spesa complessiva, per un totale di 11,9 miliardi di cui il 48% per arretrati).

Relativamente a tale biennio, peraltro, il divario evidenziato è destinato ulteriormente ad acuirsi in relazione alla mancata sottoscrizione a tutt'oggi della maggior parte dei contratti relativi alle aree dirigenziali.

Il grafico relativo alla tornata contrattuale 2008-2009 evidenzia una significativa inversione di tendenza.

Nei primi tre mesi del 2009, infatti, sono stati sottoscritti i contratti collettivi dei principali comparti di contrattazione del personale non dirigente, compreso quello della scuola, con imputazione per intero degli oneri al predetto esercizio finanziario.

²⁹ Solo l'entrata in vigore della legge n. 22 del 2007 ha consentito, come detto nel precedente paragrafo, di anticipare la corresponsione di alcuni emolumenti agli interessati relativamente ai contratti stipulati nell'esercizio finanziario 2007

Decisamente minore la corresponsione di arretrati (circa l'11% della spesa), da correlare non solo alla maggior tempestività nella stipula, ma anche e soprattutto alla decisione di corrispondere agli interessati, per il primo anno di vigenza del contratto, esclusivamente l'indennità di vacanza contrattuale.

2.4. Prime considerazioni sulla contrattazione integrativa

2.4.1 Le criticità dell'attuale sistema di rilevazione dei dati

Come riferito nel capitolo primo della presente relazione la legge n. 133 del 2008 ha dettato norme di notevole rilievo sul rafforzamento dei controlli esterni demandati alla Corte dei conti in materia di contrattazione integrativa.

In attuazione di tale previsione la Corte ha già avviato gli opportuni contatti con la Ragioneria generale dello Stato al fine di disporre in tempi brevi del patrimonio informativo necessario all'implementazione della propria attività di referto, a partire dalle risultanze della contrattazione per il quadriennio in corso.

In questa sede partendo dalle informazioni già disponibili nei diversi conti annuali aggiornate al 31 dicembre 2007 (relative, quindi, agli esiti del precedente quadriennio di contrattazione), si ritiene utile enucleare a livello aggregato di comparto le linee di tendenza ritenute significative, evidenziare criticità da correggere, indicare temi meritevoli di ulteriori analitici approfondimenti.

Da una prima analisi dei dati contenuti nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, contenuti nella tabella n. 15 del conto annuale, emerge la necessità di migliorare l'attuale sistema di codifica sia per quanto attiene alle fonti di finanziamento dei fondi unici di amministrazione sia con riferimento agli impieghi delle risorse. Spesso istituti analoghi sono indicati con denominazioni diverse in relazione alla diversa terminologia adottata nei singoli contratti collettivi nazionali ed integrativi.

Una volta omologata la terminologia sia le fonti di finanziamento che gli impieghi andrebbero, allora, opportunamente raggruppati secondo criteri da approfondire e da concordare con questa Corte, in categorie omogenee, come quelle utilizzate a titolo esemplificativo ed in via sperimentale nella *tabella 4* del presente capitolo, al fine di rendere possibile un'analisi comparativa a livello aggregato dell'andamento dei finanziamenti e dell'utilizzo delle risorse per tipologie di impiego. Per ciascuna fonte di finanziamento andrebbe inoltre indicato il carattere fisso o variabile della stessa.

Al di là di quanto sopra, l'attuale rilevazione dei dati relativi alla consistenza dei fondi di amministrazione risulta improntata non già al criterio della cassa, come per tutti gli altri dati contenuti nel conto annuale, ma a quello della competenza contrattuale. Se, da un lato, tale metodologia consente di valutare l'effetto complessivo della tornata, dall'altro impedisce di rilevare anno per anno il rapporto tra l'ammontare del fondo certificato dai competenti organi di controllo e la crescita nel medesimo periodo di riferimento della retribuzione accessoria, il cui finanziamento rappresenta la ragione storica dell'istituzione dei fondi unici di amministrazione.

Quanto sopra con particolare riferimento alle progressioni economiche, le cui risorse risultano considerate come comunque presenti nel fondo, anche se già impegnate in anni precedenti e quindi non disponibili per ulteriori impieghi.

Appare in tal modo difficile verificare tempi e modi di attuazione dei percorsi di mobilità orizzontale, quantificare anno per anno l'entità delle risorse impiegate per tali finalità ed il numero degli interessati (anche al fine di verificare l'effettiva selettività delle procedure in relazione alla percentuale di partecipanti), in quanto il dato riportato è la risultante aggregata di tutte le procedure concluse a partire dalla contrattazione per il quadriennio normativo 2002-2005 con la quale è stato modificato l'ordinamento professionale nei diversi comparti.

Altrettanto difficile verificare se e con quali tempi i diversi enti interessati adempiono all'obbligo di considerare indisponibili le risorse presenti nel fondo una volta concluse le procedure di riqualificazione nonché quello di riassegnare le stesse ai pertinenti capitoli di bilancio sui quali a regime viene a gravare la maggior spesa per la rideterminazione in aumento del trattamento fisso spettante agli interessati.

Sotto il profilo metodologico, va ulteriormente segnalato il fatto che, a partire dall'esercizio 2006, nel quale è stato introdotto un limite alla crescita dei fondi unici parametrato all'ammontare degli stessi nel 2004, le rilevazioni effettuate dall'Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale (IGOP) non registrano anno per anno il gettito teoricamente derivante dalle diverse fonti di alimentazione sul quale operare la prevista eventuale riduzione, ma si limitano a riportare l'ammontare disponibile, rinunciando in tal modo ad un utile strumento di analisi per comprendere il gettito potenziale dei diversi istituti e l'ammontare delle economie realizzate.

All'attualità, infine, le indicazioni relative al rispetto dei criteri meritocratici per la distribuzione di quota parte delle risorse e di effettivi principi di selettività sono al momento rimesse all'autocertificazione di ciascun ente, senza che sia contemplata una specifica indicazione dei parametri in presenza dei quali l'ente possa dare risposta positiva.

Relativamente a tale aspetto risultano già concordate con l'IGOP le opportune modifiche alle istruzioni da inviare ai diversi enti per la compilazione dei modelli di rilevazione.

2.4.2 Analisi aggregata della dinamica delle fonti di alimentazione dei fondi unici e dei diversi utilizzi delle risorse

Premesso quanto sopra, sulla base dei dati contenuti nell'apposita sezione del conto annuale, la tabella di seguito riportata indica, per i principali comparti di contrattazione del personale, relativamente all'esercizio 2007:

- la percentuale di gettito attribuibile alle diverse fonti di alimentazione raggruppate per categorie omogenee;
- la percentuale di riparto delle risorse tra i diversi possibili impieghi;
- la quota *pro capite*, in euro, delle risorse del fondo in ciascun comparto.

Emergono da una prima lettura alcune significative linee di tendenza che meritano di essere approfondite.

L'ammontare dei diversi fondi si attesta su valori estremamente difforni con un *range* che varia dai 2.541 euro lordi annui *pro capite* riferiti al comparto università ai 12.597 euro per il comparto enti pubblici non economici, con un valore medio pari a 6.405 euro.

Tabella 4

Consistenza e impiego dei fondi unici dei comparti di contrattazione per il personale non dirigenziale

ANNO 2007	SSN	EPNE	EERR	EELL	MIN	AG. FIS.	PCM	UNI
1) Risorse storiche	83,4	73,4	64,8	54,6	32,2	10,6	15,3	40,6
2) Incrementi contrattuali	5,9	11,0	12,3	8,0	22,0	6,8	2,2	10,1
3) Riassegnazione al fondo emonumenti personale cessato dal servizio di cui RIA	-	3,7	3,1	1,6	9,0	4,4	1,4	6,8
4) Risorse per diminuzione straordinario	-	2,9	3,1	-	6,7	4,1	1,1	5,4
5) Economie da part time	-	0,9	-	-	0,6	2,2	34,6	1,6
6) Sponsorizzazioni e proventi conto terzi	-	2,5	0,4	-	6,6	1,7	0,9	4,7
7) Risparmi spesa di personale (economie di gestione)	-	0,6	0,2	-	1,7	0,0	0,5	0,9
8) Risorse provenienti leggi speciali	-	0,5	0,2	-	3,9	1,8	5,0	-
9) Risorse aggiuntive per attivazione nuovi servizi	-	2,4	-	-	10,8	1,9	-	4,2
10) Risorse aggiuntive per enti virtuosi	-	8,9	1,5	22,8	-	-	-	15,3
11) Risorse aggiuntive previste convenzioni ministero economia e finanze	-	-	-	4,1	-	-	-	-
12) Risorse aggiuntive regionali	-	-	-	-	-	41,7	-	-
13) Stanziamento aggiuntivo personale in prestito (art. 9 d.lgs. n. 303 del 1999)	-	-	-	-	-	-	-	-
14) Altre risorse	3,6	3,3	9,8	5,1	9,3	15,0	13,5	13,2
15) Somme provenienti dall'anno precedente	7,9	1,1	7,8	5,3	8,1	13,9	-	21,2
16) Riduzione fondo	-0,8	-8,3	0,0	-1,5	-4,2	0,0	0,0	-18,6

U T I L I Z Z O	1)	2)	3)	4)	5)	6)
1) Produttività individuale e collettiva	19,7	27,4	4,1	19,8	56,7	41,7
2) Progressioni economiche e posizioni organizzative	27,4	22,5	2,6	44,0	18,5	15,8
3) Indennità fisse	13,0	5,8	66,2	10,3	-	21,3
4) Indennità variabili e straordinario	28,4	10,3	10,6	17,6	5,4	12,1
5) Altre destinazioni	3,3	33,6	3,0	2,9	10,3	1,6
6) Somme rinviate all'anno successivo	8,2	0,4	13,4	5,4	9,1	7,6

Totale procapite (euro)	7.712	12.597	10.797	5.472	3.289	8.642	10.050	2.541
-------------------------	-------	--------	--------	-------	-------	-------	--------	-------

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

Difficile, peraltro, effettuare comparazioni in quanto relativamente ad alcuni comparti è posto a carico del fondo il pagamento di una serie di voci retributive fisse, prima tra tutte l'indennità di amministrazione, in altri casi pagate attingendo dagli ordinari capitoli di bilancio.

Dal lato del finanziamento, a testimonianza delle difficoltà di codifica, elevata appare in tutti i comparti l'incidenza della voce 14 corrispondente al gettito proveniente da fonti di finanziamento indicate genericamente nel conto annuale come "altre risorse" (5% come dato medio per tutti i comparti di contrattazione, con percentuali abbastanza uniformi nei diversi settori presi in considerazione).

Le risorse cosiddette "storiche" (voce 1) rappresentano in media nel 2007 il 65,5% delle disponibilità, con percentuali che variano dal 9,8 per le agenzie fiscali³⁰ al 74,1% per gli enti pubblici non economici.

Relativamente modesta l'incidenza delle riassegnazioni al fondo di emolumenti propri di alcune categorie, al momento della cessazione dal servizio dei percettori (in particolare della retribuzione individuale di anzianità mantenuta ad esaurimento e non più spettante quale emolumento ordinario). Complessivamente la predetta voce rappresenta nel 2007 l'1,7% delle risorse totali, in netta flessione, peraltro, rispetto alle rilevazioni dei precedenti esercizi.

La voce 8 "risorse provenienti da leggi speciali"³¹ assume rilevanza con riferimento pressoché esclusivo ai comparti ministeri - dove rappresenta in percentuale il 10,8% - ed enti pubblici non economici (2,4% del totale).

Con riferimento a tale fonte di alimentazione la Corte ha più volte sottolineato l'esigenza di una ricognizione delle diverse disposizioni normative che prevedono benefici per il personale, aggiuntivi rispetto a quelli derivati dalla contrattazione, di un esplicito ed analitico richiamo delle predette norme nei diversi contratti e di una quantificazione disaggregata, sia pur a livello di stima, del relativo gettito³².

Con riferimento al comparto enti locali rilevante appare l'ammontare delle disponibilità aggiuntive che ciascun ente, senza limiti predeterminati, può destinare al fondo in caso di attivazione di nuovi servizi³³. Il relativo gettito si attesta, infatti, nel 2007 al 22,8% del totale.

Al riguardo più volte la Corte ha sottolineato il rischio di una crescita incontrollata delle retribuzioni complessive, derivante dall'applicazione di una

³⁰ Per il comparto agenzie fiscali va considerato peraltro il rilevante ammontare (45,6%) delle risorse originariamente utilizzate nell'ambito delle convenzioni con il Ministero dell'economia e delle finanze per favorire ed incrementare il recupero di produttività nella lotta all'evasione fiscale (voce 11 della tabella) e successivamente confluite nel fondo unico per consentire il pagamento a tutti gli interessati dell'indennità di agenzia istituita con il primo contratto collettivo specifico per il comparto a incrementare la produttività nell'ambito.

³¹ In alcuni casi, le leggi destinano genericamente ai fondi quota parte di risparmi ed economie, in altri prevedono il finanziamento diretto di particolari voci retributive in favore di specifiche categorie di personale.

³² Tale voce di alimentazione dovrebbe evidenziare nelle successive rilevazioni un forte ridimensionamento in relazione al disposto dell'art. 67 del decreto-legge n. 112 del 2008 che ha sospeso, per quanto attiene all'esercizio 2009, l'applicazione di una serie di norme speciali, che destinavano risorse ai fondi unici di amministrazione, prevedendo per gli esercizi successivi una riduzione del 20% del relativo gettito con finalizzazione esclusiva della quota restante al finanziamento di istituti retributivi correlati ad una reale valutazione del merito individuale dei dipendenti e del loro concorso ad incrementi di produttività di ciascun ente.

³³ Tale previsione è stata introdotta dall'art. 15, comma 5, del contratto collettivo relativo al quadriennio normativo 1998-2001 e successivamente costantemente riprodotta.

disposizione legata a presupposti estremamente generici e non facilmente controllabile, priva, oltretutto, dell'indicazione di un limite massimo per la sua attuazione in sede decentrata.

In relazione allora all'accertato ammontare in termini assoluti e percentuali della predetta fonte di alimentazione, appare necessario formulare in questa sede un forte richiamo agli organi incaricati del controllo sulla contrattazione integrativa al fine di assicurare una rigorosa verifica dell'esistenza, caso per caso, dei presupposti per l'applicazione della norma da correlare ad un incremento delle prestazioni individuali tale da determinare un effettivo miglioramento nel servizio da rendere alla collettività (es. maggior durata dell'orario di ricevimento del pubblico, riduzione accertata dei tempi dei vari procedimenti).

Sempre per gli enti locali tra le fonti di finanziamento iniziano ad assumere complessiva rilevanza, in termini percentuali, le disposizioni che prevedono incrementi del fondo unico subordinati al raggiungimento di parametri di virtuosità gestionale.

Complessivamente per il quadriennio 2002-2005 il loro valore rispetto al totale del fondo si attesta su una percentuale del 4,1%, destinata ad aumentare in relazione alle analoghe previsioni contenute nei contratti concernenti i due bienni successivi.

Sul punto la Corte nel prendere atto che, a differenza del caso precedente, le norme della contrattazione nazionale prevedono, comunque, un limite massimo all'integrazione dei fondi, ha sottolineato da un lato la scarsa significatività dei parametri per attivare l'istituto in questione e manifestato, dall'altro, fondati dubbi in relazione alla stabilizzazione di volta in volta prevista del gettito derivante dalla precedente contrattazione³⁴.

Per le agenzie fiscali la fonte di alimentazione più rilevante (41% del totale) risulta costituita dal versamento al fondo unico delle risorse aggiuntive previste dal d.lgs n. 300 del 1999 istitutivo delle agenzie medesime, inizialmente correlate al raggiungimento di obiettivi predeterminati in termini di maggior accertamento di reddito imponibile non dichiarato.

Con la costituzione del comparto, avvenuta a partire dalla tornata contrattuale 2004-2005, tali importi sono stati conglobati nel neo istituito fondo unico di amministrazione ed utilizzati in gran parte per corrispondere agli interessati l'indennità di agenzia, introdotta in analogia con la corrispondente voce del comparto ministeri, a fronte di un precedente utilizzo delle risorse disciplinato dalle medesime convenzioni e correlato all'impegno individuale degli interessati nelle attività di contrasto all'evasione³⁵.

³⁴ Confronta delibera n. 12 del 20 aprile 2006 concernente la certificazione del contratto collettivo per gli enti locali relativo al quadriennio normativo 2002-2006.

³⁵ In merito alla previsione sopracitata la Corte nel rapporto di certificazione relativo al primo contratto collettivo per il personale delle agenzie fiscali esprimeva forti perplessità sull'operazione sopradescritta sottolineando tra l'altro come "al fine di consentire l'utilizzo immediato delle risorse previste dall'art. 59, comma 4, lett. c) del d.lgs. n. 300 del 1999, le convenzioni tra il Ministero dell'economia e le diverse agenzie fiscali relative al 2003 sono state, a posteriori, modificate proprio per tenere conto della decisione, che andava maturando in sede di contrattazione, di un diverso impiego delle risorse per coprire gli oneri derivanti dalla contrattazione stessa".

La situazione ora descritta - osservava in quella sede la Corte - s'inquadra in un'esigenza, divenuta una "costante" della tornata negoziale, in base alla quale si è fatto ricorso alle risorse prelevabili dai vari fondi, destinati alla produttività, per consentire incrementi fissi e continuativi delle retribuzioni.

In tal modo, osservava la Corte nella delibera di certificazione relativa all'ipotesi di accordo il contratto collettivo, ha, di fatto, depotenziato uno degli strumenti maggiormente innovativi dell'operare delle agenzie fiscali, privando le convenzioni stipulate tra il Ministro e le diverse agenzie fiscali del momento incentivante rappresentato dalla possibilità di implementare la retribuzione dei dipendenti sulla base di una valutazione *a posteriori* del raggiungimento degli obiettivi previsti.

Dal lato dell'utilizzo delle risorse, alla produttività individuale e collettiva (al momento non disaggregabile nei singoli istituti al fine di verificare l'adozione di effettivi criteri di premialità) vengono dedicate, nel 2007, risorse pari in media al 23,8% con percentuali che variano dal 4,1% negli enti di ricerca al 41,7% nelle agenzie fiscali.

Le progressioni economiche sinora effettuate hanno assorbito risorse in percentuale variabile dal 2,6% negli enti di ricerca al 44% negli enti locali, a fronte di una media pari al 30,5%. La percentuale di risorse destinata al pagamento di indennità fisse e variabili compreso, in alcuni comparti, lo straordinario, si attesta su un valore medio pari al 33% circa, risultante da percentuali ricomprese tra il 77% degli enti di ricerca (il cui fondo presenta dunque elevati profili di rigidità) e il 5,4% del comparto ministeri, dove, peraltro, come detto, la maggior parte delle indennità fisse sono a carico degli ordinari capitoli di bilancio.

Notevole, infine, è l'ammontare di risorse non utilizzate negli anni di competenza e trasportate nel successivo esercizio in relazione ai ritardi nell'attivazione degli istituti previsti in contrattazione integrativa (circa il 7% come dato medio riferito a tutti i comparti rientranti nella riagggregazione operata dalla Corte).

CAPITOLO TERZO

I RISULTATI DI INSIEME DELLA GESTIONE DEL PERSONALE

I risultati delle politiche pubbliche in materia di personale descritte nel capitolo I e le conseguenze della contrattazione collettiva trattata nel suo svolgimento nel capitolo II, sono esaminate in modo disaggregato per il personale dirigente, per quello appartenente ai comparti e per il personale in regime di diritto pubblico nei capitoli che seguono, attraverso un esame dei più recenti dati contenuti nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, relativi all'andamento di tutte le variabili che compongono il costo del lavoro (consistenza degli addetti suddivisi per tipologia di rapporto di lavoro, costo del personale disaggregato nelle sue diverse componenti, anzianità di servizio, inquadramento nelle qualifiche professionali e nelle fasce retributive, mobilità tra i diversi comparti).

A tale analisi appare opportuno premettere una breve riflessione sulla metodologia utilizzata per la redazione del predetto documento, sull'esatto significato della terminologia, nonché un primo commento a livello aggregato sulla dinamica quantitativa del personale pubblico e della spesa sostenuta.

Come evidenziato nella premessa, al 31 dicembre 2007, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono 3.583.296. Tale numero raggruppa, come si evince dalla tabella di seguito riportata, tutti i dipendenti delle amministrazioni indicate nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, indipendentemente dalla qualifica (dirigenti e non), con contratto di lavoro a tempo indeterminato e determinato, compresi i lavoratori interinali, i lavoratori socialmente utili e gli assunti con contratto di formazione e lavoro. Il dato si riferisce alle amministrazioni statali e non statali, compreso il personale in regime di diritto pubblico ed alle autorità indipendenti destinatarie indirette di alcune norme contenute nel citato decreto legislativo n. 165 del 2001.

A testimonianza della difficile realizzazione dell'obiettivo di una sostanziale diminuzione del numero degli addetti, a livello complessivo il dato quantitativo risulta stabile nel triennio, con addirittura una crescita nel 2006 ed una lieve diminuzione nell'anno successivo.

La flessione risulta più accentuata nell'ambito del personale del settore statale (comprensivo del personale dei comparti e del personale in regime di diritto pubblico – le cui unità passano dalle 1.986.923 del 2005 alle 1.971.650 del 2007 – rispetto alla minor diminuzione registrata nell'ambito di quello appartenente al settore non statale (Servizio sanitario nazionale, Regioni e autonomie locali, università, ricerca, enti pubblici non economici, ecc.) che si attesta nel 2007 a 1.611.646 unità (-0,7% rispetto al 2005).

Il personale con rapporto a tempo indeterminato – 3.428.666 unità nel 2007 – registra, peraltro, rispetto al 2005 una diminuzione di appena lo 0,8% da ricondurre prevalentemente ai comparti Servizio sanitario nazionale (SSN), enti pubblici non economici, Regioni e autonomie locali, ministeri e ricerca. In controtendenza, l'andamento in crescita del personale appartenente al comparto scuola, università e Presidenza del Consiglio dei ministri.

Tabella 1

*Unità in servizio presso le Amministrazioni
rilevate dal conto annuale nel periodo 2005-2007*

Comparti e aree dirigenziali	2005	2006	2007
Ministeri	199.854	195.977	190.174
Agenzie fiscali	57.689	58.404	57.526
Presidenza del consiglio dei ministri	2.608	2.438	2.726
Vigili del fuoco	35.034	34.612	35.124
Monopoli di Stato	1.376	1.397	1.330
Scuola	1.127.531	1.148.562	1.138.244
AFAM	9.499	9.579	8.449
Forze armate	201.638	200.947	191.825
Corpi di polizia	338.520	336.266	333.492
Magistratura	10.627	10.428	10.280
Carriera diplomatica e prefettizia	2.547	2.544	2.480
<i>Settore statale</i>	<i>1.986.923</i>	<i>2.001.154</i>	<i>1.971.650</i>
Servizio sanitario nazionale	723.002	725.178	722.579
Regioni e autonomie locali	615.651	602.640	591.422
Regioni a statuto speciale	65.541	79.395	81.838
Enti pubblici non economici	65.667	64.119	62.778
Ricerca	20.223	19.920	19.979
Università	121.520	122.785	122.006
Enti art. 70, c. 4 d.lgs. 165/01	4.711	4.729	4.564
Enti art. 60, c. 3 d.lgs. 165/01	4.800	4.799	4.997
Autorità indipendenti	1.433	1.474	1.483
<i>Settore non statale</i>	<i>1.622.548</i>	<i>1.625.039</i>	<i>1.611.646</i>
Totale	3.609.471	3.626.193	3.583.296

Una dinamica in ascesa nel triennio si rileva, viceversa, in ordine ai dipendenti con rapporto di lavoro flessibile. Cresce in particolare il personale a tempo determinato – che passa dalle 104.311 unità del 2005 alle 113.301 unità del 2007 - e il numero di dipendenti con contratto interinale (11.652 contratti nel 2007). Diminuisce invece il ricorso ai contratti di formazione e lavoro (4.315 nel 2007) e, in maniera più sensibile, il ricorso ai lavoratori socialmente utili (25.362 unità nel 2007; -6,5% rispetto al 2005).

Tabella 2

*Unità di personale in servizio aggregate
per natura del rapporto di lavoro nel periodo 2005-2007*

Rapporto di lavoro	2005	2006	2007
Tempo indeterminato	3.456.492	3.470.053	3.428.666
Tempo determinato	104.311	108.784	113.301
Interinale	9.348	10.632	11.652
Lavori socialmente utili	34.523	30.547	25.362
Formazione lavoro	4.797	6.177	4.315
Totale	3.609.471	3.626.193	3.583.296

L'analisi dei dati di spesa necessita di una breve premessa metodologica.

Il conto annuale, basato su una rilevazione censuaria di dati provenienti da circa 10 mila enti che necessitano di essere verificati, resi omogenei ed opportunamente aggregati, evidenzia, nell'ultimo periodo, un significativo recupero di tempestività, una diminuzione degli enti inadempienti e minori margini di errore anche in relazione alla introduzione di momenti di verifica automatica su eventuali dati palesemente anomali. La complessità delle operazioni ed il numero sempre maggiore di informazioni richieste agli enti, soggette ogni anno a modifiche talora significative della metodologia, rende al momento inevitabile uno scarto temporale pari ad oltre un anno tra il periodo di rilevazione dei dati e la loro diffusione tramite sistemi informatici.

A tutt'oggi, come detto, risultano disponibili le elaborazioni aggiornate al 31 dicembre 2007, suscettibili, peraltro di successive modificazioni.

Tali dati quindi, in relazione ai ritardi nella sottoscrizione dei contratti collettivi registrano, per tutte le categorie, esclusivamente gli effetti della tornata contrattuale 2002-2005, in quanto quella relativa al biennio successivo risulta avviata a partire dal 2008 e non ancora conclusa con riferimento alle aree dirigenziali.

Ciascuna tornata contrattuale viene, dunque, avviata, in mancanza di dati significativi che evidenzino gli effetti a consuntivo di quella precedente, con riferimento, in particolare, alle conseguenze di norme particolari che prevedono costi solo stimati in relazione alla indeterminatezza del numero degli effettivi destinatari.

Più volte la Corte ha auspicato l'effettuazione di un monitoraggio anche a campione in merito agli effetti di particolari istituti economici.

Nel capitolo IV della presente relazione si dà atto al riguardo dei risultati di un'indagine effettuata dalla Sezione di controllo sulla gestione in merito agli effetti della cosiddetta "clausola di salvaguardia" introdotta nei contratti della dirigenza a partire dalla tornata contrattuale 2002-2005, che potrebbe rappresentare il punto di partenza per ulteriori analoghe verifiche.

Sotto il profilo contabile, le elaborazioni contenute nel conto annuale si riferiscono alla spesa di personale effettivamente sostenuta in ciascun esercizio dai diversi enti secondo il criterio della cassa con l'unica eccezione degli enti appartenenti al comparto SSN che, a partire dalla rilevazione del 2001, in relazione alla adozione del metodo di contabilità analitica per la predisposizione dei propri

bilanci, inviano i dati di spesa in termini di competenza economica. Ne consegue che i diversi aggregati di seguito descritti sono difficilmente raffrontabili, al di là di apparenti similitudini terminologiche con le elaborazioni e gli aggregati riportati nel conto economico della pubblica amministrazione effettuate sulla base dei criteri di contabilità economica derivata dai manuali redatti in sede Eurostat.

Più volte questa Corte ha sottolineato l'esigenza della messa a punto di una metodologia che consenta il raffronto tra le due serie di dati riferiti alla consistenza del personale pubblico ed alla relativa spesa.

Premesso quanto sopra, il conto annuale raggruppa i dati di spesa in alcuni aggregati.

L'aggregato "Redditi da lavoro dipendente" denominato anche "costo del personale" che comprende a sua volta una serie di voci: la *spesa per retribuzioni lorde*; *gli oneri sociali a carico del datore di lavoro* (assegni familiari, equo indennizzo, coperture assicurative, contributi a carico dell'amministrazione, quote di accantonamento per la corresponsione del TFR); *il benessere del personale*; *il saldo delle partite di giro per i compensi al personale comandato*.

Aggiungendo al costo del personale, come sopra definito, le spese per la formazione¹, le indennità di missione e trasferimento e l'IRAP, si ottiene l'aggregato "costo del lavoro dipendente".

La tabella di seguito riportata evidenzia per il triennio 2005-2007 il valore dei diversi aggregati e delle singole voci che li compongono e mostra una sostanziale stabilità nel breve periodo degli andamenti.

Ai fini delle valutazioni effettuate nei capitoli che seguono, il dato più significativo per verificare le politiche di contenimento della spesa e le conseguenze della contrattazione collettiva è rappresentato dalla spesa per retribuzioni lorde del personale che, nel 2007, si attesta su un valore pari 111,2 miliardi, con una lieve flessione rispetto all'anno precedente.

Tabella 3

Totale costo del lavoro pubblico - triennio 2005-2007

		(importi in migliaia)		
	VOCI DI SPESA	2005	2006	2007
1	Retribuzioni lorde personale tempo indeterminato	102.703.242	112.294.994	107.807.229
2	Retribuzioni personale tempo determinato e formazione lavoro	3.258.186	3.449.615	3.368.219
3	Retribuzioni lorde personale (1+2)	105.961.427	115.744.610	111.175.448
4	Oneri Sociali a carico del datore di lavoro ⁽¹⁾	30.115.856	34.202.986	32.795.027
5	Benessere del Personale	116.235	94.355	89.576
6	Saldo dei rimborsi relativi al personale comandato	-644.398	-670.258	-587.878
7	personale (3+4+5+6)	135.549.120	149.371.692	143.472.172
8	Formazione del personale	415.533	333.419	261.990
9	Indennità di missione e trasferimento	978.526	781.450	685.343
10	IRAP	8.668.196	9.560.144	9.313.031
11	Costo del Lavoro Dipendente (7+8+9+10)	145.611.375	160.046.705	153.732.536

⁽¹⁾ Il dato comprende: gli assegni familiari, l'equo indennizzo, le coperture assicurative, i contributi a carico del datore di lavoro e le quote annue per l'accantonamento TFR.

¹ Più volte la Corte ha sottolineato la scarsa significatività di alcune rilevazioni quali, ad esempio, la spesa per formazione che continua a presentare un'evidente sottostima.

CAPITOLO QUARTO

I RISULTATI DELLA GESTIONE DEL PERSONALE DIRIGENZIALE

4.1. Premessa – 4.2. Gli interventi legislativi sulla dirigenza – 4.3. Gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale – 4.4. I principali rapporti di certificazione della Corte dei conti in tema di dirigenza – 4.5. La consistenza del personale – 4.6. La spesa della dirigenza e gli incrementi della spesa media per retribuzioni – 4.7. Gli andamenti della spesa per area dirigenziale – 4.8. La spesa per retribuzioni accessorie – 4.9. La spesa media *pro capite* per retribuzioni di posizione e di risultato – 4.10. Dirigenza esterna e alte specializzazioni – 4.11. Rapporto tra personale dirigenziale e non dirigenziale

4.1. Premessa

Nel presente capitolo i dati riferibili alla dirigenza pubblica negli anni 2005-2007 sono esposti con riguardo alla suddivisione nelle 8 autonome aree di contrattazione collettiva, aventi elementi di omogeneità organizzativa e funzionale, individuate dal contratto collettivo nazionale quadro (CCNQ) del 23 settembre 2004, mentre la precedente Relazione faceva riferimento al CCNQ del 18 dicembre 2002, che distingueva il personale dirigenziale in 5 aree di contrattazione¹.

Il nuovo accordo quadro distingue il personale dirigenziale nelle seguenti 8 aree:

- Area I: dirigenti del comparto dei ministeri e delle amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo.
- Area II: dirigenti del comparto Regioni e autonomie locali.
- Area III: dirigenti dei ruoli sanitario, professionale, tecnico, amministrativo del comparto del Servizio sanitario nazionale (SSN).
- Area IV: dirigenza medico-veterinaria, comprendente medici, veterinari ed odontoiatri del comparto del Servizio sanitario nazionale.
- Area V: dirigenti dei comparti scuola e istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale.
- Area VI: dirigenti dei comparti agenzie fiscali e enti pubblici non economici.

¹ Secondo il CCNQ del 18 dicembre 2002, la dirigenza era ripartita in cinque macro aggregati:

- Area I: dirigenti dei ministeri, aziende autonome, enti pubblici non economici, università e degli enti di ricerca, con rapporto a tempo indeterminato e determinato;
- Area II: dirigenti delle Regioni ed autonomie locali, con qualifica di seconda fascia a tempo indeterminato e determinato;
- Area III ed Area IV: dirigenti non medici e medici del Servizio sanitario nazionale, ripartiti secondo la titolarità o meno dell'incarico di struttura complessa o del rapporto di esclusività;
- Area V: dirigenti scolastici.

- Area VII: dirigenti dei comparti università e istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione.

- Area VIII: dirigenti del comparto della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Detto accordo è stato modificato con il successivo accordo quadro del 3 ottobre 2005. Con tale accordo le parti, preso atto dell'art. 1, comma 125, della legge n. 311 del 2004, hanno stabilito che i professionisti del comparto enti pubblici non economici sono collocati in apposita separata sezione nell'area dirigenziale VI.

Successivamente, in data 1° febbraio 2008, è stato sottoscritto un nuovo accordo quadro per la definizione delle autonome aree di contrattazione della dirigenza per il quadriennio 2006-2009.

Quest'ultimo accordo conferma la ripartizione della dirigenza in 8 aree, introducendo però alcune variazioni solo: a) per l'area I, che comprende ora i "dirigenti del comparto ministeri, ivi compresi i dirigenti delle professionalità sanitarie e del Ministero della salute di cui all'art. 2 della legge n. 120 del 2007"; b) per l'area VI, che comprende ora i "dirigenti dei comparti delle agenzie fiscali e degli enti pubblici non economici, ivi compresi i professionisti del comparto enti pubblici non economici, collocati in apposita separata sezione ai sensi dell'art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001".

Va qui evidenziato che la Corte dei conti (delibera, Sezioni riunite, n. 3/CONTR/CL/08 del 25 febbraio 2008), in occasione della certificazione del citato CCNQ del 1° febbraio 2008, ha rilevato che, nell'atto di indirizzo del 18 giugno 2007, l'Organismo di coordinamento dei comitati di settore aveva fornito all'ARAN una serie di indicazioni relativamente all'accordo in esame con l'obiettivo prioritario di accorpare aree di minore dimensione e di ridurre le attuali aree dirigenziali per esigenze di semplificazione contrattuale (v. punto 3 dello stesso atto di indirizzo). Ciò nonostante, il numero delle aree di contrattazione della dirigenza è rimasto sostanzialmente identico alla trascorsa tornata contrattuale. Peraltro, in caso di eventuali situazioni di complessità del settore, l'accordo prevede di far fronte con la previsione di sezioni speciali all'interno di alcune aree, allo scopo di garantire il mantenimento di una "specificità" reclamata da un numero crescente di categorie (v. art. 3, comma 3, dell'ipotesi di accordo). Per quanto riguarda i dirigenti del Ministero della salute, il precedente accordo quadro del 23 settembre 2004 (art. 5), aveva previsto il loro inserimento in un'apposita sezione del contratto dei dirigenti dell'area I, (CCNL del 21 aprile 2006, art. 74 ss.), negando però alle altre professionalità sanitarie (ex VIII e IX livello) la qualificazione o lo *status* di dirigente.

Il CCNQ recepisce quanto disposto nell'art. 2 della legge del 3 agosto 2007, n. 120, secondo il quale "i dirigenti del Ministero della salute rientranti nei profili professionali sanitari, individuati dall'articolo 2, comma 2, lettere b) e c), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 13 dicembre 1995 ed inquadrati dalle medesime lettere in attuazione dell'articolo 18, comma 8, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, a decorrere dalla data di istituzione del ruolo previsto dall'articolo 1 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 aprile 2004, n. 108, sono inquadrati nel predetto ruolo, in distinta sezione". Il comma 2 dello stesso art. 2 prevede poi che detto inquadramento possa avvenire a condizione dell'invarianza della spesa.

Nel citato rapporto di certificazione del 25 febbraio 2008, questa Corte ha evidenziato la rilevanza della norma finale (art. 3, comma 3, seconda parte,

dell'ipotesi di accordo) che demanda alla contrattazione integrativa dell'ENEA la definizione delle tabelle di equiparazione tra il ed personale dirigente dell'ENEA, confluito nell'area VII per effetto dell'art. 21 del d.lgs. n. 257 del 2003, e il personale dirigente della predetta area VII (università e enti di ricerca). Si tratta di una disposizione omologa a quella già prevista nel CCNQ dell'11 giugno 2007 relativo al personale non dirigenziale (art. 6, comma 2), sulla quale la Corte, nella delibera n. 21/CONTR/CL/07 del 2007, non ha mancato rilevare come la contrattazione integrativa, con gli eventuali oneri che da questa dovessero discendere per effetto della prevista "equiparazione", debba essere svolta nell'ambito della cornice finanziaria delineata dalla contrattazione collettiva nazionale².

Ciò premesso è opportuno tener presente che la sostanziale differenza tra comparti e tra i contratti collettivi stipulati in relazione a ciascuno di essi, consentono solo una comparazione in ordine a taluni elementi essenziali, quali la consistenza numerica e la spesa complessiva, mentre altri elementi, risultando caratteristici solo di alcuni comparti, non possono essere trattati congiuntamente e, tanto meno, risultare oggetto di una comparazione rispetto ad altre aree. In questo senso le peculiarità relative ad ogni comparto sono illustrate nei rapporti di certificazione della Corte sulla contrattazione collettiva ovvero nelle relazioni specifiche inviate al Parlamento nelle ipotesi di non positiva certificazione.

Per completezza va evidenziato che ad oggi risultano stipulati tutti i contratti riguardanti entrambi i bienni economici 2002-2003 e 2004-2005 per tutte le aree di contrattazione, con la precisazione che per l'area II il rinnovo contrattuale relativo al biennio 2004-2005 è intervenuto nel 2007 e per l'area VII, entrambi i rinnovi sono stati siglati il 5 marzo 2008.

4.2. Gli interventi legislativi sulla dirigenza

Passando ad illustrare le principali novità sulla disciplina della dirigenza pubblica intervenuta nel periodo 2007-2009³, rilevanti appaiono le misure contenute nella legge finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296), intese ad obiettivi di riduzione della spesa e di razionalizzazione organizzativa. I commi 404 e ss. dell'art. 1 concernono la revisione degli assetti organizzativi dei ministeri, finalizzati al conseguimento di economie di spesa. In particolare, si prevede la riorganizzazione delle articolazioni interne di ciascuna amministrazione, al fine di realizzare la riduzione del numero degli uffici di livello dirigenziale generale (pari al 10 per cento), e non generale (pari al 5 per cento), nonché la riduzione delle dotazioni organiche, in modo da assicurare che il personale delle strutture di supporto non ecceda il 15% delle risorse umane complessivamente utilizzate da ogni amministrazione, mediante processi di riorganizzazione e di formazione e riconversione del personale addetto a tali funzioni, che consentano di ridurre il numero in misura non inferiore all'8% all'anno fino al raggiungimento del limite

² Come peraltro avvenuto in altre ipotesi, v. deliberazioni n. 4/2000 e n. 13/2005 relative agli accordi per la formulazione delle tabelle di equiparazione tra il personale dirigente delle ARPA e quello appartenente all'area della dirigenza del SSN.

³ Nella *Relazione sul costo del lavoro pubblico negli anni 2003, 2004 e 2005*, maggio 2007, p. 62 ss., nonché nella *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2007*, volume I, pag. 523 ss., giugno 2008, sono illustrate le principali novità della disciplina relativa alla dirigenza pubblica.

stabilito. Di rilievo è anche la previsione (comma 414 del citato art. 1) secondo la quale il mancato raggiungimento degli obiettivi previsti nel piano operativo di cui al comma 407, lettera b), e nei piani e programmi di cui al comma 413 sono valutati ai fini della corresponsione ai dirigenti della retribuzione di risultato e della responsabilità dirigenziale.

Va qui ricordato che l'assetto organizzativo della pubblica amministrazione ha subito ulteriori mutamenti innovativi per effetto dell'entrata in vigore del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha determinato modifiche sostanziali, nel segno dell'efficienza, della razionalità e dell'economicità.

Al riguardo, va segnalato sia l'art. 61, comma 14, secondo il quale “a decorrere dalla data di conferimento o di rinnovo degli incarichi i trattamenti economici complessivi spettanti ai direttori generali, ai direttori sanitari, ai direttori amministrativi, ed i compensi spettanti ai componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende ospedaliere universitarie, degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e degli istituti zooprofilattici sono rideterminati con una riduzione del 20 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008”, sia l'art. 74⁴, comma 1, il quale ha disposto che le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, devono provvedere, entro il 30 novembre 2008, a ridimensionare gli assetti esistenti, operando una riduzione degli uffici dirigenziali di livello generale e di quelli non generali, in misura non inferiore rispettivamente al 20 e al 15%. Sino all'emanazione dei provvedimenti di cui sopra, le dotazioni organiche sono provvisoriamente individuate in misura pari ai posti effettivamente coperti al 30 settembre 2008; tale termine, con l'art. 41, comma 10, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, è stato differito al 31 maggio 2009.

In tema di relazioni sindacali, grande interesse assume la sottoscrizione tra il Governo e le organizzazioni sindacali, nel gennaio 2007, del *Memorandum d'intesa*.

Rilevanti, per la dirigenza, sono le previsioni, volte al miglioramento della qualità dei servizi e l'accrescimento della produttività, in base alle quali: a) “il numero complessivo dei dirigenti pubblici deve essere ridotto, abbassando il rapporto medio dirigente/personale con vantaggi di efficienza, razionalità organizzativa e di spesa”, b) “il riassetto deve prevedere autonomia del dirigente nell'individuare la migliore organizzazione della propria struttura nell'ambito del sistema delle relazioni sindacali previsto dai contratti collettivi, nonché autonomia di utilizzazione del proprio budget al fine di conseguire gli obiettivi di gestione, con l'opportunità di reinvestire nella propria stessa struttura parte dei risparmi conseguiti”, e c) “l'affidamento degli incarichi di funzione dirigenziale deve avvenire attraverso procedure negoziali improntate a principi di trasparenza e pubblicità”, mentre d) “l'uscita deve costituire l'esito estremo di risultati negativi” e e) lo *spoils system* deve essere “rigorosamente limitato [...] alle figure apicali e a quegli incarichi dichiarati aventi natura fiduciaria dagli organi di Governo in cui possono essere chiamati anche esterni all'amministrazione”.

Pur prendendo atto delle impegnative proposizioni contenute nel *Memorandum*, occorre riscontrare che i seguiti operativi sono rimasti, in larga misura, inespressi. I contratti stipulati nel corso del 2007 e nei primi mesi del 2008

⁴ Sui profili applicativi dell'art. 74 del decreto-legge n. 112 del 2008, v. le deliberazioni della Corte dei conti, Sezione centrale del controllo, nn. 20, 21 e 22/2008/P.

mostrano, infatti, un'attenzione modesta alle questioni della produttività del lavoro nel settore pubblico, onde i previsti miglioramenti retributivi sono destinati ad elevare, per la generalità dei dipendenti, i trattamenti fissi e continuativi. Inoltre, mancano, in tutti i contratti, impegni concreti sull'introduzione di strumenti e tecniche per la valutazione indipendente delle prestazioni e della produttività del lavoro.

Con la legge delega n. 15 del 2009, c.d. Brunetta, nel "rafforzare" il principio di distinzione tra funzioni di indirizzo politico e di gestione spettanti (art. 6, comma 1), il dirigente diventa il cardine della manovra di miglioramento della produttività e della qualità dei servizi.

La norma prevede (art. 6, comma 2, lett. a) che si debba "affermare la piena autonomia e responsabilità del dirigente, in qualità di soggetto che esercita i poteri del datore di lavoro pubblico, nella gestione delle risorse umane", riconoscendo al dirigente stesso un ruolo chiave nella scelta delle risorse, alla loro valutazione e conseguente determinazione in ordine agli incentivi alla produttività ed al ricorso alla mobilità secondo criteri oggettivi e di trasparenza. La norma, in sede di attuazione della delega, dovrà essere coordinata con l'art. 4, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 165 del 2001, che demanda agli organi di vertice "l'individuazione delle risorse umane" e la loro "ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale", nonché con la prassi vigente in materia di effettiva possibilità per la dirigenza di incidere sulla determinazione dei soggetti cui spetta l'incentivazione legata alla produttività ed alla determinazione dei soggetti cui spetta l'incentivazione, tenuto conto del forte ruolo della contrattazione integrativa e del sistema di premialità "a pioggia".

Inoltre, al dirigente è assegnato il compito di vigilare sulla effettiva produttività dei collaboratori che gli sono assegnati e sull'efficienza della struttura (art. 6, comma 2, lett. b, c, d): non gli sarà corrisposto il trattamento economico accessorio nel caso di omessa vigilanza; sarà considerato responsabile delle violazioni disciplinari dei dipendenti che non segnalerà tempestivamente e non avrà diritto al trattamento economico accessorio; la responsabilità civile dei dirigenti viene limitata alle ipotesi di dolo e di colpa grave. In particolare, la lettera b), ancora la predetta specifica ipotesi di responsabilità del dirigente agli "effettivi poteri datoriali".

Particolare rilievo assume l'accesso alla dirigenza di prima fascia, che deve avvenire attraverso procedure selettive pubbliche concorsuali; il conferimento dell'incarico dirigenziale generale è subordinato ad un periodo di formazione, non inferiore a sei mesi, presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale (art. 6, comma 2, lett. f e g). Dette previsioni sono ispirate all'esigenza di garanzia di professionalità della dirigenza, ma potrebbero comportare problemi di tempestività per l'affidamento degli incarichi vacanti e sui costi delle procedure selettive. Per questa ragione si rischia un aumento della prassi delle "reggenze", nelle more del completamento delle procedure selettive.

Di rilievo è anche la delega in tema di conferimento, mutamento o revoca degli incarichi dirigenziali, intesa ad adeguare la relativa disciplina ai principi di trasparenza e pubblicità ed ai principi desumibili anche dalla giurisprudenza costituzionale e delle giurisdizioni superiori, escludendo la conferma dell'incarico dirigenziale ricoperto in caso di mancato raggiungimento dei risultati valutati sulla

base dei criteri e degli obiettivi indicati al momento del conferimento dell'incarico, secondo i sistemi di valutazione adottati dall'amministrazione, e ridefinire, altresì, la disciplina relativa al conferimento degli incarichi ai soggetti estranei alla pubblica amministrazione e ai dirigenti non appartenenti ai ruoli, prevedendo comunque la riduzione, rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente, delle quote percentuali di dotazione organica entro cui è possibile il conferimento degli incarichi medesimi (comma 2, lett. h).

Anche la disciplina degli incarichi forma oggetto di riconsiderazione: non sarà più possibile la conferma dell'incarico dirigenziale ricoperto in caso di mancato raggiungimento dei risultati.

Un ulteriore aspetto è quello della valutazione della dirigenza che dovrebbe determinare un'effettiva differenziazione delle retribuzioni di risultato dei dirigenti sulla base esclusiva del merito (comma 2, lett. l-p).

Si prevede, inoltre, che la retribuzione di risultato debba essere fissata in una misura non inferiore al 30% della retribuzione complessiva (la disposizione non si applica alla dirigenza del Servizio sanitario nazionale), nonché il divieto di corrispondere l'indennità di risultato a quei dirigenti le cui amministrazioni non hanno predisposto sistemi di valutazione dei risultati.

Ancora una volta il legislatore interviene sul ruolo dei dirigenti nel sistema dell'organizzazione della pubblica amministrazione, con l'obiettivo, coerente con i processi di riforma che hanno ispirato analoghe riforme della dirigenza in diversi Paesi europei, di rilanciare un proposito già espresso sin dalla legge delega n. 421 del 1992 di trasformare i pubblici funzionari in dirigenti più competenti sotto il profilo manageriale, meno numerosi e focalizzati al raggiungimento dei risultati.

Di rilievo è anche la previsione (art. 5) dell'introduzione nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni di strumenti di valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa, secondo le modalità attuative stabilite dalla contrattazione collettiva, anche mediante l'affermazione del principio di selettività e di concorsualità nelle progressioni di carriera e nel riconoscimento degli incentivi. A tal fine il Governo si dovrà attenere ad una serie di principi e criteri direttivi, tra cui, in primo luogo quello di stabilire percentuali minime di risorse da destinare al merito e alla produttività, previa valutazione del contributo e del rendimento del singolo dipendente formulati in relazione al risultato, evitando la corresponsione generalizzata ed indifferenziata di indennità e premi incentivanti a tutto il personale.

4.3. Gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale

In materia di dirigenza pubblica, va citata la principale giurisprudenza della Corte costituzionale⁵, cui peraltro fa richiamo il legislatore nell'art. 6, comma 1 (oltre che nel comma 2, lett. h) della già citata legge delega 4 marzo 2009, n. 15 "Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti", che disciplina i "Principi e criteri

⁵ Si vedano anche le sentenze nn. 453/1990, 333/1993, 313/1996, 275/2001, 193/2002, 233/2006 (con riferimento a tale ultima pronuncia, si veda la Relazione di queste Sezioni riunite, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 2003, 2004 e 2005*, maggio 2007, p. 63 ss.) e l'ordinanza n. 11/2002.

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 principi 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 «la 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 quali-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

3.400 docenti alla qualifica di dirigente scolastico. La differenza si può spiegare solo se l'immissione nella qualifica del predetto personale è avvenuta a fine anno.

Area VI (dirigenti dei comparti Agenzie fiscali e Enti pubblici non economici).

Anche per l'area VI, la spesa media per retribuzioni cresce nel 2006 in relazione al rinnovo dei due bienni economici e si incrementa del 12,6%, con una media più alta rispetto alle altre aree per una maggiore crescita della parte accessoria della spesa media (17,7%). Nel 2007 si rileva una ulteriore crescita dell'1,4%, dovuta ad un innalzamento della parte fissa della spesa media (1%) cui si combina anche una variazione del 2% della parte accessoria. Il rapporto della componente accessoria rispetto al totale è il più alto di tutte le aree dirigenziali. Esso arriva a superare la parte fissa, e costituisce fino al 70% della spesa media complessiva per i dirigenti di I fascia a tempo determinato. In media, tutta l'area si attesta al 53% nel 2007.

L'aumento della spesa nel 2006 rispetto al 2005, oltre che agli incrementi dovuti alla stipula dei contratti, è fortemente influenzato dall'ammontare della consistenza numerica dei dirigenti di II fascia a tempo determinato per i motivi di seguito indicati. A partire dal 2006, è stata inserita nella rilevazione del conto annuale una nuova qualifica per le agenzie fiscali, denominata "III area con incarico dirigenziale provvisorio", in cui è stato ricompreso il personale appartenente alla III area (circa 700 unità) cui è stato "conferito un incarico dirigenziale provvisorio ai sensi dei rispettivi regolamenti di Agenzia". La spesa nel 2007 denota un calo dell'1,7%, determinato dalla combinazione di una flessione sia della spesa per retribuzioni fisse (-0,8%) sia di quella per accessorio (-2,5%).

Area VII (dirigenti dei comparti Università e Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione).

L'area in questione ha rinnovato entrambi i CCNL 2002-2003 e 2004-2005 a febbraio 2008. Per questo motivo, è l'unica delle aree di contrattazione per cui non ci si attendono rilevanti variazioni nel triennio e può fornire utili indicazioni sull'andamento della spesa "in assenza di rinnovo".

La spesa per retribuzioni risente dell'andamento del *turn over*. Ad un incremento delle unità medie nel 2006 del 7,4% corrisponde una crescita di spesa dell'8%. Nel 2007 si registra una flessione nella consistenza media della dirigenza (-3,9%) e si assiste, da un lato, al decremento del 7,1% della spesa per retribuzioni fisse e dall'altro ad un aumento della spesa per accessorio dell'8,9. Il dato complessivo risultante è una crescita dello 0,4%.

Al netto del dato relativo ai dirigenti di I fascia degli enti di ricerca, che presenta anomalie e per il quale si è chiesto all'IGOP di procedere a verifica, la spesa media per retribuzioni presenta un andamento in diminuzione della parte fissa, imputabile al decremento che si constata per la dirigenza di II fascia. La spesa media per accessorio, invece, cresce nel 2006 di un 4,8%, e si innalza di un ulteriore 12% nel 2007. Nel triennio, si determina una crescita della spesa media per retribuzioni del 5,9% interamente attribuibile all'incremento della spesa media per accessorio. La componente accessoria della spesa media si attesta sulla metà di quella complessiva.

Area VIII (dirigenti del comparto della Presidenza del Consiglio dei ministri).

Le considerazioni che seguono, relative all'andamento della spesa media per retribuzioni, sono effettuate escludendo i dati relativi alle categorie dirigenziali di I e II fascia a tempo determinato, per i quali si è chiesta una verifica da parte dell'IGOP. Per la spesa media per accessorio, si è tenuto conto dell'entità del personale dirigenziale esterno in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (in posizione di comando, distacco o fuori ruolo), al quale l'amministrazione corrisponde la parte accessoria della retribuzione: 193 unità del 2005, 209 del 2006 (+8%) e 242 unità nel 2007 (+16%).

I valori di spesa media della parte fissa della retribuzione registrano, nel 2006, un incremento del 9,2%. Per la parte accessoria della spesa media, invece, si assiste ad un andamento alterno: decremento nel 2006 dell'11% innalzamento nel 2007 del 17%. Questo determina una sostanziale invarianza della spesa media per retribuzioni dei dirigenti a tempo indeterminato nel 2006 rispetto al 2005, ed una crescita nel 2007 del 6,9%. Il rapporto tra la parte accessoria della spesa media è analogo a quello dell'area I della dirigenza, in aumento nel triennio e si attesta nel 2007 su un valore prossimo al 45%.

La spesa per retribuzioni fisse dei dirigenti dell'area flette nel 2006 del 3,2, a fronte di un calo delle unità dirigenziali medie dell'11,5%. Nel 2007 si assiste invece ad una crescita del 7,3% a cui si abbina un aumento delle unità dirigenziali del 6,9%. La spesa per accessorio denota un andamento alterno, con una flessione del nel 2006 del 4,7% ed una crescita nel 2007 del 32,4%, a fronte di un incremento delle unità medie del 16%. Nel triennio, la spesa cresce complessivamente del 15,2%.

4.8. La spesa per retribuzioni accessorie

La spesa per le voci accessorie costituisce una componente consistente della spesa totale per le retribuzioni dei dirigenti "amministrativi". Per tale categoria, nel 2007, il rapporto tra spesa media per retribuzioni accessorie rispetto alla spesa media complessiva, al netto degli arretrati, si approssima al 50%, con punte che superano il 60% per i dirigenti di I fascia.

Per la dirigenza del ruolo sanitario, professionale, tecnico e amministrativo del SSN (area III) e per i medici (area IV), nel 2007, il predetto rapporto si attesta in media, rispettivamente, su valori pari al 28% e 33% della spesa media complessiva. Per la dirigenza scolastica (area V), invece, tale valore risulta pari al 18%. Ne risulta un rapporto medio, per tutte le aree, pari al 34%.

Le componenti principali della spesa per retribuzione accessoria sono rappresentate per tutte le aree, in primo luogo, dalla retribuzione di posizione (parte fissa e parte variabile) e dalla retribuzione di risultato. Per gli appartenenti all'area IV e, in misura minore, all'area III, il trattamento economico accessorio è maggiormente diversificato per la presenza di indennità legate alle condizioni di lavoro.

Per le altre aree, la struttura del trattamento economico dovrebbe seguire il principio dell'onnicomprendività e della tipicità delle voci retributive accessorie (cfr., ad esempio, l'art. 48 del CCNL area I - dirigenza quadriennio normativo 2002/2005). Viceversa, il conto annuale registra anche una voce denominata "altre spese accessorie ed indennità varie", del tutto generica, che andrebbe meglio

Tabella 3

Spesa per retribuzioni di parte variabile 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	161.378	135.994	29,5	155.298	152.157	33,2	174.907	162.076	39,4
Dirigente I fascia	34.199	30.649	90,6	34.794	34.267	101,6	38.164	35.696	106,8
Dirigente II fascia	105.230	85.662	24,3	98.855	96.419	28,1	104.551	95.978	34,2
Dirigente I fascia tempo determ.	6.237	5.508	97,8	6.347	6.194	112,5	7.183	7.139	104,5
Dirigente II fascia tempo determ.	7.921	6.383	28,8	6.594	6.568	32,7	15.053	13.543	56,2
Dirigenti medici e medici Min. salute	7.792	7.792	16,7	8.708	8.708	15,3	9.956	9.720	15,0
AREA II	415.422	397.064	37,5	471.854	409.851	39,8	470.404	424.993	42,4
Dirigente II fascia	357.553	340.949	38,3	406.455	349.654	41,6	392.771	353.559	44,0
Dirigente II fascia tempo determ.	57.869	56.116	33,5	65.398	60.197	32,0	77.634	71.434	35,7
AREA III	511.751	460.254	15,9	503.376	471.523	16,1	513.492	483.975	16,9
Dir. con inc. di struttura complessa	142.880	128.694	35,3	141.874	131.801	36,3	136.253	129.226	37,6
Dir. con inc. di strut. sempl. e altri inc.	353.527	317.570	12,0	341.902	321.169	11,9	355.723	333.765	12,6
Dirigenti a tempo determinato	15.344	13.990	20,3	19.600	18.553	22,6	21.517	20.984	24,0
AREA IV	3.831.646	3.600.921	22,1	3.823.852	3.652.475	21,7	3.909.105	3.750.810	22,3
Dir. con inc. di struttura complessa	658.340	617.345	41,9	675.824	638.750	43,3	642.395	621.617	43,7
Dir. con inc. di strut. sempl. e altri inc.	683.748	642.126	23,2	718.171	685.638	23,6	736.637	710.092	24,3
Dirigenti a tempo determinato	29.010	27.500	22,5	31.158	29.916	24,6	32.156	31.719	23,5
Dirigenti con altri inc. profess.	2.460.547	2.313.950	19,2	2.398.699	2.298.172	18,4	2.497.918	2.387.381	19,1
AREA V	86.347	60.169	6,4	79.229	79.092	9,1	87.089	86.680	10,6
Dirigente scolastico	86.347	60.169	6,4	79.229	79.092	9,1	87.089	86.680	10,6
AREA VI	269.995	207.620	39,7	353.724	262.553	46,7	319.932	256.032	47,6
Dirigente I fascia	20.752	17.614	109,8	27.802	22.101	123,8	25.763	22.231	118,8
Dirigente II fascia	99.366	86.157	39,0	126.093	98.877	45,3	119.096	90.980	44,1
Dirigente I fascia tempo determ.	4.897	4.632	125,2	5.187	4.551	129,2	2.967	2.800	132,4
Dirigente II fascia tempo determ.	11.228	10.881	49,1	36.283	32.948	49,1	36.047	35.229	57,2
Professionisti Epne	88.474	51.398	39,7	101.393	63.387	50,3	83.138	62.327	50,3
Medici Epne	45.278	36.939	28,3	56.966	40.688	31,4	52.920	42.466	32,8
AREA VII	19.242	18.203	38,3	20.823	19.904	39,0	22.468	21.677	44,2
Dirigente I fascia	1.414	1.414	60,3	1.105	996	40,3	1.354	1.314	55,5
Dirigente II fascia	10.148	9.625	37,5	11.149	10.587	37,5	12.268	11.725	43,0
Dirigente I fascia tempo determ.	1.571	1.570	86,1	1.291	1.247	79,6	1.500	1.499	96,2
Dirigente II fascia tempo determ.	6.109	5.594	31,6	7.277	7.074	37,7	7.346	7.139	40,0
AREA VIII	20.608	18.143	33,6	17.286	17.286	33,4	25.100	22.885	40,4
Dirigente I fascia	11.261	10.081	54,6	7.916	7.916	42,4	10.681	10.137	52,2
Dirigente II fascia	8.929	7.644	24,3	7.171	7.171	24,7	10.594	8.923	27,7
Dirigente I fascia tempo determ.	300	300	16,2	1.467	1.467	87,1	2.106	2.106	104,0
Dirigente II fascia tempo determ.	117	117	5,0	732	732	31,6	1.719	1.719	56,8
TOTALE AREE	5.316.389	4.898.369	22,4	5.425.442	5.064.841	22,7	5.522.497	5.209.127	23,7
Dir. di reg. e prov. a stat. spec. ⁽³⁾	47.635	42.308	23,5	55.409	50.512	28,3	51.606	49.186	28,7
Altri dirigenti del pubblico impiego	18.706	18.348	36,3	21.216	19.854	36,7	23.179	20.656	37,7

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.

specificata per trovare corrispondenza con specifiche previsioni normative o contrattuali. Sembra, quindi, opportuno che l'IGOP proceda ad una rilevazione meno generica indicando la specifica causale di ciascuna erogazione.

Il conto annuale raggruppa in un'unica voce la spesa per retribuzione di parte fissa (cioè quella ancorata a valori tabellari fissati nei contratti collettivi nazionali) e quella di parte variabile, correlata alla graduazione dell'importanza delle funzioni svolte. Tale aggregazione impedisce un'analisi dettagliata dell'andamento delle predette voci di spesa in relazione, come si dirà, anche agli effetti della c.d. clausola di salvaguardia introdotta nella tornata contrattuale 2002-2005.

Nel triennio 2005-2007 la spesa per le retribuzioni accessorie registra un generale incremento anche a fronte della riduzione delle unità di personale. Tale incremento è maggiormente evidente nel 2007, nonostante in tale anno non vi siano stati, ad eccezione dell'area II, rinnovi contrattuali.

La crescita del trattamento accessorio, in un contesto caratterizzato da diminuzione degli addetti e vacanza della contrattazione nazionale, va imputata, ad avviso della Corte, alla crescita delle disponibilità presenti nei fondi unici, alimentati dal gettito di risorse variabili legate, in parte, anche e proprio alla fuoriuscita dalle aree di dirigenti con retribuzioni elevate e dalla contemporanea presenza di norme che consentono, comunque, di distribuire per intero le risorse presenti a fine esercizio, talvolta sotto forma di assegni personali, a tutti gli interessati.

Ulteriori seppur ancor limitati effetti sulla crescita del trattamento accessorio e in particolare della retribuzione di posizione, derivano dall'applicazione della "clausola di salvaguardia" introdotta in tutte le aree di contrattazione a partire dalla tornata contrattuale 2002-2005¹³.

Con delibera n. 6 del 27 marzo 2009, la Corte dei conti - Sezione centrale di controllo sulla gestione – ha riferito al Parlamento sulle problematiche relative all'attuazione della predetta clausola prevista dall'art. 62 del CCNL 2002-2005 relativamente all'area I della dirigenza. L'indagine ha riguardato in dettaglio tutti gli enti appartenenti all'area. Emergono, alla data odierna, i limitati effetti economici della norma. A tutt'oggi, infatti, gli incarichi conferiti ai sensi dell'art. 62 risultano essere trentuno, cui vanno aggiunti ulteriori ipotesi verificatesi presso il Ministero della salute in applicazione di una specifica norma anteriore al CCNL in precedenza citato.

Al di là di quanto sopra, la relazione della Corte ha evidenziato una serie di criticità e di problematiche di interpretazione della norma che meritano in questa sede di essere riprese.

Presso alcune amministrazioni, infatti, nel caso di conferimento di un incarico di minore importanza rispetto a quello in precedenza svolto, agli interessati viene attribuito un assegno personale, pari alla differenza fra le due indennità, diminuita del 10%, in altri, viceversa, viene più semplicemente aumentato il valore della retribuzione di posizione spettante. La scelta fra le due ipotesi sopra descritte non è priva di conseguenze, sia con riferimento al diverso regime pensionistico degli emolumenti, sia ai possibili effetti indiretti sul calcolo della retribuzione di risultato, laddove quest'ultima sia stabilita in percentuale di quella disposizione.

¹³ La clausola di salvaguardia prevede il mantenimento del valore economico della retribuzione di posizione in godimento anche in caso di successiva attribuzione di un incarico di minore importanza. Sulle criticità connesse a tale clausola la Corte si è espressa con la delibera n. 21/CONTR/CL/O6.

La Corte auspica, pertanto, un chiarimento interpretativo e la predisposizione di univoci indirizzi applicativi a tutte le amministrazioni interessate, eventualmente attraverso apposita direttiva.

L'art. 62 rinvia, per la definizione in concreto delle modalità applicative della clausola di salvaguardia, alla contrattazione integrativa. Risulta, viceversa, che numerose amministrazioni hanno ritenuto immediatamente operativa la clausola in quanto dotata di sufficiente analiticità, mantenendo comunque la percentuale di perequazione fra le retribuzioni entro i livelli minimi previsti dalla citata disposizione.

La Corte reputa, in ogni caso, qualunque sia la modalità operativa prescelta, che le rilevazioni dei dati di spesa effettuate dall'IGOP siano formulate in modo da evidenziare, nel tempo, il costo dell'applicazione dell'art. 62, prevedendo una specifica voce nell'ambito del conto annuale.

In ogni caso, andrebbero previste periodiche rilevazioni sull'andamento del costo derivante dalla clausola di salvaguardia in tutti i comparti, considerato che, nel tempo, una interpretazione estensiva data dalla stessa in sede di contrattazione integrativa, potrebbe comportare il sostanziale livellamento verso l'alto della retribuzione di posizione per tutti gli incarichi dirigenziali.

4.9. La spesa media *pro capite* per retribuzioni di posizione e di risultato

La spesa media *pro capite* per le retribuzioni di posizione e di risultato¹⁴ mostra che nel 2007 la retribuzione più elevata a titolo di indennità di posizione viene corrisposta ai dirigenti di prima fascia dell'area VI a tempo determinato (100,6 mila euro, +18,1% nel triennio 2005-2007).

Importi elevati si registrano anche per i dirigenti di prima fascia a tempo indeterminato dell'area VI e dell'area I.

Si nota che per le altre figure dirigenziali i dati sono più contenuti, tant'è che la spesa media annua *pro capite* per le retribuzioni di posizione e risultato dei dirigenti di tutte le aree è pari, nel 2007, a 9,2 mila euro, con un incremento percentuale nel triennio del 6,9%.

Passando all'analisi della spesa media annua *pro capite* per retribuzione di risultato, nel 2007, i dati più elevati si rilevano per la dirigenza di prima fascia, sia a tempo indeterminato che a tempo determinato. Il dato medio, per il totale delle aree, è pari a 3,4 mila euro, pari a circa un terzo della spesa media annua *pro capite* per la retribuzione di posizione, anche se l'aumento percentuale nel triennio 2005-

2007 di tale componente retributiva è pari a quella corrisposta a titolo di retribuzione di posizione (+7% circa).

¹⁴ Di rilievo è la sentenza del Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 11 dicembre 2006, n. 14, che ha affermato il principio secondo il quale (ai sensi dell'art. 202 del d.P.R. n. 3 del 1957) il dirigente pubblico transitato ad altra amministrazione statale non ha diritto a conservare le indennità di risultato e di posizione, per la parte c.d. variabile, per l'innanzi godute, in quanto il divieto della *reformatio in peius* opera solo per le voci retributive fisse e continuative, caratteri che sono estranei alle due predette componenti retributive. Infatti la retribuzione di risultato è correlata all'evento incerto del raggiungimento di determinati obiettivi e la retribuzione di posizione è proporzionata ad uno specifico incarico dirigenziale che non può ritenersi permanente e stabile.

Tabella 4

*Spesa media annua pro capite per retribuzioni
di posizione e risultato dei dirigenti nel triennio 2005-2007*

(migliaia di euro)

	2005		2006		2007	
	Posiz.	Risult.	Posiz.	Risult.	Posiz.	Risult.
AREA I	21,0	5,5	25,5	5,3	26,5	7,0
Dirigente I fascia	74,6	13,5	82,6	14,1	83,8	17,7
Dirigente II fascia	17,3	5,1	22,3	4,6	23,4	7,3
Dirigente I fascia tempo determ.	52,0	11,0	62,2	9,3	58,2	10,4
Dirigente II fascia tempo determ.	19,8	6,5	24,5	7,7	31,2	7,0
Dirigenti medici e medici Min. salute	6,3	2,3	7,0	2,9	6,8	0,5
AREA II	26,0	6,7	27,8	7,7	30,1	8,3
Dirigente II fascia	26,6	6,8	29,2	8,1	31,3	8,8
Dirigente II fascia tempo determ.	22,9	6,1	21,5	5,8	25,1	6,6
AREA III	8,4	3,8	8,7	3,8	9,2	4,1
Dir. con inc. di struttura complessa	17,8	6,0	19,0	5,9	20,1	6,3
Dir. con inc. di strut. sempl. e altri inc.	6,5	3,4	6,6	3,4	7,0	3,6
Dirigenti a tempo determinato	10,0	4,1	11,8	4,7	12,0	5,2
AREA IV	6,0	2,5	5,8	2,4	6,1	2,6
Dir. con inc. di struttura complessa	14,7	3,8	16,7	3,7	17,1	3,9
Dir. con inc. di strut. sempl. e altri inc.	8,0	2,5	8,4	2,5	8,7	2,7
Dirigenti a tempo determinato	6,3	1,7	7,0	1,9	6,8	2,5
Dirigenti con altri inc. profess.	4,4	2,4	3,8	2,3	4,1	2,4
AREA V	5,6	0,5	7,8	0,7	8,1	0,6
Dirigente scolastico	5,6	0,5	7,8	0,7	8,1	0,6
AREA VI	20,3	8,1	22,1	9,5	20,9	8,5
Dirigente I fascia	86,6	20,1	94,4	25,5	93,1	21,5
Dirigente II fascia	28,5	8,2	32,1	11,0	30,7	10,7
Dirigente I fascia tempo determ.	85,2	39,8	93,3	32,2	100,6	23,0
Dirigente II fascia tempo determ.	31,0	17,3	16,1	11,6	13,8	7,8
Professionisti Epne	1,3	8,9	1,9	9,4	2,1	7,4
Medici Epne	13,5	3,1	16,3	3,0	16,3	4,3
AREA VII	27,3	6,6	26,3	7,3	30,4	8,0
Dirigente I fascia	42,6	14,2	25,5	13,6	41,3	12,1
Dirigente II fascia	28,2	5,6	28,0	6,6	32,4	8,1
Dirigente I fascia tempo determ.	60,4	18,0	58,3	15,0	67,9	13,7
Dirigente II fascia tempo determ.	20,6	6,0	21,3	6,8	22,5	6,8
AREA VIII	25,4	4,9	27,2	6,1	30,3	4,3
Dirigente I fascia	43,8	5,9	38,1	4,1	40,7	4,2
Dirigente II fascia	18,0	5,0	17,6	7,0	20,9	3,4
Dirigente I fascia tempo determ.	0,0	0,0	77,9	9,3	79,8	9,5
Dirigente II fascia tempo determ.	0,0	0,0	22,7	8,1	31,4	12,1
TOTALE AREE	8,6	3,1	8,9	3,2	9,2	3,4
<i>Dir. di reg. e prov. a stat. spec.⁽¹⁾</i>	<i>16,6</i>	<i>2,3</i>	<i>18,9</i>	<i>4,3</i>	<i>20,8</i>	<i>4,1</i>
<i>Altri dirigenti del pubblico impiego</i>	<i>4,7</i>	<i>1,5</i>	<i>5,1</i>	<i>1,0</i>	<i>5,4</i>	<i>0,8</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.

Analizzando il rapporto fra spesa media annua *pro capite* per retribuzione di posizione rispetto alla retribuzione di risultato dei dirigenti nel triennio 2005-2007, il dato rilevato per il totale delle aree è pari a 2,7.

I dati di maggiore incidenza di detto rapporto, nell'anno 2007, si registrano per l'area VIII (7) e per l'area V (12,6).

Con specifico riferimento ai dirigenti dei ministeri, nel 2007, consistenti sono divari tra il personale appartenente alle diverse amministrazioni centrali. Per il personale dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze, di prima fascia, si rileva la minore incidenza della retribuzione di posizione sulla retribuzione complessiva (41%), compensata, peraltro, da un'elevata percentuale di incidenza della retribuzione di risultato sulla retribuzione complessiva (19%, che è la più elevata insieme a quella corrisposta al personale del Ministero della difesa).

Per i dirigenti di seconda fascia detto rapporto percentuale risulta sostanzialmente omogeneo, con valori più elevati per il Ministero del lavoro (42%).

Tabella 5

*Incidenza della retribuzione di posizione
sulla retribuzione complessiva - Anno 2007*

MINISTERO	Dirigenti I fascia	Dirigenti II fascia
Trasporti	46%	27%
Commercio internazionale	50%	26%
Università e ricerca	46%	29%
Solidarietà sociale	58%	35%
Infrastrutture	57%	28%
Sviluppo economico	49%	28%
Affari esteri	50%	27%
Lavoro	64%	42%
Ambiente e tutela del territorio	65%	29%
Economia e finanze	41%	26%
interno	53%	32%
Istruzione	53%	26%
Difesa	45%	32%
Giustizia	55%	27%
Salute	54%	32%
Comunicazioni	55%	32%
Politiche agricole e forestali	53%	37%
Beni e attività culturali	50%	33%

Fonte: RGS-IGOP.

4.10. Dirigenza esterna e alte specializzazioni¹⁵

La dinamica della consistenza numerica nel triennio 2005-2007 di tale tipologia di personale presenta una generalizzata riduzione, con punte rilevanti per i segretari generali (-7,2%) e per i dirigenti degli enti pubblici non economici (EPNE), Agenzie fiscali e ricerca e dirigenti amministrativi delle università (-6,5%). Solo per i direttori sanitari, amministrativi e dei servizi sociali del Servizio sanitario nazionale, si riscontra un aumento della consistenza numerica (+3,7%).

¹⁵ Per l'inquadramento sistematico di tale tipologia di personale, si veda la Relazione "Il Costo del lavoro del lavoro pubblico negli anni 2003, 2004 e 2005", maggio 2007, p. 77 ss.

Per quanto riguarda la spesa media complessiva per retribuzioni nel periodo considerato, si riscontra una consistente riduzione di quella dei direttori generali del Servizio sanitario nazionale (-18,8%) e dei direttori sanitari, amministrativi e dei servizi sociali del Servizio sanitario nazionale (-18%).

Nonostante tali riduzioni, i direttori generali del Servizio sanitario nazionale presentano una spesa media per retribuzioni pari a circa 154 mila euro, vicina a quella percepita dai dirigenti degli enti pubblici non economici, Agenzie fiscali e ricerca e dirigenti amministrativi delle università (161 mila euro) e i segretari generali (162 mila euro).

Esaminando le componenti della spesa media annua *pro capite* di posizione e di risultato 2005-2007, si rileva una sostanziale omogeneità dell'ammontare di dette componenti retributive ad eccezione di quanto registrato per i dirigenti EPNE, Agenzie fiscali e ricerca e dirigenti amministrativi delle università, per i quali vi è un incremento consistente sia della retribuzione di posizione che di quella di risultato.

Tabella 6

Altre figure dirigenziali non contrattualizzate - triennio 2005-2007

Qualifiche	2005			2006			2007		
	Presenti al 31.12	Tasso turn over	Media presenti	Presenti al 31.12	Tasso turn over	Media presenti	Presenti al 31.12	Tasso turn over	Media presenti
Dir. gen. EPNE, ag. fiscali e ricerca e dir. amm. univ.	107	-4,8	104	109	-4,5	110	100	-17,1	99
Dir. gen. regioni e autonomie locali	532	0,6	496	486	-11,6	493	508	-1,4	508
Dir. f.d.o. regioni e aut. loc.	423	3,4	354	391	-12,1	397	410	-2,2	412
Direttori generali SSN	308	-2,0	301	329	3,7	326	304	-9,0	311
Direttori sanitari, amm. e dei servizi soc. SSN	614	-5,4	615	665	5,9	660	637	-4,5	640
Segretari generali CCIA	97	-3,1	97	89	-12,9	93	90	-3,3	91
<i>Regioni e province a statuto speciale ⁽¹⁾</i>	29	16,1	25	23	-20,1	25	17	-44,2	18

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.

Tabella 7

*Altre figure dirigenziali non contrattualizzate:
spesa totale per retribuzioni - triennio 2005-2007*

(migliaia di euro)

Qualifiche	2005			2006			2007		
	Spesa totale	Spesa netta (1)	Spesa media (1)	Spesa totale	Spesa netta (1)	Spesa media (1)	Spesa totale	Spesa netta (1)	Spesa media (1)
Dir. gen. EPNE, ag. fiscali e ricerca e dir. amm. univ.	16.095	15.692	151,5	17.016	16.171	147,1	16.381	15.984	160,7
Dir. gen. regioni e autonomie locali	61.749	60.669	122,4	61.915	59.068	119,8	61.105	59.094	116,3
Dir. f.d.o. regioni e aut. loc.	25.683	25.202	71,2	30.571	28.546	71,9	32.859	31.280	75,9
Direttori generali SSN	58.773	56.976	189,4	52.171	50.640	155,2	48.852	47.796	153,8
Direttori sanitari, amm. e dei servizi soc. SSN	99.232	95.260	155,0	88.174	85.126	128,9	83.137	81.291	127,1
Segretari generali CCIA	14.443	14.195	147,0	16.979	15.005	161,1	15.650	14.703	162,2
<i>Regioni e province a statuto speciale ⁽²⁾</i>	2.626	2.345	94,4	2.377	2.341	94,0	2.031	1.950	107,6

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

⁽¹⁾ Esclusi arretrati.

⁽²⁾ Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia, Sardegna, province autonome di Trento e Bolzano.

Tabella 8

*Altre figure dirigenziali non contrattualizzate:
spesa per retribuzioni fisse - triennio 2005-2007*

(migliaia di euro)

Qualifiche	2005			2006			2007		
	Spesa totale	Spesa netta (1)	Spesa media (1)	Spesa totale	Spesa netta (1)	Spesa media (1)	Spesa totale	Spesa netta (1)	Spesa media (1)
Dir. gen. EPNE, ag. fiscali e ricerca e dir. amm. univ.	11.779	11.748	113,4	13.196	12.643	115,0	11.605	11.392	114,5
Dir. gen. regioni e autonomie locali	39.592	39.319	79,3	41.318	40.535	82,2	41.011	40.230	79,2
Dir. f.d.o. regioni e aut. loc.	14.231	14.268	40,3	17.232	16.131	40,6	18.714	17.794	43,2
Direttori generali SSN	56.879	55.358	184,1	50.766	49.473	151,6	47.539	46.671	150,2
Direttori sanitari, amm. e dei servizi soc. SSN	95.244	91.842	149,4	84.964	82.543	125,0	80.713	79.211	123,8
Segretari generali CCIA	4.602	4.593	47,6	5.569	4.785	51,4	5.173	4.721	52,1
<i>Regioni e province a statuto speciale ⁽²⁾</i>	<i>1.558</i>	<i>1.439</i>	<i>58,0</i>	<i>1.477</i>	<i>1.467</i>	<i>58,9</i>	<i>1.443</i>	<i>1.398</i>	<i>77,2</i>

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

⁽¹⁾ Esclusi arretrati.⁽²⁾ Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia, Sardegna, province autonome di Trento e Bolzano.

Tabella 9

*Altre figure dirigenziali non contrattualizzate:
spesa media annua procapite per retribuzioni
di posizione e risultato - triennio 2005-2007*

(migliaia di euro)

Qualifiche	2005		2006		2007	
	Posiz.	Risult.	Posiz.	Risult.	Posiz.	Risult.
Dir. gen. EPNE, ag. fiscali e ricerca e dir. amm. univ.	15,2	12,4	15,5	12,2	25,0	17,3
Dir. gen. regioni e autonomie locali	14,5	13,7	13,6	11,4	13,9	12,1
Dir. f.d.o. regioni e aut. loc.	15,9	3,0	16,2	4,9	19,9	5,3
Direttori generali SSN	0,0	2,5	0,1	1,9	0,2	2,8
Direttori sanitari, amm. e dei servizi soc. SSN	0,4	2,4	0,3	1,7	0,3	1,8
Segretari generali CCIA	73,5	22,6	79,3	26,1	82,2	23,8
<i>Regioni e province a statuto speciale ⁽¹⁾</i>	<i>14,8</i>	<i>3,4</i>	<i>12,8</i>	<i>5,0</i>	<i>14,8</i>	<i>4,0</i>

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

⁽²⁾ Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia, Sardegna, province autonome di Trento e Bolzano.

4.11. Rapporto tra personale dirigenziale e non dirigenziale

La tabella che segue mostra per ciascun comparto di contrattazione il rapporto tra il personale dirigente o assimilato ed il personale inquadrato nei livelli.

I dati si riferiscono ai soli dirigenti preposti alla direzione di unità organizzative, con esclusione degli appartenenti al comparto sanità, dei dirigenti scolastici e dei ricercatori e tecnologi del comparto ricerca.

Si evidenzia una marcata differenza nel rapporto tra i vari comparti determinata dai diversi assetti organizzativi: la Presidenza del Consiglio dei ministri presenta un dirigente ogni otto dipendenti, dato, peraltro, in linea con la vocazione di "coordinamento" di tale amministrazione.

Elevato è il rapporto rilevato per il comparto università, caratterizzato dalla presenza di poche posizioni organizzative di livello dirigenziale, con esclusione di uffici intermedi appartenenti alla prima fascia.

L'andamento del rapporto nel triennio si presenta sostanzialmente omogeneo per tutti i comparti.

Tale rilevazione può rappresentare un ausilio conoscitivo per l'avvio di processi di razionalizzazione delle strutture organizzative delle diverse amministrazioni, da calibrare, con criteri di omogeneità, tenendo conto delle funzioni amministrative svolte da ciascuna struttura.

Tabella 10

*Rapporto tra personale non dirigenziale⁽¹⁾ e dirigenti⁽¹⁾
nel triennio 2005-2007*

Comparto	2005	2006	2007
Ministeri ⁽²⁾	44	48	48
Presidenza del consiglio dei ministri ⁽³⁾	8	8	8
Agenzie fiscali	37	27	28
Monopoli di Stato	37	32	29
Regioni e autonomie locali	52	53	54
Enti pubblici non economici ⁽⁴⁾	44	47	49
Enti di ricerca	61	55	66
Università ⁽⁵⁾	171	168	171

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

⁽¹⁾ A tempo indeterminato e a tempo determinato.

⁽²⁾ Nei dirigenti sono inclusi i medici del ministero della salute.

⁽³⁾ Personale in servizio effettivo presso la PCM.

⁽⁴⁾ Nel personale non dirigente è incluso il ruolo ad esaurimento.

⁽⁵⁾ Nei dirigenti è incluso il personale del ruolo ad esaurimento.

CAPITOLO QUINTO

I RISULTATI DELLA GESTIONE DEL PERSONALE NON DIRIGENZIALE

5.1. Premessa – 5.2. La consistenza del personale a tempo indeterminato – 5.3. Il ricambio del personale – 5.4. La mobilità del personale – 5.4.1 *Le progressioni orizzontali e verticali nel triennio 2005-2007* – 5.4.2 *Struttura e composizione in relazione al nuovo inquadramento del personale* – 5.5. Il *part time* – 5.6. I contratti di lavoro a tempo determinato e le nuove forme di flessibilità – 5.6.1 *Personale a tempo determinato* – 5.6.2 *La stabilizzazione del personale precario. Problematiche e risultati nel 2007* – 5.6.3 *Altre forme flessibili di rapporto di lavoro* – 5.7. La spesa del personale non dirigenziale nel triennio 2005 – 2007 – 5.8. La spesa per la retribuzione media *pro capite*

5.1. Premessa

Questa parte della relazione si propone una valutazione dell'impatto sulla consistenza e sulla spesa complessiva del personale non dirigente del settore pubblico prodotto dall'attuazione delle politiche del personale delineate nei documenti di programmazione, nelle leggi finanziarie e nelle leggi di settore adottate nel triennio 2005-2007.

Il contesto normativo ha confermato, sostanzialmente, la finalità di contenimento della spesa per il personale, privilegiando, tuttavia, non più meri obiettivi di riduzione quantitativa delle unità in servizio (obiettivi del resto raggiunti solo nell'ambito del comparto ministeri), ma politiche dirette alla ottimizzazione delle risorse e al miglioramento della funzionalità dei servizi.

In tale ambito, le linee direttrici per la riduzione della spesa, delineate analiticamente nel capitolo primo, hanno previsto, accanto all'obbligo della programmazione triennale del fabbisogno del personale, misure di rideterminazione delle dotazioni organiche, finalizzate ad una rapida e razionale riallocazione dei dipendenti e all'ottimizzazione dei compiti direttamente connessi con le attività istituzionali e dei servizi da rendere all'utenza, nonché la conferma del divieto di effettuare nuove assunzioni¹, sia pur con ampie deroghe finalizzate a fronteggiare indifferibili esigenze di servizio di particolare rilevanza ed urgenza.

Meno rigide sono apparse invece le disposizioni contenute nelle leggi finanziarie per il 2007 e il 2008 che, attenuando significativamente le misure volte a garantire il blocco delle assunzioni a tempo indeterminato, hanno, da un lato, consentito nuove assunzioni pubbliche per una spesa pari al 20% (poi aumentata al 60%) di quella relativa alla cessazioni dell'anno precedente e, dall'altro, hanno

¹ Art. 1, commi 95 e 98 della legge finanziaria per il 2005.

avviato un ampio programma di stabilizzazione del personale precario con anzianità di servizio superiore ai tre anni.

Con il sostanziale obbligo di stipulare per il futuro solo contratti a tempo indeterminato, salvo alcune eccezioni tassativamente previste, è stata infine abbandonata la precedente politica diretta ad incentivare l'introduzione, anche nel pubblico impiego, delle forme di lavoro flessibile previste per il settore privato.

Sostanzialmente omogenea è invece risultata la politica retributiva volta al contenimento delle spese di personale. Accanto ad incrementi della retribuzione fissa nei limiti dei tassi programmati di inflazione, sono stati infatti introdotti criteri sempre più rigidi nella determinazione del salario accessorio, nell'intento di valorizzare l'incremento della produttività e, nel contempo, di evitare una crescita fuori controllo delle risorse a ciò destinate (art. 1, comma 176 e seguenti della legge finanziaria 2006).

5.2. La consistenza del personale a tempo indeterminato²

L'andamento della consistenza del personale pubblico a tempo indeterminato, già in flessione nel periodo 2002-2004, continua a registrare una consistente riduzione anche nel triennio esaminato nella presente relazione.

Al netto dei dati relativi al personale degli enti di cui all'art. 70 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165³, ai segretari comunali⁴ e a particolari categorie, la consistenza del personale pubblico non dirigente si attesta nel 2007 a 2.601.537 unità, facendo registrare una riduzione complessiva dell'1,7% rispetto al 2005 e di circa il 3% rispetto al 2001.

A tale risultato ha contribuito non tanto la politica di riduzione del personale avviata dall'esercizio 2000⁵, i cui obiettivi risultano realizzati prevalentemente nell'ambito del comparto ministeri, quanto la disciplina della programmazione del fabbisogno di personale, introdotta dal 1998⁶ e incentrata sull'individuazione di un tetto massimo complessivo delle assunzioni e sul blocco delle stesse, previsto nella legge finanziaria per il 2002 e sempre confermato nella legislazione successiva fino all'esercizio 2006⁷.

Disaggregando i dati di consistenza per comparto, i risultati, esaminati nel prosieguo, si presentano naturalmente non omogenei.

² I dati tratti commentati, tratti dal sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato (SICO), si riferiscono al personale in servizio a tempo indeterminato e sono stati costruiti al fine di evidenziare - a livello aggregato, per comparto, e, nei casi più rilevanti, per categoria o per singola qualifica - i principali risultati delle politiche del lavoro pubblico, sia sotto il profilo della consistenza che sotto quello della spesa.

³ Non completi né omogenei.

⁴ Assimilabili al personale con qualifica dirigenziale.

⁵ Gli obiettivi di contenimento, per il settore statale (ministeri, aziende autonome e enti pubblici non economici con oltre 200 dipendenti), venivano quantificati per il 2002 nella misura dell'1% del personale in servizio nel 1997, per il 2003 nella misura dell'1% del personale in servizio nel 2002, per il 2004 nella misura dell'1% del personale in servizio nel 2003 e per il 2005 nella misura dell'1% del personale in servizio nel 2004, mentre per le altre amministrazioni, si ponevano in relazione al rispetto della coerenza con gli obiettivi fissati nei Documenti di programmazione finanziaria (DPEF).

⁶ Art. 39, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (finanziaria 1998).

⁷ Art. 34, comma 4, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria 2003); art. 3, comma 53, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (finanziaria 2004); art. 1, comma 95, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005).

Più spiccata appare la flessione del personale pubblico nell'ambito del comparto ministeri, degli enti pubblici non economici e degli enti di ricerca mentre in controtendenza si presentano il comparto Presidenza del Consiglio dei ministri, le agenzie fiscali e, in minor misura, le università (in crescita anche nel triennio precedente), in particolare nell'ambito delle qualifiche di elevata professionalità.

Desti ancora preoccupazione il ricorso, sempre elevato nel periodo considerato, a convenzioni e a contratti di diritto privato diretti ad ottenere prestazioni lavorative a tempo indeterminato in deroga alla programmazione delle assunzioni e al relativo blocco. Il personale contrattista a tempo indeterminato, dopo il picco registrato nel 2001 (+18,9% nel quadriennio 1998-2001) e nel 2002, flette sensibilmente negli esercizi successivi per raggiungere nel 2007 le 7.622 unità.

Tale personale, concentrato essenzialmente nell'ambito del comparto ministeri, degli enti pubblici non economici e delle regioni ed enti locali, rappresenta attualmente circa lo 0,29% del complesso del personale pubblico.

Meno incisive sono apparse invece le disposizioni aventi ad oggetto la riduzione delle dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici, introdotte dalla legge finanziaria 2001 e successivamente reiterate.

Dai dati tratti dal conto annuale 2007, per i quali, peraltro, si è chiesta una verifica da parte dell'IGOP, sembrerebbe emergere una contrazione delle dotazioni organiche solo nell'ambito del comparto ministeri, Regioni e enti locali⁸ ed enti del Servizio sanitario nazionale (SSN), mentre in crescita risultano gli organici nell'ambito del comparto enti pubblici non economici e enti di ricerca, in particolare nell'ambito dei ricercatori e tecnologi.

Va inoltre sottolineato che in quasi tutti i comparti, anche nell'ambito dei comparti virtuosi, si riscontra un elevato tasso di scopertura che, accentuato dal reiterato blocco delle assunzioni, ha frenato i previsti risparmi di spesa.

L'eccezione riscontrata nell'ambito del personale della scuola, ove il personale in servizio eccede la pianta organica, si riconduce al diverso criterio di formazione degli organici atteso che, come esaminato successivamente, accanto all'organico di diritto assume particolare rilievo l'organico di fatto che determina il numero effettivo dei docenti in servizio nell'anno scolastico.

Ministeri

Il personale in servizio, al netto delle unità appartenenti alla Presidenza del Consiglio dei ministri e alle agenzie fiscali, che dal 2004 costituiscono comparti autonomi di contrattazione, passa dalle 186.904 unità del 2005 alle 178.318 del 2007 (con una nuova diminuzione del 4,6%). Significativa risulta la riduzione con riferimento all'esercizio 2001 che supera il 9%.

Tale risultato va apprezzato anche alla luce del non del tutto completato passaggio di parte del personale alle Regioni e agli enti locali, a seguito del decentramento delle funzioni statali ai sensi della legge n. 59 del 1997.

⁸ La riduzione del personale è stata prima oggetto di disposizioni specifiche e poi direttamente correlata alla disciplina dettata per il rispetto del Patto di stabilità interno.

Tabella 1

Dotazioni organiche del personale non dirigente a tempo indeterminato

Comparto	2005	2006	2007
Ministeri	223.525	218.363	217.376
Presidenza del Consiglio dei ministri	2.101	1.939	1.939
Agenzie fiscali	-	-	-
Monopoli di Stato	1.372	1.297	1.297
Scuola	1.054.162	1.048.079	1.024.081
Docenti t.i.	776.376	789.610	782.528
A.T.A. t.i.	255.599	258.428	241.511
Docenti religione	22.187	41	42
Docenti t.d.	-	0	0
A.T.A. t.d.	-	0	0
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	9.167	9.515	9.220
Enti pubblici non economici ⁽¹⁾	60.964	61.618	61.617
Regioni e autonomie locali	559.804	558.572	537.222
Regioni	43.365	42.112	37.186
Autonomie locali	516.439	516.460	500.036
Regioni a statuto speciale ⁽²⁾	47.478	58.584	56.364
Servizio sanitario nazionale	530.194	524.579	497.894
Ricerca	16.105	17.118	18.984
Livelli	9.075	8.817	9.924
Ricercatori e tecnologi	7.030	8.301	9.060
Università ⁽³⁾	-	-	-
Totale	2.504.872	2.499.664	2.425.994
Segretari comunali e provinciali	6.041	5.756	5.403
Altre specializ. fuori dotaz. organica regioni e aut. loc.	31	28	31
Regioni e autonomie locali collaboratori t.d.	416	488	503
Contrattisti t.i.	3.436	3.325	3.785
Enea	2.986	2.986	2.986
Cnel	104	104	104
Unioncamere	96	96	96
Enac	1.121	1.121	0
Asi	229	229	230
Cnipa	-	-	0
Autorità indipendenti	1.195	1.337	1.472
Enti art. 60 comma 3 d.lgs. 165/2001	3.274	3.040	3.829
Totale	18.929	18.510	18.439
Totale	2.523.801	2.518.174	2.444.433

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⁾ La circolare n. 13 dell'11 aprile 2008 ha espressamente esentato le università dal compilare la colonna "dotazione organica", ai sensi dell'art. 51 della legge n. 449 del 1997 che ha introdotto il concetto di fabbisogno programmato.

Tabella 2

Consistenza del personale non dirigente a tempo indeterminato

Comparto	2005	2006	2007
Ministeri	186.904	183.191	178.318
Presidenza del Consiglio dei ministri	2.168	2.108	2.371
Agenzie fiscali	52.998	52.213	53.737
Monopoli di Stato	1.340	1.355	1.286
Corpo nazionale dei vigili del fuoco	32.594		
Scuola	1.118.820	1.140.220	1.127.401
Docenti t.i.	720.665	710.814	712.189
A.T.A. t.i.	173.732	168.370	166.952
Docenti religione	25.275	25.806	25.745
Docenti t.d.	124.832	153.542	142.816
A.T.A. t.d.	74.316	81.688	79.699
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	9.111	9.240	8.193
Enti pubblici non economici ⁽¹⁾	56.320	54.479	53.522
Regioni e autonomie locali	511.316	499.623	494.368
Regioni	37.040	35.523	34.672
Autonomie locali	474.276	464.100	459.696
Regioni a statuto speciale ⁽²⁾	53.792	69.991	67.643
Servizio sanitario nazionale	549.727	546.876	543.094
Ricerca	16.282	15.817	15.448
Livelli	8.968	8.632	8.399
Ricercatori e tecnologi	7.314	7.185	7.049
Università	56.065	56.254	56.156
Livelli ⁽³⁾	52.548	52.631	52.587
Elevate professionalità	3.517	3.623	3.569
Totale	2.647.437	2.631.367	2.601.537
Segretari comunali e provinciali	4.872	4.697	4.464
Altre specializ. fuori dotaz. organica regioni e aut. loc.	739	813	868
Regioni e autonomie locali collaboratori t.d.	2.795	2.900	2.970
Contrattisti t.i.	8.161	7.709	7.622
Enea	2.942	2.871	2.759
Cnel	83	82	82
Unioncamere	64	63	68
Enac	934	925	935
Asi	137	143	153
Cnipa			49
Autorità indipendenti	1.125	1.146	1.209
Enti art. 60 comma 3 d.lgs. 165/2001	3.856	4.087	4.211
Totale	25.708	25.436	25.390
Totale	2.673.145	2.656.803	2.626.927

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.

Tabella 3

Consistenza del personale non dirigente a tempo indeterminato. Variazione %

Comparto	2006/2005	2007/2006	2007/2005
Ministeri	-1,99	-2,66	-4,59
Presidenza del Consiglio dei ministri	-2,77	12,48	9,36
Agenzie fiscali	-1,48	2,92	1,39
Monopoli di Stato	1,12	-5,09	-4,03
Vigili del fuoco			
Scuola	1,91	-1,12	0,77
Docenti t.i.	-1,37	0,19	-1,18
A.T.A. t.i.	-3,09	-0,84	-3,90
Docenti religione	2,10	-0,24	1,86
Docenti t.d.	23,00	-6,99	14,41
A.T.A. t.d.	9,92	-2,43	7,24
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	1,42	-11,33	-10,08
Enti pubblici non economici ⁽¹⁾	-3,27	-1,76	-4,97
Regioni e autonomie locali	-2,29	-1,05	-3,31
Regioni	-4,10	-2,40	-6,39
Autonomie locali	-2,15	-0,95	-3,07
Regioni a statuto speciale ⁽²⁾	30,11	-3,35	25,75
Servizio sanitario nazionale	-0,52	-0,69	-1,21
Ricerca	-2,86	-2,33	-5,12
Livelli	-3,75	-2,70	-6,34
Ricercatori e tecnologi	-1,76	-1,89	-3,62
Università	0,34	-0,17	0,16
Livelli ⁽³⁾	0,16	-0,08	0,07
Elevate professionalità	3,01	-1,49	1,48
Totale	-0,61	-1,13	-1,73
Segretari comunali e provinciali	-3,59	-4,96	-8,37
Altre specializ. fuori dotaz. organica regioni e aut. loc.	10,01	6,77	17,46
Regioni e autonomie locali collaboratori t.d.	3,76	2,41	6,26
Contrattisti t.i.	-5,54	-1,13	-6,60
Enea	-2,41	-3,90	-6,22
Cnel	-1,20	0,00	-1,20
Unioncamere	-1,56	7,94	6,25
Enac	-0,96	1,08	0,11
Asi	4,38	6,99	11,68
Cnipa			
Autorità indipendenti	1,87	5,50	7,47
Enti art. 60 comma 3 d.lgs. 165/2001	5,99	3,03	9,21
Totale	-1,06	-0,18	-1,24
Totale	-0,61	-1,12	-1,73

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.

Agenzie fiscali

Relativamente alle agenzie fiscali, i dati evidenziano una omogenea flessione del personale in servizio anche negli esercizi 2005 e 2006, cui fa fronte una decisa crescita del 2007, ove si raggiungono le 53.737 unità (+1,39% rispetto al 2005).

Tale andamento risulta influenzato, da un lato, dall'inquadramento di una consistente parte del personale dell'area III tra i dirigenti con incarico provvisorio (701 unità nel 2006 e 746 nel 2007) e, dall'altro, dalla politica di stabilizzazione del personale precario, avviata dal 2007, politica che assume nel comparto un peso rilevante (1.836 unità pari ad oltre il 3,4% del personale del comparto).

Presidenza del Consiglio dei ministri

Nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri si registra, anche nel periodo considerato, una nuova crescita passando dalle 2.168 unità del 2005 alle 2.371 unità del 2007 (+9,36%).

La consistenza del personale della Presidenza del Consiglio deve essere valutata anche alla luce del personale comandato presso la stessa che, dopo il progressivo e consistente aumento, registra una flessione nel triennio in considerazione, passando dalle 1.918 unità del 2005 alle 1.680 unità del 2007.

Scuola

Il personale in servizio – comprensivo in questo caso del personale a tempo determinato, attesa la sua rilevanza al fine di consentire il corretto svolgimento dell'attività didattica – evidenzia, a fronte della flessione registrata nel triennio 2001-2003, una costante crescita nel periodo 2004-2006 (ove raggiunge le 1.140.220 unità) e una leggera flessione nel 2007 (-1,12%).

Tale andamento risulta coerente con la politica di razionalizzazione delle cattedre avviata nel periodo 2002-2003⁹ e con le successive disposizioni introdotte dal 2005 che, pur nell'obiettivo della riduzione del personale e della migliore utilizzazione delle risorse, miravano anche a programmare un organico di diritto coerente con l'andamento delle principali determinanti del sistema istruzione.

Appare, quest'ultimo, un obiettivo rispondente al fine di affrontare e risolvere il problema del precariato nella scuola – attesa la necessità di ricorrere annualmente ad una significativa quota di insegnanti a tempo determinato – nonché di garantire la essenziale continuità didattica.

L'utilizzo del personale a tempo determinato, con nomina annuale o fino al termine delle lezioni, pur rappresentando un fenomeno ormai connaturato al funzionamento delle istituzioni scolastiche per fronteggiare le esigenze di funzionamento, si ripercuote infatti sempre negativamente sul piano della corretta programmazione delle attività didattiche ed organizzative.

Appaiono quindi di particolare rilievo le iniziative adottate per procedere alla graduale riduzione del precariato. In attuazione dell'art. 1-bis del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97 (convertito, con modificazioni, dalla legge 17 agosto 2005, n.

⁹ La legge finanziaria 2002 all'art. 22, comma 1, ha consentito ai dirigenti scolastici di attribuire ai docenti di ruolo le frazioni di orario inferiori a quelle stabilite contrattualmente come ore aggiuntive di insegnamento oltre orario con un massimo di 24 ore mentre la legge finanziaria 2003, all'art. 35, ha previsto la riconduzione a 18 ore settimanali delle cattedre costituite con orario inferiore a quello obbligatorio.

168) è stato approvato e reso operativo il piano pluriennale di assunzioni a tempo indeterminato per il periodo 2005-2008¹⁰ che ha previsto l'immissione in ruolo di 35.000 unità nell'anno scolastico 2005-2006¹¹, 20.000 unità nell'anno scolastico 2006-2007 e 10.000 unità nell'anno scolastico 2007-2008, mentre con il decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 2006 il Ministro dell'istruzione è stato autorizzato ad assumere per l'anno scolastico 2006-2007 un contingente complessivo di 3.500 unità di personale ATA.

Nell'anno scolastico 2005-2006 sono stati assunti 35.385 docenti e 5.237 unità di personale ATA, mentre nell'anno scolastico 2006-2007, sulla base del decreto ministeriale 30 giugno 2006, n. 50, sono state effettuate 20.757 nomine di personale docente e 3.477 nomine di personale amministrativo.

In tale direzione si sono mosse anche la legge finanziaria per il 2007 e la legge finanziaria per il 2008 che hanno previsto la definizione di un nuovo piano triennale per l'assunzione a tempo indeterminato per il triennio 2007-2009 di personale docente (150.000 unità) e di personale amministrativo (30.000 unità) nonché la trasformazione delle graduatorie permanenti (di cui alla legge 21 giugno 2004 n. 143) in graduatorie ad esaurimento.

La programmazione è stata approvata e resa operativa con il decreto interministeriale 17 febbraio 2007 e con l'avvio dell'anno scolastico 2007/2008 sono state effettuate, previa autorizzazione (d.P.R. 12 settembre 2007), tutte le assunzioni previste per il primo anno (49.827 docenti e 10.472 unità di personale amministrativo).

Le assunzioni del personale docente effettuate sino all'anno scolastico 2007/2008, pur notevolmente cresciute nell'ultimo triennio, si sono tuttavia mantenute al di sotto del numero delle cessazioni intervenute nel medesimo periodo.

Ciò trova conferma nell'esame dei dati disaggregati del personale che evidenziano, a fronte della riduzione delle dotazioni organiche di diritto, una certa stabilità del personale di ruolo (che raggiunge le 712.189 unità) e una nuova crescita, più spiccata nel 2006, del personale non di ruolo (sia nell'ambito dei contratti annuali che nell'ambito dei contratti fino al termine delle attività didattiche).

Analogo andamento si riscontra nell'ambito del personale amministrativo e tecnico ove si registra una flessione del personale a tempo indeterminato (-3,9% dal 2005) compensata dal nuovo incremento del personale non di ruolo che registra una crescita del 14,4%.

Il ricorso al personale non di ruolo continua, pertanto, a rimanere indispensabile al fine di garantire il regolare svolgimento dei servizi, considerato l'ampio margine di scopertura non solo delle dotazioni organiche di fatto, ma anche delle dotazioni organiche di diritto.

Ricerca

Il personale in servizio, già in flessione nel periodo 2001-2005 (-1,61%), continua a decrescere nel biennio successivo (-5,12%) raggiungendo nel 2007 le

¹⁰ Decreto interministeriale n. 79 del 18 ottobre 2005.

¹¹ Già previste nel decreto-legge n. 115 del 30 giugno 2005, convertito con la legge n. 168 del 2005.

15.448 unità, anche a seguito del blocco delle assunzioni a tempo indeterminato previsto nella finanziaria per il 2002 e successivamente sempre riconfermato.

A fronte, tuttavia, della forte diminuzione del personale dei livelli (-6,34% nel periodo 2005-2007), a seguito del maggior numero di cessazioni intervenute nel periodo considerato, si registra una flessione più contenuta dei ricercatori e tecnologi (-3,62%).

Anche nell'ambito di tale comparto le manovre finanziarie successive al 2005 hanno introdotto disposizioni finalizzate ad accrescere in Italia il numero dei giovani ricercatori, il cui numero risulta molto inferiore a quello di maggiori Paesi europei, autorizzando assunzioni in deroga ai sensi dei commi 95, 96 e 97 dell'art. 1 della legge finanziaria 2005. A decorrere dal 2007, in attuazione delle politiche di stabilizzazione del personale precario, sono state inoltre autorizzate dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) ulteriori assunzioni in attuazione dell'art. 1, comma 519 e 520 della legge finanziaria 2007 (rispettivamente 139 unità e 295 unità), tutte destinate a produrre i loro effetti a partire dall'anno 2008. Le disposizioni contenute nell'art. 1, commi 651 e 652, della medesima legge finanziaria concernenti il piano straordinario di assunzione di ricercatori nell'ambito degli enti pubblici di ricerca vigilati dal Ministero per l'università e della ricerca (dal quale si attendevano 600 nuovi posti) sono state, invece, modificate dall'articolo 3 del decreto-legge 7 settembre 2007 n. 147, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 25 ottobre 2007, n. 176, il quale, nell'intento di garantire una più ampia assunzione di ricercatori negli enti di ricerca, ha destinato le risorse stanziate nel 2007 ad incrementare l'autorizzazione di spesa di cui all'art. 7 del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204, come determinato dalla tabella C della citata legge n. 296 del 2006 (Fondo ordinario di finanziamento degli enti di ricerca).

Enti pubblici non economici¹²

Il personale degli enti pubblici non economici, oggetto specifico nel precedente triennio degli obiettivi di riduzione, continua a registrare una progressiva flessione raggiungendo, nel 2007, le 53.522 unità (-4,97% rispetto al 2005).

Anche in tal caso la flessione deve ricondursi, oltre che alla contrazione del numero degli enti oggetto di rilevazione (alcuni privatizzati e trasformati in fondazioni), al più volte citato blocco delle assunzioni imposto per il 2002 e confermato per i successivi esercizi.

Va segnalato che, a decorrere dal 2004, non fa più parte del comparto il personale appartenente al profilo dei *professionisti* inserito nell'ambito dell'area VI della dirigenza.

Università

Il personale non dirigente delle università, dopo la flessione registrata nel periodo 2001-2004, in considerazione del già menzionato blocco delle assunzioni,

¹² Il comparto comprende i dipendenti di una parte degli enti di cui alla legge n. 70 del 1975, i dipendenti degli istituti previdenziali nonché di altri enti non economici sottoposti alla vigilanza dello Stato.

evidenzia dall'esercizio 2005 una contenuta crescita a seguito dell'allentamento dei vincoli.

A decorrere dall'anno 2005, le università sono tenute infatti ad adottare programmi triennali del fabbisogno di personale, a tempo determinato e indeterminato, sulla base delle risorse a tal fine stanziare nei rispettivi bilanci, la cui coerenza con le risorse stanziare nel Fondo di finanziamento ordinario (FFO) deve essere valutata dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Tale flessibilità ha tuttavia contribuito ad irrigidire le risorse del FFO che in molte realtà tendono a superare la soglia del 90% destinato alle retribuzioni fisse del personale.

Disaggregando i dati a seconda alle categorie del personale, la rilevazione evidenzia, nel periodo 2005-2007, una crescita del personale di elevata professionalità leggermente superiore a quella del personale appartenente alle altre qualifiche (+1,48% delle elevate professionalità rispetto allo 0,07 dei livelli), ascrivibile anche agli inquadramenti previsti dal nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL del 27 gennaio 2005).

Regioni e autonomie locali

La dinamica della consistenza del comparto, in flessione anche nel periodo oggetto della rilevazione (-3,31% rispetto al 2005), ha risentito delle politiche di contenimento della spesa di personale avviate a decorrere dal 2005 ed aventi ad oggetto, sulla base del d.P.C.M. adottato previo accordo tra Governo, Regioni ed enti locali e concluso in sede di Conferenza unificata, la rideterminazione delle dotazioni organiche e l'introduzione di limiti alle assunzioni nel triennio 2005-2006¹³.

La flessione registrata nel periodo 2005-2007 risulta maggiormente significativa nell'ambito delle Regioni a statuto ordinario (-6,39%)¹⁴ rispetto a quella verificatasi nel settore delle Autonomie locali¹⁵ (-3,07%). Nell'ambito di queste, la flessione è riconducibile non solo agli interventi limitativi delle assunzioni, ma anche alla crescita dell'esternalizzazione delle linee di attività e dei servizi, spesso determinata da difficoltà nel rispetto degli obblighi comunitari in tema di finanza pubblica¹⁶.

Servizio sanitario nazionale

Il personale a tempo indeterminato del comparto¹⁷ passa dalle 549.727 unità del 2005 alle 543.094 unità del 2007, registrando una flessione dell'1,21%

¹³ L'art. 1, comma 98, della legge finanziaria 2005, ha dettato limiti e criteri per le assunzioni volte a garantire la realizzazione di economie di spesa lorde per gli anni 2005-2008.

¹⁴ Va al riguardo considerata la prassi diffusa in numerose Regioni a statuto ordinario di adottare provvedimenti normativi tesi ad incentivare l'esodo del personale.

¹⁵ La consistenza e la spesa per il personale degli Enti locali sono oggetto di specifica rilevazione anche nell'ambito dei questionari e delle relazioni che gli organi di revisione economico-finanziaria sono tenuti ad inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in attuazione dell'art. 1, commi 166 sg., della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

¹⁶ Si veda, al riguardo, la deliberazione della Corte dei conti - Sezione delle autonomie n. 13/2008 del 16 settembre 2008 sullo "Stato dei controlli della Corte dei conti sugli organismi partecipati dagli enti locali".

¹⁷ La consistenza e la spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale sono oggetto di specifica rilevazione anche nell'ambito dei questionari e delle relazioni che i collegi sindacali

nonostante l'esclusione del personale infermieristico dalle misure limitative del *turnover*.

Tale variazione, in linea con quanto previsto nell'accordo dell'8 agosto 2001 e nella successiva intesa del 23 marzo 2005, deve tuttavia essere posta in relazione anche all'andamento in forte crescita del personale a tempo determinato, necessario al fine di garantire continuità nell'erogazione dei servizi, e al processo di esternalizzazione dei servizi, destinato tuttavia ad incidere sui relativi costi a carico delle aziende.

5.3. Il ricambio del personale

La progressiva flessione del personale in servizio a tempo indeterminato, registrata nel periodo oggetto della rilevazione, trova conferma nel confronto tra la consistenza dei dipendenti assunti e cessati nel triennio e nell'evoluzione del tasso di *turnover*, che consente di ricostruire l'attuazione delle politiche volte a porre un freno al ricambio del personale.

Il tasso di *turnover*¹⁸, dato dal rapporto tra la differenza tra il personale cessato dal servizio e il personale assunto e il numero medio dei dipendenti nell'anno, registra un valore negativo nel caso in cui le unità di personale cessato dal servizio superano il numero del personale assunto e un valore positivo nel caso opposto.

Il dato risultante dal conto annuale - che registra nel complesso un valore negativo negli esercizi 2006 e 2007 e un valore positivo nel 2005, trascinato tuttavia dall'evoluzione del comparto scuola e università - risulta coerente con la politica limitativa delle assunzioni, costante nel triennio preso in considerazione.

Appare comunque necessario introdurre un maggior dettaglio tra le voci in cui si articola la rilevazione del personale assunto e cessato e ciò al fine di consentire, da un lato, una più compiuta verifica del rispetto delle procedure di mobilità del personale e, dall'altro, la valutazione della tenuta delle disposizioni derogatorie previste per fronteggiare situazioni di indifferibilità e urgenza e del rispetto delle priorità indicate dalla legge (addetti alla sicurezza pubblica e difesa nazionale, al soccorso tecnico urgente, alla ricerca).

Ministeri

Come già accennato, il numero dei cessati rimane nel periodo considerato costantemente al di sopra del numero degli assunti con la conseguenza che il tasso di *turnover* evidenzia valori negativi particolarmente significativi nel 2007 (-2,80).

In tale ambito di eccezionale rilevanza si presenta il fenomeno della mobilità del personale tra amministrazioni che risulta peraltro coerente con la nuova struttura dei ministeri in attuazione legge 17 luglio 2006, n. 233¹⁹, mentre poco significativo risulta l'ammontare del personale stabilizzato.

delle aziende sanitarie locali sono tenuti ad inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in attuazione dell'art. 1, comma 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

¹⁸ (assunti - cessati)/dipendenti medi*100.

¹⁹ Il conto annuale 2007 tiene conto della nuova struttura organizzativa ed evidenzia, per i "nuovi" ministeri, nell'area tematica "Turn-over e progressione in carriera" - tavola "Assunti", colonna "Passaggi da altre amministrazioni", le unità di personale provenienti dalla trasformazione.

Tabella 4

Tasso di turnover del personale non dirigente a tempo indeterminato

Comparto	2005	2006	2007	2007 ⁽¹⁾
Ministeri	-1,34	-2,06	-2,80	-2,88
Presidenza del Consiglio dei ministri	1,19	-2,79	12,32	12,32
Agenzie fiscali	-0,57	-0,37	3,13	-0,42
Monopoli di Stato	-1,67	1,36	-5,33	-5,33
Vigili del fuoco	1,76			
Scuola	1,60	-1,33	0,51	0,50
Docenti t.i.	1,60	-1,64	0,67	0,65
A.T.A. t.i.	-1,81	-3,27	-0,85	-0,85
Docenti religione	37,47	13,26	9,12	9,12
Docenti t.d.	-0,03	0,11	-0,01	-0,01
A.T.A. t.d.	0,00	0,00	0,00	0,00
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	-1,75	1,57	2,30	1,84
Enti pubblici non economici ⁽²⁾	-1,06	-3,46	-1,82	-3,21
Regioni e autonomie locali	-1,66	-2,46	-1,23	-2,55
Regioni	-2,63	-4,59	-2,13	-2,93
Autonomie locali	-1,58	-2,30	-1,16	-2,52
Regioni a statuto speciale ⁽³⁾	0,70	-0,94	-0,33	-0,56
Servizio sanitario nazionale	-0,82	-0,80	-1,16	-1,32
Ricerca	-1,09	-2,88	-2,37	-2,55
Livelli	-1,86	-3,55	-2,64	-2,80
Ricercatori e tecnologi	-0,14	-2,07	-2,06	-2,26
Università	4,30	0,56	-0,08	-0,95
Livelli ⁽⁴⁾	4,38	0,87	0,30	-0,62
Elevate professionalità	-2,02	-3,95	-5,70	-5,82
Totale	0,21	-1,40	-0,34	-0,76
Segretari comunali e provinciali	-4,45	-4,73	-5,02	-5,04
Altre specializ. fuori dotaz. organica regioni e aut. loc.	23,24	8,87	6,80	6,66
Regioni e autonomie locali collaboratori t.d.	24,73	3,41	2,89	2,56
Contrattisti t.i.	-1,56	-2,99	-0,83	-1,38
Enea	-1,59	-2,70	-4,07	-4,07
Cnel	-3,37	-1,22	0,00	0,00
Unioncamere	4,83	-1,60	7,91	7,91
Enac	-1,49	-0,77	1,07	1,07
Asi	18,02	4,29	6,85	6,85
Cnipa			62,48	62,48
Autorità indipendenti	5,50	2,30	8,27	6,04
Enti art. 60 comma 3 d.lgs. 165/2001	5,05	5,42	2,20	1,40
Totale	2,03	-0,44	-0,14	-0,60
Totale	0,23	-1,39	-0,34	-0,76

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

⁽¹⁾ Escluso il personale stabilizzato.⁽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.

Agenzie fiscali

In tale ambito il tasso di *turnover*, leggermente negativo nei primi due anni del periodo considerato, assume valori positivi nell'esercizio 2007 in relazione all'elevato numero del personale a tempo determinato stabilizzato nel corso dell'esercizio (1.836 unità) pari a più della metà degli assunti in servizio.

Scuola

In tale comparto, dopo la flessione registrata nel triennio 2001-2004, il tasso di *turnover* riprende a crescere nel 2005 limitatamente, tuttavia, alla componente del personale docente. Ciò a seguito della consistente immissione in ruolo di personale vincitore di concorso, il cui numero supera nettamente, tranne nell'esercizio 2006, il personale cessato dal servizio per limiti di età o per dimissioni volontarie.

L'analoga crescita del personale ATA, autorizzata nel piano triennale di assunzioni 2005-2007, non ha invece influenzato l'andamento dell'indice che risulta negativo in tutto il periodo, con un picco nel 2006 (-3,27) in relazione al minor numero delle unità entrate in servizio a fronte del costante andamento delle cessazioni.

Ricerca

L'indice di *turnover* del comparto evidenzia, anche nel triennio preso in considerazione, valori nettamente negativi, i quali sono più accentuati nell'ambito del personale dei livelli rispetto a quelli dei ricercatori e dei tecnologi, in parte esclusi dalle politiche di contenimento.

Non rilevante appare il numero del personale stabilizzato nel 2007 (appena 27 unità), autorizzato al termine dell'esercizio e destinato a produrre i propri effetti solo a decorrere dall'esercizio 2008.

Il generalizzato blocco delle assunzioni, che ha consentito di riportare l'indice di *turnover* ad un valore negativo, continua tuttavia a favorire una spiccata crescita delle assunzioni di personale a tempo determinato.

Enti pubblici non economici

Anche l'indice di *turnover* del personale degli enti pubblici non economici evidenzia nel periodo considerato un andamento in linea con gli altri comparti, registrando una spiccata e progressiva diminuzione dei valori di riferimento, in relazione ad un omogeneo andamento delle cessazioni e ad assunzioni, particolarmente ridotte nel 2006.

Università

Il valore sempre positivo e crescente fino al 2001 dell'indice del tasso del *turnover*, riconducibile alla forte autonomia gestionale riconosciuta al comparto anche in materia di assunzioni, si contrae decisamente nel quadriennio successivo a seguito dell'estensione alle università del divieto di assumere personale tecnico.

Dall'esercizio 2005 l'indice, influenzato dall'andamento del personale dei livelli, ritorna a crescere in misura tuttavia nettamente inferiore nell'esercizio 2007 (0,3) raggiungendo, al netto del personale stabilizzato, un valore addirittura

negativo (-0,6). In forte discesa si presenta infine l'indice relativo al personale di elevata professionalità che si attesta nel 2007 a -5,7.

Regioni e autonomie locali

Il valore assunto dall'indice di *turnover*, nel periodo preso in considerazione, conferma la tendenza, più accentuata nell'ambito delle Regioni rispetto agli enti locali, a contenere il ricambio del personale, alla luce della maggiore responsabilizzazione finanziaria degli enti sui cui bilanci ricade, dal 1998, la spesa per i rinnovi contrattuali. A tale risultato ha inoltre contribuito la forte spinta al contenimento della spesa corrente al fine di rispettare gli impegni assunti con il Patto di stabilità e crescita (e del conseguente Patto di stabilità interno), anche se la riduzione del personale impiegato rappresenta un elemento di criticità nella normale attività istituzionale degli enti di ridotte dimensioni.

Servizio sanitario nazionale

La progressiva diminuzione del personale a tempo indeterminato ha influenzato anche l'andamento del tasso di *turnover* del comparto: più spiccato nell'esercizio 2007 e meno accentuato negli esercizi 2005 e 2006. Ha contribuito a tale risultato, da un lato, il blocco delle assunzioni, sia pur caratterizzato da ampie deroghe relativamente al personale del ruolo sanitario, sia il saldo sempre negativo del personale in mobilità e del personale assunto o cessato per altre cause.

5.4. La mobilità del personale

I rinnovi contrattuali relativi al quadriennio 1998-2001, nell'ottica dell'obiettivo della razionalizzazione della struttura organizzativa e del miglioramento della qualità delle prestazioni lavorative, hanno dato vita ad una revisione del sistema di classificazione del personale, volto, da un lato, ad una nuova distribuzione dei profili idonea ad assicurare la flessibilità e la coerenza delle risorse umane con le esigenze organizzative e, dall'altro, a valorizzare il personale attraverso sistemi di incentivazione orientati ai risultati e al riconoscimento delle professionalità, della qualità delle prestazioni individuali e delle competenze acquisite attraverso la formazione e l'esperienza lavorativa.

Ciò ha prodotto un'ampia diversificazione dei sistemi di inquadramento sia in relazione alla definizione delle categorie funzionali, corrispondenti a livelli omogenei di competenze, sia in relazione alle possibilità di accesso. Sotto tale ultimo aspetto il nuovo sistema di classificazione ha aperto al personale delle amministrazioni la possibilità di effettuare al loro interno progressioni retributive e di carriera nell'ambito delle aree di inquadramento (progressioni orizzontali) o tra aree diverse (progressioni verticali), demandando comunque alla contrattazione decentrata la determinazione del numero delle promozioni e i criteri di attuazione delle stesse.

La complessità delle trattative relative ai CCNL del biennio 1998-2001 e la forte segmentazione delle procedure contrattuali (code contrattuali, contrattazione del secondo biennio e contrattazione decentrata) ha ritardato l'avvio delle procedure di mobilità anche se, nel dettare la disciplina transitoria, molti contratti hanno previsto una serie di inquadramenti che, accanto alle vere e proprie progressioni

verticali, hanno immediatamente prodotto un notevole mutamento nella distribuzione del personale.

Al riguardo, il Documento sulle linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali 2006-2009 ha segnalato la necessità di evitare progressioni di massa, per l'accesso a posizioni economiche più elevate, senza tener conto dell'effettivo fabbisogno di specifiche professionalità, evitando, in sede di revisione delle dotazioni organiche, l'incremento indiscriminato delle posizioni più elevate a discapito di quelle inferiori senza benefici reali in termini di efficienza e produttività.

In tale ambito il citato documento ha richiesto alla contrattazione collettiva il rispetto dei principi costituzionali in materia di accesso alle posizioni giuridiche superiori ed in particolare l'eliminazione di ogni forma di automatismo contrattuale, prevedendo che le progressioni professionali si svolgano per quote predeterminate del personale in modo da assicurare reale selettività e sulla base non solo dell'anzianità di servizio, ma considerando soprattutto l'esperienza professionale, acclarata da adeguati titoli di servizio e culturali secondo principi di effettiva meritocrazia.

E' stata infine sollecitata l'opportunità di provvedere, nella tornata contrattuale, alla omogeneizzazione dei diversi criteri di classificazione professionale e delle declaratorie delle aree adottate nei vari comparti, al fine di evitare ambiguità tra progressioni meramente economiche e progressioni giuridiche.

Le distorsioni e le criticità, cui si riferisce la c.d. "direttiva madre", possono evidenziarsi dall'analisi dei dati tratti dal conto annuale con riferimento sia al numero delle promozioni, che hanno interessato praticamente tutto il personale dei comparti, sia al progressivo ed indiscriminato slittamento della struttura dei comparti verso le qualifiche più elevate.

5.4.1 Le progressioni orizzontali e verticali nel triennio 2005-2007

I dati del conto annuale registrano complessivamente, dal 2005 al 2007, 521.310 passaggi orizzontali e 214.322 passaggi verticali. I passaggi orizzontali hanno interessato, nel complesso, circa il 20% del personale in servizio²⁰ mentre i passaggi verticali hanno riguardato nel complesso l'8,2%.

Considerando anche i dati registrati nel precedente periodo 2001 (anno di avvio della contrattazione integrativa) – 2004 (783.631 passaggi orizzontali e 581.286 passaggi verticali) appare evidente la portata del fenomeno che ha coinvolto tutto il personale pubblico. Al netto dei dati del comparto scuola solo marginalmente interessato, i passaggi orizzontali hanno coinvolto l'88% del personale pubblico mentre i passaggi verticali ne hanno coinvolto il 53,5%, interessando quindi più volte parte degli stessi beneficiari.

Relativamente al periodo preso in considerazione, le progressioni orizzontali si sono concentrate in particolare nel 2005 (8,2%) e, pur interessando tutti i comparti di contrattazione, si sono svolte essenzialmente nell'ambito delle agenzie fiscali, della Presidenza del Consiglio, delle Regioni ed Autonomie locali e delle università; le progressioni verticali, più numerose nel 2006 (4,4%), hanno interessato in modo consistente solo alcuni comparti di contrattazione (servizio sanitario nazionale e Regioni ed enti locali) in relazione alle specifiche discipline

²⁰ Sulla base della consistenza relativa all'ultimo esercizio censito (2007).

contrattuali che hanno previsto, per lo più direttamente, il passaggio alle categorie superiori.

Ministeri

Nel triennio 2005-2007 si registrano nel complesso 31.099 progressioni (pari a circa il 17% del personale del comparto) - delle quali 22.516 progressioni verticali e 8.583 verticali – che, unite ai passaggi registrati nel periodo precedente, evidenziano circa 99.135 passaggi, pari ad oltre la metà del personale del comparto.

Le progressioni orizzontali, che si sono concentrate soprattutto nell'esercizio 2005 per poi decrescere progressivamente negli esercizi successivi, hanno interessato circa il 47,5% del personale del comparto mentre le progressioni verticali, pur registrando una evoluzione crescente nel periodo considerato, hanno determinato, unite ai passaggi realizzati nel periodo precedente, uno slittamento verso qualifiche più elevate di solo l'8% circa del personale del comparto.

L'obiettivo diretto al recupero di una maggiore selettività e nel contempo al miglioramento della funzionalità degli uffici, ha trovato attuazione sul piano formale nella nuova regolamentazione dell'ordinamento professionale disciplinata nel recente CCNL 2006-2009, siglato al termine del 2007, che, da un lato, ha introdotto un più rigoroso meccanismo di selezione, da utilizzare nell'ipotesi di passaggio verticale tra aree, e, dall'altro, ha assegnato un maggior ruolo agli sviluppi economici all'interno di ciascuna area.

Sotto il primo aspetto il contratto prevede un duplice meccanismo di selezione attraverso la verifica dell'effettivo possesso delle capacità acquisite in percorsi formativi e il possesso di una serie di titoli (titoli di studio, corsi di formazione, qualità della prestazione lavorativa) valutati attraverso criteri oggettivi.

Relativamente ai passaggi all'interno delle aree, anch'essi improntati ad un più incisivo criterio di selettività non fondato sulla sola anzianità di servizio, viene affidato un ruolo più rilevante agli sviluppi economici nell'intento di attribuire un più forte impulso alla carriera di tipo retributivo rispetto al mutamento delle mansioni svolte e dei profili rivestiti.

Presidenza del Consiglio

Le progressioni completate nel comparto nel periodo 2005-2007 ammontano a 1.722 di cui 1.597 orizzontali e 125 verticali. Nel complesso, i passaggi hanno interessato circa il 72,6% del personale; nettamente superiore appare il numero del personale interessato dalle progressioni orizzontali (67,4%) rispetto a quelle verticali (5,3%). Il recente CCNL 2006-2009, siglato nel febbraio 2008, ha sostanzialmente confermato l'ordinamento professionale previsto nel precedente contratto limitandosi ad apportare alcune integrazioni dirette ad accentuare la selettività nei passaggi tra le aree e ad evitare automatismi nei passaggi all'interno delle aree, con la valorizzazione del requisito dell'esperienza professionale da non ancorare solamente alla anzianità di servizio.

Tabella 5

Passaggi orizzontali e verticali del personale non dirigente negli anni 2005-2007

Comparto	somma dal 2001 al 2004			2005			2006			2007			totale 2005-2007		
	orizz.	vert.	totale	orizz.	vert.	totale	orizz.	vert.	totale	orizz.	vert.	totale	orizz.	vert.	totale
Ministeri	62.211	5.825	68.036	10.817	1.621	12.438	7.562	4.928	12.490	4.137	2.034	6.171	22.516	8.583	31.099
Presidenza del Consiglio dei ministri	2.637	165	2.802	40	54	94	168	71	239	1.389	-	1.389	1.597	125	1.722
Agenzie fiscali	16.644	1.363	18.007	4.252	1.222	5.474	8.603	1.836	10.439	28.461	5.983	34.444	41.316	9.041	50.357
Monopoli di Stato	3	3	6	-	1	1	404	3	407	125	-	125	529	4	533
Vigili del fuoco	3.194	31	3.225	1.967	27	1.994	-	-	-	-	-	-	1.967	27	1.994
Scuola	15.854	9.498	25.352	4.167	544	4.711	6	4.325	4.331	6.047	3.760	9.807	10.220	8.629	18.849
Docenti i.i.	13.871	7.931	21.802	3.953	540	4.493	6	4.021	4.027	5.764	3.729	9.493	9.723	8.290	18.013
A.T.A. i.i.	1.983	197	2.180	214	4	218	-	286	286	283	1	284	497	291	788
Docenti religione	-	28	28	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Docenti i.d.	-	7	7	-	-	-	-	18	18	-	30	30	-	48	48
A.T.A. i.d.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Istituz. alta formaz. artistica music.	14	46	60	1	-	1	-	13	13	-	9	9	1	22	23
Enti pubblici non economici	35.899	5.910	41.809	4.555	126	4.681	1.775	2.655	4.430	1.949	229	2.178	8.279	3.010	11.289
Regioni e autonomie locali	555.686	168.211	723.897	172.714	31.725	204.439	77.206	72.236	149.442	122.200	6.413	128.613	372.120	110.374	482.494
Regioni	53.772	7.502	61.274	18.307	2.824	21.131	9.429	3.860	13.289	6.306	496	6.802	34.042	7.180	41.222
Autonomie locali	501.914	160.709	662.623	154.407	28.901	183.308	67.777	68.376	136.153	115.894	5.917	121.811	338.078	103.194	441.272
Regioni a statuto speciale	19.894	2.496	22.390	6.991	1.195	8.186	3.930	1.996	5.926	2.570	470	3.040	13.491	3.661	17.152
Servizio sanitario nazionale	12.721	372.059	384.780	687	35.504	36.191	2.464	23.456	25.920	17.019	2.183	19.202	20.170	61.143	81.313
Ricerca	6.006	287	6.293	652	48	700	579	169	748	619	87	706	1.850	304	2.154
Livelli	5.298	160	5.458	543	33	576	65	128	193	237	12	249	845	173	1.018
Ricercatori e tecnologi	708	127	835	109	15	124	514	41	555	382	75	457	1.005	131	1.136
Università	52.868	15.392	68.260	11.272	2.703	13.975	4.886	4.747	9.633	11.096	1.949	13.045	27.254	9.399	36.653
Livelli	50.619	15.064	65.683	10.340	2.601	12.941	4.721	4.578	9.299	10.491	1.922	12.413	25.552	9.101	34.653
Elevate professionalità	2.249	328	2.577	932	102	1.034	165	169	334	605	27	632	1.702	298	2.000
Totale	783.631	581.286	1.364.917	218.115	74.770	292.885	107.583	116.435	224.018	195.612	23.117	218.729	521.310	214.322	735.632

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

Agenzie fiscali

Le agenzie fiscali, che fino al 2004 avevano fatto registrare circa 18.000 passaggi (16.644 orizzontali e 1.363 verticali), accelerano le procedure nel triennio considerato evidenziando un progressivo incremento dei passaggi orizzontali e verticali che, raggiungendo nel complesso le 50.357 progressioni (34.444 nel solo 2007), coinvolgono al termine del 2007 circa il 93,7% del personale del comparto (76,9% orizzontali e 16,8% verticali).

Ricerca

Nel periodo considerato si registrano 2.154 progressioni (1.850 orizzontali e 304 verticali) evidenziando, rispetto al precedente periodo, una netta flessione di quelle orizzontali (6.606 nel 2001-2004) e un forte incremento di quelle verticali (erano appena 287 nel quadriennio 2001-2004), interessando nel complesso circa il 14% del personale.

Enti pubblici non economici

In tale comparto le progressioni orizzontali segnano nel periodo 2005-2006 una netta flessione rispetto al periodo precedente (8.279 a fronte dei 35.899 passaggi registrati dal 2001 al 2004); diminuiscono in misura meno significativa anche quelle verticali ove si registrano nel complesso 3.010 passaggi, pari al 5,6% del personale del comparto.

Università

A fronte dei 68.260 passaggi registrati nel periodo 2001-2004 (52.868 orizzontali e 15.392 verticali), il periodo considerato evidenzia ulteriori 36.653 passaggi (27.254 orizzontali e 9.399 verticali) pari a circa il 65,3% del personale del comparto; valore che supera nettamente il 100% considerando il complesso delle progressioni dal 2001 al 2007.

L'andamento in crescita delle progressioni orizzontali risulta coerente con l'ampliamento delle posizioni economiche introdotte con il CCNL 2002-2005, siglato tuttavia solo al termine del 2005.

Il valore nettamente superiore alla media (8,2%) della percentuale di passaggi verticali (16,7%) risente ancora in parte della disciplina transitoria dettata dall'art. 74 del contratto collettivo dell'agosto 2000 che, nel disciplinare una serie di inquadramenti e altre procedure assimilabili a vere e proprie progressioni verticali, ha previsto un notevole mutamento nella distribuzione del personale²¹.

²¹ Con effetto dalla data di stipulazione del CCNL, il personale dipendente inquadrato nella ex V qualifica funzionale è inquadrato nella categoria C, posizione economica C1 mentre il personale dipendente inquadrato nella ex VII qualifica funzionale è inquadrato nella categoria D, posizione economica D1. In prima applicazione, le amministrazioni sono tenute a: a) inquadrare nella categoria EP, posizione economica EP1, il personale laureato appartenente alla ex VIII qualifica che svolga incarichi, conferiti con atto formale anteriormente al 1/1/1998, per il cui espletamento è richiesta l'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato, architetto o ingegnere e il personale della ex VIII qualifica di cui al comma 2 dell'art. 46 del CCNL 21/5/96, non inquadrato ai sensi del successivo comma 3 dello stesso art. 46, con riassorbimento dell'indennità di cui al comma 2 del medesimo art. 46; b) attuare procedure selettive, che tengano conto anche dei titoli professionali di cui all'art. 59, comma 2, lett. b), d) ed e), da concludere entro il 31.12.2001, per la progressione verticale di personale, con un'anzianità di servizio di almeno 5 anni nella ex qualifica appartenente

In tale direzione si pongono anche le modifiche introdotte dal CCNL 2002-2005 che hanno consentito, accanto a procedure selettive in deroga al possesso del titolo di studio per il passaggio ad una qualifica superiore, la possibilità di fruire di un ulteriore passaggio nella ipotesi del possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso alla categoria di appartenenza.

Il recente CCNL 2006-2007 è nuovamente intervenuto nella materia prevedendo per una sola volta la possibilità di una progressione in deroga al titolo di studio.

Regioni e autonomie locali

L'introduzione del nuovo ordinamento professionale approvato con il CCNL del 31 marzo 1999 e l'applicazione della nuova disciplina sulla contrattazione decentrata integrativa prevista dal CCNL del 14 settembre 2000, hanno consentito di accelerare le procedure di mobilità orizzontale e verticale che hanno interessato tutto il personale del comparto, dando vita, nel periodo 2001-2004, rispettivamente a 555.686 passaggi orizzontali e a 168.211 passaggi verticali. Il *trend* si è mantenuto elevato negli esercizi successivi registrando nel periodo 2005-2007 ulteriori 372.120 progressioni orizzontali e 110.374 progressioni verticali, pari, nel complesso ad oltre il 97% del personale del comparto (il valore supera di molto il 100% considerando anche i passaggi registrati nel 2001-2004).

La forte crescita delle progressioni orizzontali, in mancanza della definizione delle problematiche demandate dal CCNL 2002-2005 ai lavori di un'apposita Commissione paritetica, ha indotto il Comitato di settore a prevedere, in occasione della tornata contrattuale 2006-2007, meccanismi volti a raffreddare l'istituto e comunque a valorizzare maggiormente il carattere selettivo e meritocratico dei passaggi. Il contratto 2006-2009, siglato l'11 aprile 2008, ha dato risposta a tale esigenza inserendo una disciplina, applicabile a tutte le progressioni orizzontali successive alla firma del contratto, che prevede, ai fini della partecipazione a procedure selettive per la realizzazione delle progressioni orizzontali, il possesso del requisito di un periodo minimo di permanenza nella posizione economica attualmente in godimento di ventiquattro mesi.

Relativamente ai passaggi verticali, anche nel comparto si registra una percentuale del personale coinvolto (22,3%) nettamente superiore alla media registrata nel complesso del personale pubblico, ascrivibile alla stessa disciplina contrattuale, non modificata nelle tornate contrattuali successive, che ha lasciato alla facoltà degli enti di ridefinire, in base alla fisionomia assunta dalla organizzazione del lavoro, i profili professionali, la loro ampiezza e il relativo trattamento retributivo²².

alle ex qualifiche V, VII ed VIII per il passaggio, rispettivamente, alle categorie C, D ed EP (i predetti passaggi avranno decorrenza dal 31/12/2000). Il personale, infine, di cui all'art. 45, comma 1, del CCNL 21/5/96, non ancora inquadrato ai sensi del successivo comma 2 dello stesso articolo 45, confluirà nella categoria corrispondente del nuovo sistema di classificazione, in base alla qualifica immediatamente superiore con riassorbimento dell'indennità di cui al predetto comma 1, mentre il personale di cui all'art. 46, comma 1, del CCNL 21 maggio 1996, già di VII qualifica, non ancora inquadrato ai sensi del successivo comma 3 dello stesso articolo 46, confluirà nella categoria corrispondente del nuovo sistema di classificazione in base alla qualifica immediatamente superiore con riassorbimento dell'indennità di cui al predetto comma 1.

²² Artt. 3 e 7 del CCNL relativo alla revisione del sistema di classificazione del 31 marzo 1999.

Servizio sanitario nazionale

Il processo di attuazione del nuovo ordinamento professionale si è avviato solo al termine della tornata contrattuale 1998-2001, con la stipula del CCNL integrativo del 20 settembre 2001.

I passaggi orizzontali rivestono nel comparto un ruolo marginale (12.721 passaggi nel periodo 2001-2004 e 20.170 passaggi nel triennio successivo) interessando appena il 6% del personale.

Nettamente superiori alla media del personale pubblico risultano invece i passaggi verticali (372.059 nel periodo 2001-2004 e 61.143 nel triennio successivo), coinvolgendo circa l'80% del personale.

La forte prevalenza dei passaggi verticali si riconduce alla stessa disciplina contrattuale che, nel risolvere la vertenza sindacale del personale infermieristico, ha previsto un generalizzato passaggio di tale personale dall'area C all'area D, a decorrere dal 1° settembre 2001, e il riconoscimento, ai capisala e similari, dell'indennità di coordinamento con la stessa decorrenza²³. In alcune regioni ha inoltre contribuito al fenomeno una prima applicazione della disposizione che ha consentito ulteriori passaggi verticali del personale non beneficiario degli istituti giuridico-economici destinati alla soluzione della vertenza sindacale²⁴.

Le politiche di sviluppo e gestione del personale previste nel successivo CCNL relativo al quadriennio 2002-2005 hanno, inoltre, continuato ad incentivare il percorso di valorizzazione e riqualificazione professionale dei dipendenti, introducendo nuovi profili nella categoria C e consentendo il completamento del processo di sviluppo professionale orizzontale e verticale nonché il riconoscimento di posizioni organizzative del personale dei ruoli tecnico ed amministrativo, già avviato in alcune regioni²⁵.

Il CCNL 2006-2009, siglato nel febbraio 2008, ha demandato alla nuova tornata contrattuale la revisione del sistema classificatorio, limitandosi a rivedere alcune disposizioni concernenti le progressioni economiche orizzontali (per le quali viene richiesta la permanenza di due anni nella fascia economica di appartenenza) e le funzioni di coordinamento (per la cui attribuzione viene richiesto il possesso del master universitario di primo livello).

5.4.2 Struttura e composizione in relazione al nuovo inquadramento del personale

Una ricognizione, più aggiornata, della struttura del personale pubblico a seguito dell'attuazione delle procedure di inquadramento nel nuovo ordinamento professionale emerge dall'analisi delle due seguenti tabelle che evidenziano per ciascun comparto e per ciascun anno: a) relativamente alle progressioni orizzontali, le categorie/aree maggiormente interessate dal fenomeno e b) relativamente alle progressioni verticali, il nuovo riposizionamento dei profili tra le categorie/aree a chiusura delle procedure.

Relativamente alle progressioni orizzontali, la *tabella 6* - che evidenzia le qualifiche nelle quali si sono concentrati il maggior numero di passaggi economici ed il relativo peso percentuale sul totale - mostra, anche nel triennio considerato, una concentrazione dei passaggi verso posizioni economiche superiori nell'ambito

²³ Artt. 9 e 10 del CCNL del 20 settembre 2001.

²⁴ Art. 12 del CCNL del 20 settembre 2001.

²⁵ Art. 18 e 19 del CCNL del 10 aprile 2004.

categorie apicali, con l'eccezione del comparto enti di ricerca (ove in media il 62,5% delle promozioni è avvenuto nell'area B) e dei ministeri (ove il 51,8% in media delle promozioni si è concentrato nell'ambito della area II).

Tabella 6

Categorie alle quali sono approdate il numero maggiore di progressioni orizzontali rispetto al totale di comparto. Valori percentuali

Comparto	Area	2005	2006	2007	Media
Servizio sanitario nazionale	Ruolo amministrativo	15,4	28,4	24,4	22,7
	Ruolo sanitario	44,7	32,7	23,0	33,5
	Ruolo tecnico	39,9	38,9	52,7	43,8
Enti pubblici non economici	C	87,6	76,9	81,0	81,8
Ricerca	B	56,5	81,5	49,4	62,5
Regioni	D	38,8	49,1	35,5	41,1
Autonomie locali	C	42,7	35,6	40,8	39,7
Ministeri	Area III	48,5	48,1	33,3	43,3
	Area II	39,7	50,1	65,7	51,8
Agenzie fiscali	Area III	96,0	51,1	40,9	62,7
	Area II	2,6	48,7	59,1	36,8
Presidenza Consiglio ministri	Area III	75,0	74,4	49,0	66,1
	Area II	22,5	25,6	51,0	33,0
Monopoli di Stato	B		65,6	71,2	45,6
Università	C	56,7	47,6	54,7	53,0
	D	27,6	35,2	28,6	30,5

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

Nell'ambito della Presidenza del Consiglio e delle agenzie fiscali i passaggi orizzontali si addensano, in media, nell'area III rispettivamente per il 66,1% e per il 62,7%, mentre nel comparto enti pubblici non economici la percentuale media dei passaggi orizzontali nell'ambito dell'area C si attesta all'81,8%.

Il comparto Regioni e autonomie locali fa registrare, anche nel triennio considerato, una forte concentrazione dei passaggi nell'ambito delle aree C (Autonomie locali) e D (Regioni); analogamente avviene nel comparto università in cui i passaggi si concentrano nell'area C (53%) e nell'area D (30,5%).

Nel comparto SSN, infine, si riducono sensibilmente nel triennio 2005-2007 le promozioni del personale apicale appartenente al ruolo sanitario a favore del personale tecnico e amministrativo, nel cui ambito i passaggi registrano una media nel triennio rispettivamente del 22,7% e del 43,8%.

Relativamente alle progressioni verticali, la *tabella 7* - che evidenzia l'addensamento del personale di ciascun comparto nelle rispettive aree a seguito del completamento delle progressioni verticali - conferma, a livello aggregato, il significativo passaggio verso qualifiche superiori.

Tabella 7

Addensamento nelle aree del personale di ciascun comparto (in percentuale)

Comparto	Area	2005	2006	2007	% media
Servizio sanitario nazionale	D	64	65	65	65
	C	9	10	10	10
	B	21	20	19	20
	A	6	6	5	6
Enti pubblici non economici	D				
	C	78	77	75	76
	B	19	20	22	20
	A	3	3	3	3
Ricerca	Ricercatori e tecnologi	45	45	46	45
	D				
	C	28	27	26	27
	B	22	21	22	22
	A	5	6	6	6
Autonomie locali	D	23	24	24	24
	C	40	40	41	40
	B	30	30	30	30
	A	7	6	6	6
Regioni	D	48	48	47	48
	C	29	29	29	29
	B	21	21	21	21
	A	1	2	2	2
Regioni statuto speciale	D	20	22	22	22
	C	32	34	34	33
	B	34	35	35	35
	A	12	9	9	10
Ministeri	Totale area C			0	0
	Area III	29	29	30	29
	Area II	63	63	63	63
	Area I	8	8	7	7
Agenzie fiscali	Terza area incarico dirigit. prov.		1	1	1
	Area III	40	40	49	43
	Area II	56	57	49	54
	Area I	4	2	0	2
Presidenza Consiglio ministri	Area III	52	52	50	51
	Area II	46	46	48	47
	Area I	3	1	1	2
Monopoli di Stato	D				
	C	21	22	23	22
	B	74	74	73	73
	A	4	5	5	5
Università	EP	6	7	7	7
	D	27	29	30	28
	C	52	50	50	51
	B	15	14	13	14

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

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 effettuarle 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
Chipa	-	-	-	-	-	-	-	-	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.

Tabella 13

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

Comparto	2006/2005	2007/2006	2007/2005
Ministeri	8,2	-2,9	5,0
Presidenza del Consiglio dei ministri	1,4	-4,8	-3,6
Agenzie fiscali	7,4	3,0	10,6
Monopoli di Stato	2,3	2,5	4,8
Corpo nazionale dei vigili del fuoco			
Scuola	13,4	-7,4	5,0
Docenti t.i.	13,1	-8,9	3,0
A.T.A. t.i.	14,0	-14,1	-2,1
Docenti religione	10,0	3,3	13,6
Docenti t.d.	8,2	14,2	23,6
A.T.A. t.d.	27,8	-8,5	16,9
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	7,7	-6,6	0,6
Enti pubblici non economici ⁽²⁾	11,4	-5,1	5,7
Regioni e autonomie locali	9,0	-6,8	1,5
Regioni	10,1	-5,5	4,0
Autonomie locali	8,9	-6,9	1,3
Regioni a statuto speciale ⁽³⁾	42,3	-0,6	41,4
Servizio sanitario nazionale	8,6	-2,3	6,1
Ricerca	34,1	-20,6	6,5
Livelli	26,2	-20,2	0,7
Ricercatori e tecnologi	40,9	-20,9	11,5
Università	1,5	-6,1	-4,7
Livelli ⁽⁴⁾	0,4	-5,7	-5,3
Elevate professionalità	10,9	-9,2	0,7
Totale	9,9	-5,5	3,9
Segretari comunali e provinciali	-0,3	-1,8	-2,1
Altre specializ. fuori dotaz. organica regioni e aut. loc.	23,6	12,4	39,0
Regioni e autonomie locali collaboratori t.d.	47,7	30,5	92,8
Contrattisti t.i.	-7,0	4,4	-2,9
Enea	-0,3	29,3	28,9
Cnel	2,5	-1,5	0,9
Unioncamere	-4,1	-3,5	-7,4
Enac	-5,4	26,2	19,4
Asi	20,8	-5,8	13,8
Cnipa	14,1	50,8	72,1
Autorità indipendenti	9,6	19,8	31,3
Enti art. 60 comma 3 d.lgs. 165/2001	7,7	4,9	13,0
Totale	2,8	8,8	11,9
Totale	9,8	-5,3	4,0

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.

Tabella 14

*Spesa per il trattamento fondamentale⁽¹⁾
del personale non dirigente a tempo indeterminato*

(migliaia di euro)

Comparto	2005	2006	2007
Ministeri	3.433.849	3.852.076	3.687.523
Presidenza del Consiglio dei ministri	47.957	52.837	50.639
Agenzie fiscali	1.012.730	1.137.495	1.144.791
Monopoli di Stato	24.312	28.544	25.936
Corpo nazionale dei vigili del fuoco	590.604		
Scuola	23.237.132	26.678.315	24.817.517
Docenti t.i.	16.818.867	19.212.727	17.544.607
A.T.A. t.i.	3.033.815	3.547.831	3.032.064
Docenti religione	481.633	538.827	548.719
Docenti t.d.	1.912.311	2.064.799	2.488.345
A.T.A. t.d.	990.505	1.314.132	1.203.783
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	252.859	268.022	257.637
Enti pubblici non economici ⁽²⁾	1.176.640	1.324.127	1.256.081
Regioni e autonomie locali	9.960.895	10.986.360	10.250.791
Regioni	805.442	891.923	804.432
Autonomie locali	9.155.453	10.094.437	9.446.359
Regioni a statuto speciale ⁽³⁾	1.189.984	1.666.992	1.654.101
Servizio sanitario nazionale	11.205.113	12.419.625	12.142.723
Ricerca	471.700	667.495	514.621
Livelli	183.952	255.909	192.097
Ricercatori e tecnologi	287.748	411.586	322.525
Università	1.212.311	1.225.588	1.134.318
Livelli ⁽⁴⁾	1.111.219	1.118.735	1.037.687
Elevate professionalità	101.093	106.853	96.632
Totale	53.816.084	60.307.476	56.936.679
Segretari comunali e provinciali	158.047	154.371	149.006
Altre specializ. fuori dotaz. organica regioni e aut. loc.	13.865	17.452	18.387
Regioni e autonomie locali collaboratori t.d.	40.825	63.173	83.760
Contrattisti t.i.	212.438	197.188	207.451
Enea	74.232	74.249	106.085
Cnel	1.653	2.151	1.911
Unioncamere	2.224	1.856	1.879
Enac	24.556	23.571	30.455
Asi	3.700	5.015	4.344
Cnipa			1.716
Autorità indipendenti	40.662	43.654	46.881
Enti art. 60 comma 3 d.lgs. 165/2001	94.699	104.122	108.369
Totale	666.903	686.803	760.246
Totale	54.482.987	60.994.279	57.696.924

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

⁽¹⁾ Stipendio, indennità integrativa speciale, RIA, tredicesima mensilità.⁽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.

Tabella 15

*Spesa per la retribuzione accessoria⁽¹⁾
del personale non dirigente a tempo indeterminato*

(migliaia di euro)

Comparto	2005	2006	2007
Ministeri	1.255.018	1.221.489	1.236.404
Presidenza del Consiglio dei ministri	63.652	60.284	57.002
Agenzie fiscali	593.789	587.853	631.491
Monopoli di Stato	15.055	11.725	15.338
Corpo nazionale dei vigili del fuoco	271.705		
Scuola	3.579.750	3.724.922	3.337.142
Docenti t.i.	2.613.047	2.770.790	2.478.054
A.T.A. t.i.	333.448	292.048	265.984
Docenti religione	77.764	76.778	86.983
Docenti t.d.	417.222	456.309	389.806
A.T.A. t.d.	138.269	128.998	116.314
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	26.687	33.031	23.691
Enti pubblici non economici ⁽²⁾	648.968	709.263	673.260
Regioni e autonomie locali	2.422.331	2.506.136	2.321.571
Regioni	252.868	272.842	296.035
Autonomie locali	2.169.464	2.233.294	2.025.536
Regioni a statuto speciale ⁽³⁾	197.046	307.302	307.751
Servizio sanitario nazionale	2.562.725	2.527.424	2.462.803
Ricerca	103.214	103.536	97.746
Livelli	81.475	79.054	75.257
Ricercatori e tecnologi	21.739	24.482	22.489
Università	374.665	384.814	378.050
Livelli ⁽⁴⁾	314.822	313.110	312.595
Elevate professionalità	59.842	71.704	65.455
Totale	12.114.606	12.177.778	11.542.248
Segretari comunali e provinciali	206.044	208.578	207.369
Altre specializ. fuori dotaz. organica regioni e aut. loc.	8.470	10.162	12.656
Regioni e autonomie locali collaboratori t.d.	13.733	17.411	21.429
Contrattisti t.i.	16.537	15.733	14.900
Enea	23.390	23.049	19.729
Cnel	1.649	1.232	1.421
Unioncamere	813	1.058	934
Enac	11.309	10.356	12.374
Asi	2.506	2.482	2.721
Cnipa			1.467
Autorità indipendenti	20.216	23.073	33.079
Enti art. 60 comma 3 d.lgs. 165/2001	22.028	21.604	23.516
Totale	326.695	334.738	351.596
Totale	12.441.301	12.512.516	11.893.844

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

⁽¹⁾ Inclusi arretrati.⁽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.

In valori assoluti, la spesa per retribuzione accessoria passa da 12,4 miliardi nel 2005 a 12,5 nel 2006 e a 11,9 nel 2007, e corrisponde, quindi, mediamente a più di un quinto della spesa complessiva per retribuzioni. L'andamento mediamente decrescente della spesa per retribuzione accessoria che, come si vedrà, si riflette in taluni casi anche sull'andamento della spesa media annua pro capite, costituisce l'effetto di numerosi fattori, tra cui, sicuramente, il tendenziale decremento della consistenza del personale nel tempo e l'utilizzo di una parte delle risorse dei fondi unici per componenti retributive fisse e non accessorie, a seguito delle procedure di avanzamento di carriera. Inoltre, potrebbe essere la risultante anche degli specifici interventi normativi mirati a contenere la spesa di personale: ci si riferisce, in particolare al comma 189 dell'articolo unico della legge finanziaria 2006 che, con riferimento ad alcuni comparti pubblici⁵², ha posto uno specifico tetto di spesa all'ammontare dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa, ed alle altre disposizioni di contenimento dettate anche per gli altri comparti pubblici⁵³.

Tenendo conto del fatto che il tasso programmato di crescita retributiva previsto per il biennio economico 2004-2005, originariamente previsto nel 4,31%, è stato poi elevato al 5,01%, l'andamento della spesa complessiva per retribuzioni, depurato del valore degli arretrati, acquista un grado di maggiore coerenza con gli incrementi assentiti nei contratti collettivi. Infatti, l'incremento registrato è del 4,1% nel 2006 e dello 0,3% nel 2007, per un complessivo incremento del 4,4% nel triennio, con una variazione, in termini assoluti, che va da 66 miliardi a 68,5 nel 2006 ed a 68,7 nel 2007. La spesa per trattamento fondamentale, direttamente disciplinata dalla contrattazione collettiva, al netto degli arretrati, è cresciuta del 5,1% nel 2006 e dell'1,1% nel 2007, per un complessivo incremento nel triennio del 6,2%, passando da 54 miliardi nel 2005 a 56,7 nel 2006 ed a 57,3 nel 2007. La spesa per retribuzione accessoria al netto degli arretrati si è ridotta considerevolmente nel tempo (dello 0,2% nel 2006 e del 3,6% nel 2007) passando da 11,8 miliardi nel 2005 a 11,3 nel 2007.

Ministeri

Nel triennio di riferimento sono riscontrabili gli effetti sulla retribuzione complessiva del personale non dirigente a tempo indeterminato dei ministeri del solo CCNL sottoscritto il 7 dicembre 2005, relativo al biennio economico 2004-2005, non avendo avuto ancora sostanziale applicazione quello relativo alla nuova tornata contrattuale ed al primo biennio economico, sottoscritto il 14 settembre 2007. Va, inoltre, evidenziato che, a seguito della sottoscrizione del contratto integrativo del 21 aprile 2006, sono stati applicati anche gli incrementi retributivi assentiti con il più volte citato protocollo del 27 maggio 2005. Infine, entro il 2007 sono stati corrisposti anche gli emolumenti corrispondenti alla retrodatazione al 1°

⁵² Amministrazioni statali, agencies incluse le agenzie fiscali, enti pubblici non economici, ricerca, università, enti ex art. 70 del d.lgs. n. 165 del 2001.

⁵³ Per le amministrazioni regionali e locali nel 2006 ha operato il limite alla spesa di personale complessiva previsto dal comma 198 della legge finanziaria 2006 (corrispondente ammontare dell'anno 2004 meno l'1%) e negli anni successivi le regole dettate per il rispetto del patto di stabilità interno. Per gli enti del Servizio sanitario nazionale ha operato nel 2006 lo stesso limite previsto dal citato comma 198, mentre, negli anni successivi, quanto disposto dall'articolo unico, comma 565, della legge finanziaria per il 2007 per il contenimento della spesa di personale (corrispondente ammontare dell'anno 2004 meno l'1,4%).

febbraio 2007 degli aumenti stipendiali relativi al biennio 2006-2007 finanziati dall'art. 15 del decreto-legge n. 159 del 2007, convertito nella legge n. 222 del 2007.

Gli effetti sulla spesa del CCNL 7 dicembre 2005 si sono registrati soprattutto nel 2006, quando l'incremento complessivo è stato dell'8,2%, mentre quello a regime nel 2007 rispetto al 2005 è stato del 5%. In valori assoluti, la spesa complessiva per retribuzioni sale da 4,7 miliardi nel 2005 a 5 nel 2006, stabilizzandosi a 4,9 nel 2007.

Il trattamento fondamentale è cresciuto complessivamente nel triennio del 7,4% (12,2% nel 2006), mentre, escludendo dall'analisi l'importo degli arretrati contrattuali, si evidenzia un aumento a regime nel 2007 rispetto al 2005 del 6,1%, ripartito in 4,1% nel 2006 e 1,9% nel 2007.

Il trattamento accessorio ha subito una riduzione complessiva nel triennio considerato dell'1,5%, con una flessione nel 2006 del 2,7%, verosimilmente per gli effetti, come sopra anticipato, sia del sopra menzionato comma 189 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2006 e sia delle procedure di avanzamento di carriera. Depurando i valori del peso degli arretrati, la riduzione complessiva triennale ammonta al 3,9% rispetto al 2005, con un decremento registrato nel 2006 pari al 5,4%.

Introducendo nell'analisi il valore delle unità medie di personale, si può rilevare la spesa media annua pro capite che, al netto degli arretrati, cresce complessivamente dell'11,8% nel triennio. Va, anche a questo riguardo, operata la distinzione tra andamento della spesa media annua pro capite per retribuzione fissa, che nel triennio cresce del 13,9%, e quella per trattamento accessorio, che cresce del 4,8%.

Scuola

Anche sulla spesa del comparto scuola si registrano gli aumenti relativi al solo biennio 2004-2005 (CCNL sottoscritto il 7 dicembre 2005), essendo stato sottoscritto il contratto relativo alla nuova tornata contrattuale ed al primo biennio soltanto in data 29 novembre 2007.

La spesa per retribuzioni fa registrare un *trend* sostanzialmente in linea con gli altri comparti. Gli incrementi complessivi della spesa per retribuzioni del personale della scuola sono stati, infatti, del 5% nel 2007 rispetto al 2005, con un aumento nel 2006 del 13,4%, sul quale si sono concentrati gli effetti del contratto, ed una significativa riduzione nel 2007 del 7,4%. In valore assoluto, la spesa passa da 26,8 miliardi del 2005 a 28,1 del 2007.

La spesa per trattamento fondamentale ha presentato un incremento stabilizzato del 6,8% nel 2007 rispetto al 2005, con un aumento del 14,8% nel 2006. L'andamento della spesa per trattamento fondamentale al netto degli arretrati è cresciuta complessivamente nel triennio del 7,3%, con un incremento nel 2006 del 5,6% e di 1,6% nel 2007.

La spesa per retribuzione accessoria presenta un complessivo decremento triennale del 6,8%, per la forte riduzione rilevabile nel 2007 del 10,4% rispetto al 2006, che aveva fatto, invece, registrare una crescita complessiva del 4,1%. Al netto degli arretrati, la retribuzione accessoria si è ridotta nel triennio del 5,7%, per l'incremento del 3,1% nel 2006 e per la riduzione dell'8,5% nel 2007.

Diversamente da quanto rilevato nella precedente Relazione, che aveva evidenziato nel quadriennio 2002-2005 gli effetti dei pregressi processi di razionalizzazione del personale in termini di riduzione dell'andamento della spesa complessiva, nel triennio in esame si registrano andamenti complessivi sostanzialmente coerenti con l'andamento della contrattazione collettiva. Esaminando, però, l'andamento della spesa media per retribuzione unitamente alle principali voci che la compongono, si notano ancora gli effetti dei processi di razionalizzazione e delle peculiarità che connotano il trattamento economico del personale della scuola. In particolare, la spesa media annua pro capite per retribuzione complessiva cresce nel triennio del 4%, dato che ingloba l'incremento complessivo di quella per trattamento fondamentale (pari al 5,2%) e il decremento registrato di quella per retribuzione accessoria (pari al 5%). A fronte, però, di detto incremento triennale, va registrata una riduzione piuttosto rilevante nel 2007 rispetto al 2006 della spesa media sia per retribuzione fissa (pari al 2,8%) che per retribuzione accessoria (pari al 9,5%). Tra le ragioni di detto decremento vanno richiamati gli effetti del forte *turnover* e gli automatismi stipendiali, che determinano una corresponsione di retribuzione professionale a livelli ridotti, una maggiore concentrazione di personale nelle posizioni stipendiali (c.d. gradoni) inferiori ed una minore retribuzione accessoria.

Ricerca

A causa del forte ritardo della contrattazione nel comparto ricerca, il triennio 2005-2007 fa registrare gli effetti sull'andamento della spesa non solo degli incrementi relativi al biennio economico 2004-2005 ma anche di quelli relativo al biennio 2002-2003: i relativi CCNL sono stati, infatti, sottoscritti in data 7 aprile 2006. Nel 2006, pertanto, si riscontra una percentuale di incremento della spesa complessiva sensibilmente elevata, soprattutto per la corresponsione degli arretrati contrattuali (al lordo degli arretrati l'incremento è del 34,1% mentre al netto è dell'11%). In valore assoluto la spesa complessiva lorda passa da 575 milioni nel 2005 a 612 nel 2007.

La spesa per trattamento fondamentale è cresciuta nel 2006 del 41,4% (del 13,3% al netto degli arretrati) mentre quella per trattamento accessorio si è ridotta del 5,3% nel triennio (del 4,5% al netto degli arretrati).

La spesa media annua pro capite al netto degli arretrati è cresciuta complessivamente nel triennio del 10,2%, dato che sconta gli effetti dell'incremento del 12,5% della spesa media pro capite per trattamento fondamentale e del decremento dello 0,8% di quella per retribuzione accessoria.

Enti pubblici non economici

Il CCNL relativo al biennio economico 2004-2005 è stato sottoscritto l'8 maggio 2006 ed ha, quindi, prodotto effetti incrementali sulla spesa per retribuzioni del personale degli enti pubblici non economici nel triennio in esame. Non così per il CCNL relativo alla nuova tornata contrattuale ed al primo biennio, sottoscritto il 1° ottobre 2007.

La spesa complessiva è cresciuta nel 2006 dell'11,4%, stabilizzandosi nel 2007 al 5,7% in più rispetto al 2005. In valore assoluto è passata da 1,8 miliardi nel 2005 a 1,9 nel 2007.

La retribuzione fondamentale è cresciuta nel 2006 del 12,5%, e nel triennio del 6,8%. Al netto degli arretrati, l'incremento registrato nel 2006 è stato notevolmente inferiore, pari al 4,7%, mentre nel 2007 del 6,4% rispetto al 2005.

Il trattamento accessorio ha avuto un incremento del 9,3% nel 2006 e del 3,7% nel triennio, a causa del decremento del 5,1% verificatosi nel 2007 rispetto al 2006. Al netto degli arretrati, l'incremento complessivo nel triennio è stato del 3,5%.

La spesa media annua pro capite al netto degli arretrati è cresciuta complessivamente nel triennio del 11,5%, dato che ingloba l'incremento del 12,4% della spesa media pro capite per trattamento fondamentale e del 9,4% di quella per retribuzione accessorio.

Università

Per il comparto università trovano riscontro nel triennio in esame, oltre agli incrementi retributivi relativi al biennio 2004-2005, assentiti nel CCNL sottoscritto il 28 marzo 2006, anche quelli relativi al biennio 2002-2003, essendo stato sottoscritto il relativo contratto il 13 gennaio 2005.

L'andamento della spesa complessiva per retribuzione al lordo degli arretrati, pertanto, risente degli incrementi retributivi ed arretrati corrisposti nel 2005 e nel 2006, presentando un chiaro decremento complessivo nel 2007 rispetto al 2005 (4,7%): in valore assoluto, la spesa complessiva lorda scende da 1,59 miliardi di euro a 1,51.

Con riferimento alle componenti della retribuzione complessiva del comparto università, va tenuta presente quella attribuibile alla c.d. indennità De Maria⁵⁴, pari mediamente all'8,6% della retribuzione complessiva ed a quasi il 36% di quella accessorio.

La spesa lorda per trattamento fondamentale segue un andamento decrescente ancora più marcato, diminuendo del 6,4% nel 2007 rispetto al 2005. Diversamente, al netto degli arretrati la retribuzione fondamentale fa registrare un *trend* in linea con gli altri comparti: un incremento complessivo nel triennio del 4,8%, che, per quanto riguarda il personale di elevate professionalità, raggiunge l'8,1%.

La retribuzione accessorio lorda è cresciuta complessivamente dello 0,9% nel triennio, pur presentando andamenti estremamente differenziati tra personale dei livelli e quello di elevate professionalità. Riguardo al primo, infatti, l'andamento è decrescente, riducendosi complessivamente dello 0,7% nel triennio, mentre, relativamente al secondo, l'incremento complessivo è del 9,4%, con una crescita registrata nel 2006 del 19,8%. Al netto degli arretrati, la retribuzione accessorio del personale dei livelli è cresciuta nel triennio del 2,7% e del personale di elevate professionalità del 10,8%, con un incremento, in quest'ultimo caso, del 19,6% registrato nel 2006. Al riguardo, pur tenendo conto della non completa assimilabilità dell'indennità De Maria alla retribuzione accessorio, va tenuto presente sia l'andamento che la differente incidenza che essa presenta riguardo alla retribuzione accessorio del personale dei livelli e di quello di elevate professionalità.

⁵⁴ Si tratta, com'è noto, dell'indennità corrisposta al personale universitario che presta servizio presso i policlinici, le cliniche e gli istituti universitari di ricovero e cura convenzionati con le regioni e con le unità sanitarie locali, nella misura occorrente per equiparare il relativo trattamento economico complessivo a quello del personale delle unità sanitarie locali di pari funzioni, mansioni e anzianità (art. 31 del d.P.R. n. 761 del 1979).

Nel primo caso, l'indennità, che presenta un tasso di incidenza sulla retribuzione accessoria mediamente pari a circa il 33%, ha fatto registrare un andamento in leggero decremento nel triennio. Diversamente, nel secondo, l'indennità, che copre quasi il 50% della retribuzione accessoria del personale di elevate professionalità, ha fatto registrare un incremento triennale del 15%, con un aumento nel 2006 vicino al 30%.

La spesa media annua pro capite al netto degli arretrati è cresciuta complessivamente nel triennio del 5,9%, dato che ingloba l'incremento del 6,1% della spesa media pro capite per trattamento fondamentale e del 5,4% di quella per retribuzione accessoria.

Regioni e autonomie locali

Anche per il comparto regioni e autonomie locali si registrano nei dati di spesa relativi al triennio 2005-2007 soltanto gli incrementi contrattuali relativi al biennio 2004-2005, il cui relativo CCNL è stato sottoscritto il 9 maggio 2006.

La spesa per retribuzione complessiva è cresciuta nel triennio dell'1,5% con un incremento nel solo 2006 del 9% e del 10,1% per quanto riguarda il personale delle Regioni ordinarie. In valore assoluto, la spesa complessiva è salita da 12,3 miliardi nel 2005 a 12,5.

La spesa per trattamento fondamentale è complessivamente cresciuta nel triennio del 2,9%, con un incremento nel 2006 superiore al 10% sia per il personale regionale che degli enti locali. Al netto degli arretrati, l'aumento si è attestato nel 2007 al 3% rispetto al 2005.

La retribuzione accessoria, che complessivamente si è ridotta del 4,2% nel 2007 rispetto al 2005, presenta un decremento considerevole in riferimento al personale degli enti locali (riduzione del 6,6% nel 2007 rispetto al 2005), verosimilmente per effetto degli interventi normativi di contenimento della spesa di personale, collocati all'interno delle regole dettate per il rispetto del patto di stabilità interno, nonché delle progressioni economiche, che hanno determinato l'utilizzo per componenti retributive fisse di parte delle risorse dei fondi unici.

La spesa media annua pro capite al netto degli arretrati è cresciuta complessivamente nel triennio del 5,7% (per le Regioni ordinarie l'incremento è stato del 10,8% mentre per gli enti locali del 5,3%), dato che sconta gli effetti dell'incremento del 7,1% della spesa media pro capite per trattamento fondamentale e del decremento dello 0,4% di quella per retribuzione accessoria.

Servizio sanitario nazionale

Anche nel comparto sanità è il solo CCNL relativo al biennio economico 2004-2005 (sottoscritto il 5 giugno 2006) che produce effetti sulla spesa per retribuzioni relativa al triennio 2005-2007.

La retribuzione complessiva presenta un incremento dell'8,6% nel 2006, che si stabilizza al 6,1% nel 2007 rispetto al 2005. In valore assoluto, la spesa è cresciuta da 13,8 miliardi nel 2005 a 14,6 nel 2007.

La spesa per trattamento fondamentale è aumentata nel 2006 del 10,8% e nel 2007 si è stabilizzata all'8,4% in più rispetto al 2005. Al netto degli arretrati, l'incremento è stato nel 2007 dell'8,5% rispetto al 2005, distribuito in aumenti del 7,3% nel 2006 e 1,1% nel 2007.

La retribuzione accessoria ha evidenziato un andamento costantemente decrescente, anche per effetto dei menzionati interventi normativi di contenimento e delle progressioni effettuate. La riduzione è stata, infatti, del 1,4% nel 2006 e del 2,6% nel 2007, pari complessivamente al 3,9% di decremento nel 2007 rispetto al 2005. Al netto degli arretrati la riduzione è stata di gran lunga inferiore e complessivamente pari allo 0,9% nel 2007 rispetto al 2005.

La spesa media annua pro capite al netto degli arretrati è cresciuta complessivamente nel triennio del 7,2%, dato che sconta gli effetti dell'incremento dell'8,8% della spesa media pro capite per trattamento fondamentale e del decremento dello 0,5% di quella per retribuzione accessoria.

5.8. La spesa per la retribuzione media pro capite e la compatibilità economica degli incrementi contrattuali del biennio 2004-2005

Come più volte rilevato, a seguito del protocollo sottoscritto il 27 maggio 2005 tra Governo e Organizzazioni sindacali, il tasso programmato di crescita retributiva relativo al biennio economico 2004-2005 è stato portato dall'originario 4,31% al 5,01%. Pur tenendo conto del fatto che il sistema SICO-RGS consente solo analisi su dati di cassa, cioè con riferimento ai soli emolumenti effettivamente corrisposti nell'anno, con un grado di approssimazione piuttosto elevato circa il dettaglio delle singole voci di spesa che compongono la retribuzione corrisposta, si ritiene comunque utile evidenziare i tassi di incremento complessivo della spesa media annua pro capite per il personale pubblico,⁵⁵ sia nella componente fissa che accessoria, al fine di comprenderne l'evoluzione nel tempo.

A fronte di un incremento della retribuzione complessiva al netto degli arretrati del 4,1% nel 2006 e dello 0,3% nel 2007, che ha portato ad un complessivo incremento del 4,4% nel triennio, la spesa media annua complessiva pro capite è cresciuta del 6,3% nel triennio, che ha scontato gli effetti dell'incremento del 6,6% registrato nel 2006 e del decremento dello 0,3% nel 2007. L'incremento piuttosto consistente riscontrato nel 2006, dovuto alla corresponsione degli aumenti contrattuali, appare distribuito in maniera abbastanza omogenea tra tutti i comparti di contrattazione. Invece, il decremento complessivamente rilevato nel 2007, apparentemente non in linea con l'andata a regime della contrattazione relativa al biennio 2004-2005, costituisce la risultante di significativi decrementi della retribuzione accessoria rilevati in alcuni comparti (Presidenza del Consiglio dei ministri, scuola, Regioni e autonomie locali, istituti di alta formazione artistica e musicale).

Anche la spesa media annua pro capite per trattamento fondamentale al netto degli arretrati, cresce nel tempo. A fronte di un incremento dell'intero aggregato di spesa del 4,1% nel 2006 e dello 0,3% nel 2007, che ha portato ad un complessivo incremento nel triennio del 4,4%, la spesa media annua pro capite per retribuzioni fisse è cresciuta nel triennio del 7,8%, aumento sostanzialmente tutto concentrato nel 2006 (7,6%).

⁵⁵ Nel calcolo delle singole componenti retributive, per la considerevole incidenza e per la sua grande diffusione all'interno del comparto università, è stata considerata anche la c.d. indennità De Maria (vedi nota precedente).

Diversamente, si è ridotta considerevolmente nel tempo la spesa complessiva per retribuzione accessoria (dello 0,2% nel 2006 e del 3,6% nel 2007, decremento totale nel triennio del 3,8%), riduzione che si è riscontrata nel triennio anche nella spesa media annua pro capite, seppur in percentuale minore: all'incremento dell'1,8% verificato nel 2006 ha fatto seguito una riduzione del 2,7% del 2007, ed il decremento complessivo nel triennio è stato dello 0,9%. Seppure con tassi di variazione estremamente differenziati, l'andamento crescente della retribuzione media accessoria pro capite nel 2006 è diffuso in quasi tutto il settore pubblico (ad eccezione del comparto ministeri, aziende e sanità). Nel 2007, invece, l'andamento è molto più eterogeneo con alcuni comparti in decremento, anche consistente (istituzioni di alta formazione artistica e musicale, scuola, Presidenza del Consiglio, Regioni e autonomie locali, ricerca, università) e comparti che presentano percentuali in crescita (ministeri, aziende, enti pubblici non economici).

Si riportano di seguito i dati della spesa media annua pro capite relativi a ciascun comparto di contrattazione.

Tabella 16

*Spesa media annua pro capite per le retribuzioni⁽¹⁾
del personale non dirigente a tempo indeterminato*

(Importi in migliaia)			
Comparto	2005	2006	2007
Ministeri	24.011	25.335	26.853
Presidenza del Consiglio dei ministri	33.993	38.162	37.494
Agenzie fiscali	29.928	31.800	33.331
Monopoli di Stato	29.996	28.476	31.152
Corpo nazionale dei vigili del fuoco	26.759		
Scuola	25.245	27.238	26.242
Docenti t.i.	26.729	28.790	27.770
A.T.A. t.i.	19.086	20.693	19.676
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	30.191	31.880	31.169
Enti pubblici non economici ⁽²⁾	29.604	31.544	33.022
Regioni e autonomie locali	24.348	25.788	25.741
Regioni	28.140	30.401	31.193
Autonomie locali	24.051	25.427	25.322
Regioni a statuto speciale ⁽³⁾	27.487	28.700	29.942
Servizio sanitario nazionale	25.802	27.323	27.647
Ricerca	35.432	39.875	39.040
Livelli	29.089	32.209	31.514
Ricercatori e tecnologi	43.340	49.173	47.985
Università	26.403	27.904	27.974
Livelli ⁽⁴⁾	25.253	26.557	26.708
Elevate professionalità	44.106	47.606	46.498
Totale	25.487	27.183	27.080
Segretari comunali e provinciali	73.795	76.160	77.402
Altre specializ. fuori dotaz. organica regioni e aut. loc.	36.342	38.119	41.293
Regioni e autonomie locali collaboratori t.d.	26.738	29.908	38.743
Contrattisti t.i.	26.769	27.463	25.978
Enea	33.572	34.462	36.610
Cnel	33.032	33.521	32.022
Unioncamere	41.964	46.591	44.533
Enac	38.162	37.263	40.604
Asi	49.382	46.763	48.248
Cnipa	0	0	98.820
Autorità indipendenti	57.959	57.355	62.012
Enti art. 60 comma 3 d.lgs. 165/2001	32.253	28.613	29.820
Totale	39.711	40.071	40.966
Totale	25.633	27.319	27.235

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

⁽¹⁾ Esclusi arretrati.

⁽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.

Tabella 17

*Spesa media annua pro capite per le retribuzioni fisse⁽¹⁾
del personale non dirigente a tempo indeterminato*

(Importi in migliaia)			
Comparto	2005	2006	2007
Ministeri	18.499	19.973	21.078
Presidenza del Consiglio dei ministri	21.051	22.813	22.752
Agenzie fiscali	18.916	20.450	21.377
Monopoli di Stato	18.597	19.824	20.023
Corpo nazionale dei vigili del fuoco	18.345		
Scuola	22.048	23.881	23.205
Docenti t.i.	23.215	25.046	24.391
A.T.A. t.i.	17.204	18.970	18.107
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	27.270	28.287	28.523
Enti pubblici non economici ⁽²⁾	20.920	22.559	23.518
Regioni e autonomie locali	19.766	20.968	21.179
Regioni	21.890	23.313	23.345
Autonomie locali	19.600	20.785	21.013
Regioni a statuto speciale ⁽³⁾	23.908	24.343	25.385
Servizio sanitario nazionale	21.262	22.798	23.132
Ricerca	29.269	33.596	32.924
Livelli	20.399	23.449	22.894
Ricercatori e tecnologi	40.328	45.903	44.845
Università	20.047	21.156	21.277
Livelli ⁽⁴⁾	19.584	20.665	20.792
Elevate professionalità	27.164	28.341	28.374
Totale	21.027	22.642	22.672
Segretari comunali e provinciali	32.438	32.755	32.853
Altre specializ. fuori dotaz. organica regioni e aut. loc.	22.718	23.913	24.689
Regioni e autonomie locali collaboratori t.d.	20.051	23.328	30.850
Contrattisti t.i.	24.869	25.703	24.453
Enea	25.471	25.713	29.443
Cnel	18.657	21.497	20.384
Unioncamere	29.629	29.686	29.745
Enac	26.103	26.067	28.783
Asi	29.178	29.021	29.610
Cnipa			53.626
Autorità indipendenti	38.901	38.094	37.300
Enti art. 60 comma 3 d.lgs. 165/2001	26.217	24.118	24.815
Totale	26.813	27.054	28.008
Totale	21.086	22.689	22.731

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

⁽¹⁾ Esclusi arretrati.

⁽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.

Tabella 18

*Spesa media annua pro capite per le retribuzioni accessorie⁽¹⁾
del personale non dirigente a tempo indeterminato*

(Importi in migliaia)			
Comparto	2005	2006	2007
Ministeri	5.512	5.362	5.775
Presidenza del Consiglio dei ministri	12.942	15.349	14.742
Agenzie fiscali	11.013	11.350	11.953
Monopoli di Stato	11.399	8.652	11.129
Corpo nazionale dei vigili del fuoco	8.414		
Scuola	3.197	3.357	3.037
Docenti t.i.	3.514	3.744	3.379
A.T.A. t.i.	1.882	1.723	1.569
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	2.921	3.593	2.646
Enti pubblici non economici ⁽²⁾	8.684	8.985	9.504
Regioni e autonomie locali	4.582	4.819	4.562
Regioni	6.250	7.088	7.847
Autonomie locali	4.451	4.642	4.309
Regioni a statuto speciale ⁽³⁾	3.579	4.357	4.556
Servizio sanitario nazionale	4.540	4.525	4.515
Ricerca	6.163	6.279	6.116
Livelli	8.690	8.760	8.620
Ricercatori e tecnologi	3.012	3.270	3.141
Università	6.357	6.748	6.697
Livelli ⁽⁴⁾	5.669	5.892	5.916
Elevate professionalità	16.942	19.266	18.124
Totale	4.460	4.541	4.409
Segretari comunali e provinciali	41.357	43.405	44.549
Altre specializ. fuori dotaz. organica regioni e aut. loc.	13.624	14.206	16.603
Regioni e autonomie locali collaboratori t.d.	6.687	6.580	7.892
Contrattisti t.i.	1.900	1.760	1.525
Enea	8.101	8.750	7.167
Cnel	14.375	12.024	11.638
Unioncamere	12.335	16.905	14.788
Enac	12.058	11.196	11.821
Asi	20.204	17.742	18.638
Cnipa			45.194
Autorità indipendenti	19.058	19.261	24.713
Enti art. 60 comma 3 d.lgs. 165/2001	6.036	4.495	5.006
Totale	12.898	13.018	12.958
Totale	4.547	4.630	4.504

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

⁽¹⁾ Esclusi arretrati e trattamento accessorio all'estero.

⁽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.

CAPITOLO SESTO

I RISULTATI DELLA GESTIONE DEL PERSONALE
IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO

6.1. Premessa – 6.2. Il personale di magistratura e dell'Avvocatura dello Stato – 6.2.1 *Considerazioni introduttive* – 6.2.2 *Consistenza e struttura* – 6.2.3 *La spesa* – 6.3. Il personale docente delle università – 6.3.1 *Considerazioni introduttive* – 6.3.2 *Consistenza e struttura* – 6.3.3 *La spesa* – 6.4. Il personale della carriera prefettizia – 6.4.1 *Considerazioni introduttive* – 6.4.2 *Consistenza e struttura* – 6.4.3 *La spesa* – 6.5. Il personale diplomatico – 6.5.1 *Considerazioni introduttive* – 6.5.2 *Consistenza e struttura* – 6.5.3 *La spesa* – 6.6. Il personale appartenente ai Corpi di polizia – 6.6.1 *Considerazioni introduttive* – 6.6.2 *Consistenza e struttura* – 6.6.3 *La spesa* – 6.7. Il personale delle Forze armate – 6.7.1 *Considerazioni introduttive* – 6.7.2 *Consistenza e struttura* – 6.7.3 *La spesa* – 6.8. Il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco – 6.8.1 *Considerazioni introduttive* – 6.8.2 *Consistenza e struttura* – 6.8.3 *La spesa*

6.1. Premessa

In questo capitolo è analizzata la gestione del personale che resta assoggettato al regime di diritto pubblico, in deroga all'art. 2, commi 2 e 3, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 che sottopone il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici alla disciplina del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa (personale contrattualizzato).

Nell'ambito del personale a statuto pubblico (art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001) sono individuabili due diverse categorie di dipendenti pubblici. Nella prima il rapporto di lavoro è regolato interamente ed esclusivamente dalla legge; nella seconda il rapporto è oggetto di accordo tra la parte pubblica e le organizzazioni sindacali. Mentre i contratti collettivi concernenti il personale contrattualizzato acquistano efficacia con la sottoscrizione delle parti, che interviene dopo la certificazione della Corte dei conti (art. 47 del d.lgs. n. 165), l'accordo in parola deve essere approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, soggetto al normale controllo di legittimità.

Ancora diverso è il procedimento seguito per gli accordi contrattuali relativi al personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco il cui rapporto di lavoro, come noto, a seguito della legge di delega 30 settembre 2004¹, n. 252 è stato ricondotto nell'ambito pubblicistico, con la previsione di una disciplina simile a quella dei Corpi di polizia e delle Forze armate. L'art. 1, comma 1, lettera a), della citata legge di delega ha previsto che l'accordo intervenuto tra la delegazione di parte pubblica e le organizzazioni sindacali del personale sia prima sottoposto a certificazione di compatibilità da parte della Corte dei conti, secondo le ordinarie procedure disposte

¹ La delega è stata attuata con il d.lgs. 13 ottobre 2005, n. 217.

dall'art. 47 del d.lgs.n. 165 del 2001, e successivamente recepito con decreto del Presidente della Repubblica – a sua volta sottoposto al controllo di legittimità della Corte. E' questo l'unico caso di compresenza di due procedure di controllo sostanzialmente sul medesimo accordo contrattuale, ancorché con due diversi parametri: compatibilità economico-finanziaria e legittimità.

6.2. Il personale di magistratura e dell'Avvocatura dello Stato

6.2.1 Considerazioni introduttive

La materia del trattamento economico del personale di magistratura e di avvocatura è disciplinata in particolare dall'art. 2 della legge 19 febbraio 1981, n. 27² che ha previsto l'adeguamento automatico triennale, nella misura pari alla media degli incrementi realizzati nel triennio precedente dalle altre categorie dei pubblici dipendenti³, e dalla legge 6 agosto 1984, n. 425, integrata dalla legge 8 agosto 1991, n. 265, che all'art. 3 ha previsto uno sviluppo della progressione in carriera in otto classi biennali del 6%, da determinare sullo stipendio iniziale di qualifica o livello retributivo, ed in successivi aumenti biennali del 2,50%, da calcolare sull'ultima classe di stipendio⁴.

Per quanto riguarda la magistratura ordinaria, successivamente, è intervenuta la legge 25 luglio 2005, n. 150, di delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario che, in materia di trattamento economico dei magistrati appartenenti a tale ordine, all'art. 2, lettera q), ha fissato il criterio, recepito dal d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160, modificato ed integrato dalla legge 30 luglio 2007, n. 111, che la progressione economica dei magistrati ordinari si articola automaticamente secondo sette classi di anzianità, salvo quanto previsto dai numeri 2 e 3 e fermo restando il migliore trattamento economico eventualmente conseguito. Le sette classi di anzianità si conseguono, rispettivamente, all'atto del decreto di nomina e, successivamente, al decorso del termine di 6 mesi, 2 anni, 5 anni, 13 anni, 20 anni e 28 anni dal suddetto decreto. Nel preesistente sistema detti termini comportavano, invece, l'acquisizione automatica di specifiche qualifiche e del correlativo trattamento retributivo, che risultavano indipendenti dall'esercizio in concreto delle inerenti funzioni.

Nel nuovo ordinamento è altresì previsto che il magistrato possa maturare anticipatamente il trattamento economico della classe 5° e della 6° attraverso il

² L'art. 2 ha sostituito gli artt. 11 e 12 della legge 2 aprile 1979, n. 97.

³ L'incremento è calcolato dall'Istituto centrale di statistica (ISTAT) per voci retributive, con esclusione dell'indennità integrativa speciale.

⁴ Si ricorda che al personale di magistratura e dell'Avvocatura dello Stato è corrisposta una "speciale indennità", ai sensi degli artt. 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 e 2 della legge 6 agosto 1984, n. 425, correlata all'esercizio effettivo delle funzioni, determinata in misura fissa ed uguale per tutti (salvo per quanto avviene per gli uditori giudiziari). Inoltre, la legge 23 dicembre 1998, n. 448 ha stabilito che le variazioni del trattamento economico del personale di magistratura, ferme restando per quanto non derogato dal comma 1, le disposizioni dell'art. 2 della legge n. 27 del 1981, sia collegato agli "incrementi medi *pro capite* del trattamento economico complessivo, comprensivo di quello accessorio e variabile, delle altre categorie del pubblico impiego", realizzati nel precedente triennio di rilevazione. Successivamente, l'art. 50 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (finanziaria 2001), a fini perequativi, ha previsto a favore del personale del comparto in esame che non ha usufruito dei riallineamenti stipendiali, all'atto di conseguimento della qualifica di consigliere o di avvocato dello Stato alla terza classe di stipendio, il trattamento che compete al magistrato di cassazione od equiparato.

conseguimento, a seguito di concorso per titoli ed esami e per soli titoli, delle funzioni giudicanti o requirenti, di secondo grado e delle funzioni di legittimità della Corte di cassazione.

Le retribuzioni del comparto in esame (stipendio, indennità integrativa speciale e indennità speciale) – in relazione al meccanismo di adeguamento automatico, previsto dal combinato disposto della legge n. 27 del 1981 e dell'art. 24, commi 1 e 4, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e per effetto del d.P.C.M. 15 maggio 2006 - si sono incrementate con decorrenza 1° gennaio 2006 del 12,3% (medesima percentuale del precedente triennio), rispetto agli importi vigenti alla data del 1° gennaio 2003 (con contestuale riassorbimento degli acconti sull'adeguamento triennale susseguente, corrisposti negli anni 2004 e 2005).

A seguito del comma 576, dell'art 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), gli adeguamenti automatici da corrispondere negli anni 2007 e 2008 a titolo di acconto, pari al 3,69% del 12,3% definito dal d.P.C.M. del 15 maggio 2006, sono stati ridotti del 30%. Successivamente, detta riduzione è stata limitata al solo 2007 dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008).

6.2.2 Consistenza e struttura

Complessivamente, le dotazioni organiche del personale appartenente alla carriera di magistratura e di avvocatura hanno subito nel biennio in esame delle oscillazioni di scarso peso: 11.695 unità nel 2005, 11.699 nel 2006, 11.693 nel 2007. Peraltro, all'interno dei singoli plessi, è particolarmente significativa la progressiva riduzione del personale in servizio presso la magistratura ordinaria, passata da 9.188 unità nel 2005, a 9.019 nel 2006, a 8.865 nel 2007.

Con riferimento alla magistratura militare, si segnala l'importante riforma posta in essere dalla legge finanziaria 2008⁵ che, nell'ambito degli interventi di contenimento della spesa e di razionalizzazione dell'ordinamento giudiziario, ha soppresso, a decorrere dal 1° luglio 2008, i tribunali militari e le procure militari della Repubblica di Torino, La Spezia, Padova, Cagliari, Bari e Palermo, nonché le sezioni distaccate di Verona e Napoli della Corte militare d'appello ed i relativi uffici della procura generale militare della Repubblica, con trasferimento dei magistrati militari eccedenti il ruolo organico rideterminato in 58 unità, nell'organico della magistratura ordinaria, a sua volta rideterminato in 10.151 unità.

Le tabelle che seguono espongono la consistenza organica complessiva e quella riferita a ciascuna categoria magistratuale, nonché le pertinenti rappresentazioni sul grado di copertura delle medesime.

Percentualmente, la maggior carenza di personale si riscontra nella Corte dei conti, nel cui ambito dal 2005 al 2007 l'organico è stato coperto mediamente per l'84,18%, mentre la magistratura militare ha la maggior copertura, il 94,5%, a fronte, peraltro del minor peso rispetto al totale del personale in servizio di tutto il comparto in esame (solo lo 0,93%).

In generale, il decremento del comparto trova la sua causa principale nella difficoltà di copertura dei posti messi a concorso.

⁵ Art. 2, commi da 603 a 611, della legge n. 244 del 2007.

Tabella 1

Dotazione organica e personale in servizio. Anni 2005-2007

Categoria	2005			2006			2007		
	dotaz. organ.	pers. in servizio	di cui donne	dotaz. organ.	pers. in servizio	di cui donne	dotaz. organ.	pers. in servizio	di cui donne
Avvocatura dello Stato	370	351	123	370	345	122	370	337	121
Consiglio di Stato e T.A.R.	498	467	77	503	454	76	503	468	82
Corte dei conti	615	523	105	614	512	105	611	514	109
Magistratura ordinaria	10.109	9.188	3.683	10.109	9.019	3.672	10.109	8.865	3.654
Magistratura militare	103	98	12	103	98	12	103	96	12
TOTALE	11.695	10.627	4.000	11.699	10.428	3.987	11.696	10.280	3.978

Tabella 2

Percentuali di copertura della dotazione organica

Categoria	Consistenza			var. % 2005/2004		Consistenza			var. % 2006/2005		Consistenza			var. % 2007/2006	
	copert. organ.	peso %	peso % donne	unità	di cui donne	copert. organ.	peso %	peso % donne	unità	di cui donne	copert. organ.	peso %	peso % donne	unità	di cui donne
Avv. Stato	94,9	3,3	3,1	-1,1	0,0	93,2	3,3	3,1	-1,7	-0,8	91,1	3,3	3,0	-2,3	-0,8
CdS e TAR	93,8	4,4	1,9	0,6	0,0	90,3	4,4	1,9	-2,8	-1,3	93,0	4,6	2,1	3,1	7,9
Corte dei conti	85,0	4,9	2,6	2,1	8,2	83,4	4,9	2,6	-2,1	0,0	85,0	5,0	2,7	-0,6	3,8
Magis. ord.	90,9	86,5	92,1	-1,6	-0,6	89,2	86,5	92,1	-1,8	-0,3	87,7	86,2	91,9	-1,7	-0,5
Magis. mil.	95,1	0,9	0,3	3,2	9,1	95,1	0,9	0,3	0,0	0,0	93,2	0,9	0,3	-2,0	0,0
TOTALE	90,9	100,0	100,0	-1,3	-0,4	89,1	100,0	100,0	-1,9	-0,3	87,9	100,0	100,0	-1,4	-0,2

Tabella 3

Percentuale media di copertura delle dotazioni organiche

Categoria	% media nel triennio sul totale			% media di copertura organico
	dotaz. organ.	pers. in servizio	di cui donne	
Avvocatura dello Stato	3,16%	3,30%	3,06%	93,06%
Consiglio di Stato e TAR	4,29%	4,43%	1,96%	92,35%
Corte dei conti	5,24%	4,94%	2,67%	84,18%
Magistratura ordinaria	86,43%	86,40%	92,01%	89,27%
Magistratura militare	0,88%	0,93%	0,30%	94,5%
TOTALE	100,0%	100,0%	100,0%	89,3%

Le donne, nell'ambito del personale appartenente alla carriera della magistratura, al 31 dicembre 2007, coprono il 38,6%. Mediamente, nel triennio 2005-2007, hanno coperto circa il 38%, con la maggiore presenza nella magistratura ordinaria e nell'Avvocatura dello Stato (rispettivamente, circa il 41 ed il 35% del totale del personale in servizio).

Negli anni in esame, la presenza delle donne ha subito in assoluto un lieve decremento, in linea con la diminuzione del personale nel suo complesso. Fanno eccezione il Consiglio di Stato-TAR, con un incremento, al 31 dicembre 2007, rispetto alle donne in servizio nel 2005, del 6,5% e la Corte dei conti con un +3,8%. Con riguardo al personale in servizio nelle singole magistrature, la quota donne è

passata, nell'anno 2007, dal 16,5 del 2005 al 17,5% nel Consiglio di Stato-TAR, e dal 20 al 21% nella Corte dei conti. Inoltre, nella magistratura ordinaria, pur essendosi verificato un lieve decremento in valore assoluto, in percentuale sul totale in servizio, la presenza femminile è passata dal 40,1 al 41,2%. Peraltro, si osserva che è ancora assai ridotto il numero delle donne che rivestono funzioni direttive: 117 nella magistratura ordinaria (con un solo Presidente di sezione nella Corte di cassazione), 3 Presidenti di sezione nella Corte dei conti, nel TAR 3 Presidenti di sezione interna su 44, ma nessun Presidente di sezione Consigliere di Stato (su otto donne).

Come si può notare, trattasi, nel complesso, di un incremento percentuale delle donne indubbio, ma ancora lento e non proiettato verso le posizioni direttive e semi-direttive, conseguenza della scarsa percentuale, nel tempo, di accessi femminili in sede concorsuale. Aspetto, quest'ultimo, che mostra una inversione di tendenza, con una crescente presenza femminile ai concorsi negli ultimi anni.

La tabella che segue illustra percentualmente le variazioni delle donne in servizio nel triennio.

Tabella 4

Categoria	Andamento donne in servizio nel triennio			% media donne in servizio nel triennio
	2006-2005	2007-2006	2007-2005	
Avvocatura dello Stato	-0,81%	-0,82%	-1,63%	35,43%
Consiglio di Stato e TAR	-1,30%	7,89%	6,49%	16,92%
Corte dei conti	0,00%	3,81%	3,81%	20,59%
Magistratura ordinaria	-0,30%	-0,49%	-0,79%	40,67%
Magistratura militare	0,00%	0,00%	0,00%	12,33%
TOTALE	-0,33%	-0,23%	-0,55%	38,18%

6.2.3 La spesa

Tenuto conto del dato riferito al 2005, la spesa complessiva per retribuzioni lorde evidenzia incrementi annui del 5% nel 2006 e del 3% nel 2007, ed un incremento complessivo nel biennio, rispetto al dato al 31 dicembre 2005, dell'8%.

La spesa per competenze fisse rappresenta il 90% del totale per retribuzioni lorde ed ha subito nel biennio un incremento dell'8%, a fronte del corrispondente 7% della spesa per competenze accessorie (passata da circa 121,7 milioni nel 2005, a 125,2 nel 2006 ed a 130 nel 2007). Tra le competenze accessorie la "speciale indennità", definita "assegno ai magistrati", di cui agli artt. 3 della legge n. 27 del 1981 e 2 della legge n. 425 del 1984, pesa per il 99%. L'erogazione di questa indennità, correlata all'esercizio effettivo delle funzioni, è determinata in misura fissa ed uguale per il tutto il personale di magistratura.

Se si considera la retribuzione media annua *pro capite* (tabella 9), nel biennio in esame, si registra un aumento complessivo dell'11%, essendo passata da circa 108 mila euro nel 2005 a circa 120 mila nel 2007, con variazioni annuali rispettivamente pari al 6,2% ed al 4,5% rispetto al 2005.

Tabella 5

*Dettaglio della spesa globale per retribuzioni lorde
per il personale di magistratura distintamente considerato. Anni
2005-2007*

(valori in migliaia di euro)

<i>Categoria</i>	<i>Anno</i>	<i>Retribuzione fissa (a)</i>	<i>Retribuzione accessoria (b)</i>	<i>Retribuzione lorda (a)+(b)</i>
Avvocatura dello Stato	2005	42.284	4.451	46.736
	2006	44.167	4.504	48.671
	2007	45.088	4.484	49.572
Consiglio di stato e T.A.R.	2005	61.378	5.702	67.081
	2006	64.166	5.753	69.919
	2007	63.093	5.998	69.091
Corte dei conti	2005	72.266	5.926	78.192
	2006	75.702	6.354	82.056
	2007	76.168	6.265	82.433
Magistratura ordinaria	2005	859.143	104.570	963.713
	2006	905.059	107.465	1.012.524
	2007	933.788	111.841	1.045.629
Magistratura militare	2005	9.581	1.074	10.655
	2006	10.033	1.199	11.232
	2007	10.441	1.242	11.683
<i>TOTALE</i>	2005	<i>1.044.653</i>	<i>121.724</i>	<i>1.166.377</i>
	2006	<i>1.099.126</i>	<i>125.275</i>	<i>1.224.402</i>
	2007	<i>1.128.578</i>	<i>129.829</i>	<i>1.258.408</i>

Tabella 6

*Spesa per competenze fisse per il personale di magistratura
cumulativamente considerato. Anni 2005-2007*

(migliaia di euro)

<i>Anno</i>	<i>Stipendio</i>	<i>R.I.A.</i>	<i>I.I.S.</i>	<i>13[^] mens.</i>	<i>Arretr. anno corr.</i>	<i>Arretr. anni prec.</i>	<i>Recuperi</i>	<i>TOTALE</i>
2005	634.757	184.025	114.701	78.583	6.932	26.481	-837	<i>1.044.643</i>
2006	536.654	326.327	118.360	82.074	594	35.306	-190	<i>1.099.126</i>
2007	556.449	341.506	120.855	82.144	344	27.674	-393	<i>1.128.578</i>

Tabella 7

*Spesa per competenze accessorie per il
personale di magistratura cumulativamente
considerato. Anni 2005-2007*

(migliaia di euro)

<i>Anno</i>	<i>Indennità varie</i>	<i>Straord.</i>	<i>Altre spese accessorie</i>	<i>Arretr. anni prec.</i>	<i>TOTALE</i>
2005	117.344	974	3.193	212	<i>121.724</i>
2006	115.078	750	9.448	0	<i>125.275</i>
2007	118.354	956	9.512	1.008	<i>129.829</i>

Tabella 8

*Spesa per retribuzioni lorde per il personale
di magistratura cumulativamente considerato.
Anni 2005-2007*

<i>(migliaia di euro)</i>			
<i>Anno</i>	Spesa per comp.ze fisse (a)	Spesa per comp.ze access. (b)	Spesa per retr. lorde (a+b)
2005	1.044.653	121.724	1.166.377
2006	1.099.126	125.275	1.224.402
2007	1.128.578	129.829	1.258.408

Tabella 9

*Retribuzione media annua pro-capite del personale di magistratura
cumulativamente considerato. Anni 2005-2007*

<i>(valori in euro)</i>							
<i>Anno</i>	Stipendio con progressione economica IIS	13 [^] mens.	Totale voci stipendiali	Indennità fisse	Altre inden. accessorie	Totale indennità fisse e accessorie	<i>Retribuzione complessiva</i>
2005	88.974	7.435	96.409	11.102	394	11.496	107.905
2006	94.646	7.911	102.557	11.092	983	12.075	114.632
2007	99.320	8.005	107.325	11.534	1.020	12.554	119.879

6.3. Il personale docente delle università

6.3.1 Considerazioni introduttive

Come è noto il trattamento del personale docente delle università non forma oggetto di disciplina pattizia, trattandosi di personale disciplinato per legge sia per quanto attiene lo stato giuridico che retributivo.

La disciplina di settore va rinvenuta, *in primis*, nei decreti del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, concernente il riordino della docenza universitaria, e 19 novembre 1998, n. 390, che ha disciplinato la materia del reclutamento, nonché nella legge 4 novembre 2005, n. 230, recante nuove disposizioni sui professori e sui ricercatori universitari e delega al Governo per il riordino del relativo reclutamento, e nel d.lgs. 6 aprile 2006, n. 164, che ha adottato la delega.

La categoria dei professori, sulla base della suddetta normativa, è composta dai professori ordinari a tempo pieno e a tempo definito, dai professori straordinari, anch'essi a tempo pieno e a tempo definito, oltreché dai professori associati confermati e da quelli non confermati, parimenti a tempo pieno e a tempo definito.

La categoria dei ricercatori, a sua volta, è formata dai ricercatori confermati, a tempo pieno e a tempo definito, dai ricercatori non confermati e dagli assistenti di ruolo ad esaurimento.

La progressione del relativo trattamento economico si sviluppa attraverso gli automatismi in classi e scatti biennali, rispettivamente dell'8% e del 2,5%, nonché attraverso il meccanismo, anch'esso automatico, di cui all'art. 24, comma 1, della legge n. 448 del 1998⁶ che comporta l'adeguamento di diritto, ogni anno, in ragione degli incrementi medi, calcolati dall'Istituto nazionale di statistica, conseguiti nell'anno precedente dalle categorie dei pubblici dipendenti contrattualizzati, sulle voci retributive (compresa l'indennità integrativa speciale), utilizzate dal medesimo Istituto per l'elaborazione degli indici delle retribuzioni contrattuali.

L'incremento, nel biennio 2006-2007, è stato fissato nella misura del 2,23% dal 1° gennaio 2006 (d.P.C.M. 2 ottobre 2006), nella misura del 4,28% dal 1° gennaio 2007 (d.P.C.M. 27 aprile 2007). Peraltro, il medesimo decreto ha stabilito una modalità di erogazione dell'incremento differenziato per il personale con retribuzioni complessive superiori a 53.000 euro annui. Per questi dipendenti l'aumento è stato corrisposto nel 2007 nella misura limitata del 70%.

Per completezza di esposizione si precisa che per il 2008, il d.P.C.M. 7 maggio 2008 ha determinato l'adeguamento nella misura dell'1,77%, peraltro, considerando nella base di calcolo del 2007 l'aumento pieno del 4,28 anche per quel personale, che avendo le retribuzioni complessive annue lorde superiori a 53.000 euro, come anzidetto, avevano ricevuto l'incremento solo per il 70%.

6.3.2 Consistenza e struttura

La tabella che segue illustra l'andamento delle unità in servizio nel triennio 2005-2007. Complessivamente, nel 2006 si è avuto un incremento di 1.430 unità rispetto al 2005, successivamente diminuite nel 2007 di 276 unità. Tale decremento ha interessato il solo comparto dei professori, mentre l'aggregato dei ricercatori ha confermato anche nel 2007 il *trend* di crescita.

Al 31 dicembre 2007, delle complessive 59.921 unità in servizio⁷, il 61% è costituito dai professori a fronte del 39% dei ricercatori. Rispetto al 31 dicembre 2005, il rapporto di proporzione in questione tra i suddetti due sub aggregati risulta modificato; infatti, alla precedente rilevazione i professori rappresentavano il 63% del totale del personale docente, rispetto al 37% dei ricercatori.

⁶ Art. 24. Revisione dei meccanismi di adeguamento retributivo per il personale in regime di diritto pubblico.

Comma 1: "A decorrere dal 1° gennaio 1998 gli stipendi, l'indennità integrativa speciale e gli assegni fissi e continuativi dei docenti e dei ricercatori universitari, del personale dirigente della Polizia di Stato e gradi di qualifiche corrispondenti, dei Corpi di polizia civili e militari, dei colonnelli e generali delle Forze armate, del personale dirigente della carriera prefettizia, nonché del personale della carriera diplomatica, sono adeguati di diritto annualmente in ragione degli incrementi medi, calcolati dall'ISTAT, conseguiti nell'anno precedente dalle categorie di pubblici dipendenti contrattualizzati sulle voci retributive, ivi compresa l'indennità integrativa speciale, utilizzate dal medesimo Istituto per l'elaborazione degli indici delle retribuzioni contrattuali".

⁷ Si ricorda che non sono pubblicati nel "conto annuale" i dati relativi al personale docente con contratti a tempo determinato, stipulati ai sensi del d.m. 21 maggio 1998, n. 242 ed ai ricercatori, di cui all'art. 1, comma 14 della legge 4 novembre 2005, n. 230 (per il 2007, complessivamente, 20.964 unità, di cui 20.525 professori).

Dalla richiamata tabella è inoltre possibile ricavare più analitiche informazioni con riferimento alle ulteriori distinzioni all'interno delle due categorie di personale in parola.

Tabella 10

*Consistenza del personale docente delle università: professori e ricercatori.
Anni 2005-2007*

		2005	2006	2007
PROFESSORI	Professore ordinario tempo pieno	13.895	14.464	14.424
	Professore ordinario tempo definito	927	929	937
	Professore associato conf. tempo pieno	11.354	11.758	11.707
	Prof. associato confermato tempo def.	597	612	622
	Professore associato non conf. tempo pieno	5.878	5.599	5.273
	Prof. associato non conf. tempo definito	410	363	360
	Professore straordinario tempo pieno	3.518	3.490	3.241
	Professore straordinario tempo definito	241	238	242
TOTALE		36.820	37.453	36.806
RICERCATORI	Ricercatore confermato tempo pieno	13.686	13.759	14.145
	Ricercatore confermato tempo def.	868	838	905
	Ricercatore non confermato dopo 1 anno	3.228	4.815	6.175
	Ricercatore non confermato	3.407	2.678	1.358
	Assistente ruolo esaurimento tempo pieno	596	511	419
	Assistente ruolo esaurimento tempo definito	162	143	113
	TOTALE	21.947	22.744	23.115
TOTALE GENERALE		58.767	60.197	59.921

6.3.3 La spesa

La spesa globale per retribuzioni lorde del personale docente delle università nel biennio 2006-2007 ha registrato una crescita dell'8% rispetto al 31 dicembre 2005.

La spesa per competenze fisse, che rappresenta il 76% del totale della spesa per retribuzioni lorde alla data del 31 dicembre 2007, nel biennio in esame, ha subito un incremento dell'8% rispetto al 2005 e del 3,5% rispetto al 2006, a fronte del corrispondente 8% delle spese accessorie.

Analizzando i dati disaggregati riferiti, rispettivamente, ai professori ed ai ricercatori, si conferma notevole la differenza in ordine all'entità della crescita delle relative spese. La spesa globale per retribuzioni lorde dei primi si è incrementata del 7,5% con riguardo al 2005 (con variazioni pari al 7,5% per la componente fissa e al 7,3% per la componente accessoria), rispetto al corrispondente 9,5% dei secondi.

La retribuzione media annua *pro capite* del personale docente, unitariamente considerato, a fine 2007, è aumentata del 4,3%, rispetto all'omologo dato al 31 dicembre 2005 (euro 56.083 a fronte di euro 53.742). Il più elevato importo è composto per l'85% da retribuzione fissa e per il residuo da retribuzione accessoria.

Tabella 11

*Spesa per retribuzioni lorde relative agli anni 2005-2007
per i docenti universitari: professori e ricercatori*

(migliaia di euro)

Categoria	Anni	Retribuzione fissa	Retribuzione accessoria	Retribuzione lorda
Professori	2005	1.970.999	603.844	2.574.843
	2006	2.056.876	644.453	2.701.329
	2007	2.119.301	648.265	2.767.566
Ricercatori	2005	690.107	236.171	926.278
	2006	720.962	263.089	984.051
	2007	756.105	258.637	1.014.742
TOTALE	2005	2.661.105	840.015	3.501.121
	2006	2.777.838	907.542	3.685.380
	2007	2.875.406	906.902	3.782.308

Tabella 12

*Dettaglio della spesa per competenze fisse relativamente
agli anni 2005-2007 per i professori e i ricercatori universitari*

(migliaia di euro)

Categoria	Anni	Stipendio	I.I.S.	R.I.A.	13 [^] mens.	Arretrati anno corrente	Arretrati anni precedenti	Recuperi	Retribuzione fissa
Professori	2005	941.377	331.307	503.790	153.665	21.975	19.987	-1.103	1.970.999
	2006	986.281	345.004	527.370	157.908	14.014	26.655	-356	2.056.876
	2007	1.030.550	361.015	526.158	165.850	10.794	25.077	-143	2.119.301
Ricercatori	2005	319.765	176.866	127.162	52.289	8.130	6.200	-306	690.107
	2006	344.000	180.118	132.227	54.052	4.623	6.018	-75	720.962
	2007	363.758	188.677	133.842	57.874	4.872	7.150	-68	756.105
TOTALE	2005	1.261.142	508.174	630.952	205.954	30.105	26.187	-1.409	2.661.105
	2006	1.330.280	525.122	659.597	211.960	18.637	32.672	-431	2.777.838
	2007	1.394.308	549.692	660.000	223.724	15.667	32.227	-211	2.875.406

Tabella 13

*Dettaglio della spesa per competenze accessorie relativamente
agli anni 2005-2007 per i professori e i ricercatori universitari*

(migliaia di euro)

Categoria	Anni	Assegno personale	Assegno aggiuntivo	De Maria	Responsabilità	Rettoriale	Ateneo	Rischio	Disagio	Produttività	Supplenze	Altre accessorie	Retrib. risultato	Retrib. posizione	Arretrati anni precedenti	TOTALE
Prof.	2005	40.403	271.455	185.831	28	19.133	0	132	314	517	39.559	20.005	32	0	26.435	603.844
	2006	34.817	288.509	202.973	0	17.524	0	136	349	248	38.498	17.724	0	0	43.675	644.453
	2007	34.193	298.375	202.849	4	16.445	0	118	416	387	36.295	17.498	0	0	41.684	648.265
Ricerc.	2005	2.660	73.931	117.134	26	447	9	77	684	980	20.834	5.670	32	1	13.686	236.171
	2006	2.462	83.911	124.639	0	111	50	77	220	74	21.507	5.033	0	0	25.008	263.089
	2007	2.125	88.073	122.104	15	118	0	72	339	143	22.526	5.343	1	0	17.778	258.637
Totale	2005	43.064	345.386	302.965	54	19.581	9	209	998	1.496	60.394	25.675	64	1	40.121	840.015
	2006	37.279	372.419	327.612	0	17.634	50	214	569	322	60.004	22.757	0	0	68.683	907.542
	2007	36.318	386.448	324.953	20	16.563	0	190	755	531	58.820	22.841	1	0	59.463	906.902

Tabella 14

*Retribuzione media del personale docente (professori e ricercatori). Anni 2005-2007**(valori in euro)*

<i>Macrocategoria</i>	<i>Anno</i>	<i>Stipendio e IIS</i>	<i>RIA</i>	<i>13^a mens.</i>	<i>Totale voci stipendiali</i>	<i>Inden. fisse</i>	<i>Altre inden. acc.</i>	<i>Totale indennità accessorie</i>	<i>Retribuzione complessiva</i>
Professori e ricercatori	2005	31.067	10.885	3.554	45.506	6.708	1.528	8.236	53.742
	2006	31.678	11.138	3.579	46.396	6.924	1.413	8.337	54.733
	2007	32.823	11.047	3.745	47.614	7.081	1.388	8.469	56.083

La tabella che segue illustra le retribuzioni medie per qualifiche al netto della spesa per la cd. indennità De Maria e per indennità rettorale, i cui importi sono indicati nella precedente *tabella 13*.

Tabella 14-bis

*Retribuzione media per qualifiche
dei professori e ricercatori.
Anni 2005-2007*

(valori in euro)

<i>Categoria</i>	<i>Anni</i>	<i>Retribuzione</i>
Professori	2005	64.533
	2006	65.539
	2007	67.031
Ricercatori	2005	36.017
	2006	37.002
	2007	38.234

6.4. Il personale della carriera prefettizia

6.4.1 Considerazioni introduttive

Il rapporto di impiego del personale appartenente alla carriera prefettizia è disciplinato dal d.lgs. 19 maggio 2000, n. 139⁸, che ha introdotto un procedimento negoziale di settore per la definizione di alcuni aspetti giuridici ed economici del rapporto medesimo.

Il modello applicato ricalca quello già delineato dalla legge quadro sul pubblico impiego⁹. Le trattative, infatti, si svolgono tra una delegazione di parte pubblica (composta dal Ministro per la funzione pubblica, che la presiede, e dai Ministri dell'interno e dell'economia e delle finanze) ed una delegazione delle organizzazioni sindacali rappresentative del personale della carriera prefettizia,

⁸ D.lgs. n. 139 del 2000, recante: "Disposizioni in materia di rapporto di impiego del personale della carriera prefettizia, a norma dell'articolo 10 della legge 28 luglio 1999, n. 266".

⁹ Legge 29 marzo 1983, n. 93.

individuare con decreto del Ministro per la funzione pubblica, secondo i criteri generali stabiliti per il pubblico impiego¹⁰. Previa deliberazione del Consiglio dei ministri, l'ipotesi di accordo, una volta sottoscritta, viene recepita con decreto del Presidente della Repubblica.

Trattasi di una procedura analoga a quella prevista per il c.d. "comparto sicurezza", che include le Forze di polizia e militari, e per i diplomatici¹¹.

Le vicende contrattuali hanno avuto il seguente svolgimento:

- nel 2003, con d.P.R. n. 252 del 1° agosto, è stato recepito l'accordo sindacale per il quadriennio 2002-2005 per gli aspetti normativi ed il biennio 2002-2003 per gli aspetti economici;

- successivamente, il d.P.R. 28 novembre 2005 n. 293 ha recepito l'accordo sindacale relativo al biennio economico 2004-2005, che ha previsto aumenti di stipendio tabellare e della retribuzione di posizione e di risultato in due tranches, con decorrenza dal 1° gennaio 2004 e dal 1° gennaio 2005;

- nel 2006, con d.P.R. n. 179 del 3 aprile, è stato recepito l'accordo sindacale integrativo relativo al biennio economico 2004-2005;

- con d.P.R. n. 105 del 4 aprile 2008 è stato recepito l'accordo sindacale relativo al quadriennio normativo 2006-2009 ed al biennio economico 2006-2007.

Per quanto attiene alla struttura del trattamento economico si osserva che, in linea con quanto previsto in generale per tutto il pubblico impiego, è stata soppressa ogni forma di automatismo stipendiale, collegando la retribuzione al miglioramento della produttività ed assicurando sviluppi omogenei e proporzionali, rapportati alla figura apicale.

In particolare, l'ultimo decreto del Presidente della Repubblica (n. 105 del 2008) ha riconosciuto benefici economici complessivi analoghi a quelli accordati al personale statale contrattualizzato.

La legge finanziaria 2006 (legge 23 dicembre 2005, n. 266), ha previsto che anche per il personale della carriera prefettizia gli stanziamenti per i rinnovi contrattuali siano disposti dalla legge finanziaria ed ha stanziato le risorse occorrenti per la corresponsione della "indennità di vacanza contrattuale" che, in termini di incremento sulla retribuzione media complessiva, ha definito una crescita dello 0,29% nell'anno 2006 e dello 0,57% nell'anno 2007.

Successivamente, la legge finanziaria 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296) ha integrato le risorse complessive al fine di garantire una crescita retributiva fino al 2% nell'anno 2007 e fino al 4,46% nell'anno 2008.

6.4.2 Consistenza e struttura

Il personale della carriera prefettizia si articola in tre qualifiche: prefetto, vice prefetto e vice prefetto aggiunto. Peraltro, ai sensi dell'art. 2, comma 2, del d.lgs. 19 maggio 2000, n. 139, nel momento dell'immissione in ruolo, per il periodo di due anni di frequenza del corso di formazione, i vincitori assumono la qualifica di consigliere di prefettura.

¹⁰ Cfr. art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001.

¹¹ La disciplina ha durata quadriennale per gli aspetti giuridici e biennale per quelli economici. Le norme transitorie hanno previsto che, al fine di garantire il parallelismo temporale con il comparto dei ministeri, il primo decreto avesse a riguardo il biennio 2000-2001 sia per gli aspetti economici sia per quelli giuridici.

Il d.m. 4 ottobre 2002, n. 243, emanato ai sensi dell'art. 7 del decreto-legge 6 maggio 2002, n. 83, ha fissato, a decorrere dal 31 dicembre 2001, la dotazione organica del personale prefettizio in 1.787 unità, di cui 156 prefetti, 719 viceprefetti e 912 vice prefetti aggiunti.

Successivamente, l'art. 4 del decreto-legge 31 marzo 2005, n. 45 ha modificato con decorrenza 2006 la consistenza organica, con una riduzione di 98 unità (complessivamente 1.699).

Detta consistenza potrà subire modifiche a seguito dell'applicazione dell'art. 74 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 che ha disposto una riduzione degli assetti organizzativi delle amministrazioni statali.

Tabella 15

Dotazione organica e personale in servizio

Categoria	2005		2006		2007	
	dotaz. org.	unità in serv.	dotaz. org.	unità in serv.	dotaz. org.	unità in serv.
Prefetto	156	208	156	205	156	214
Vice prefetto	631	624	631	663	631	647
Vice prefetto aggiunto	912	719	912	575	912	532
Consigliere di prefettura	0	0	0	118	0	117
<i>Totale</i>	<i>1.699</i>	<i>1.551</i>	<i>1.699</i>	<i>1.561</i>	<i>1.699</i>	<i>1.510</i>

L'incremento nella qualifica di consigliere di prefettura nel 2006 è da ricondurre alla circostanza che per anni non sono stati espletati concorsi.

Nel 2008, la carenza di organico in servizio è stata pari a circa il 17% del personale in servizio, al 15% nel 2007 ed al 12% nel 2006. E' da rilevare che le carenze organiche si riferiscono tutte alla categoria di vice prefetto aggiunto, mentre per le qualifiche superiori sussistono eccedenze. Nel triennio precedente, le percentuali relative alle carenze di organico si erano aggirate intorno al 15 ed al 18%.

Rimane ancora immutata la distribuzione del personale sul territorio nazionale, con la regione Lazio che ha il maggior numero di assegnazioni, seguita dalla Sicilia, dalla Lombardia e dalla Campania.

L'incidenza delle donne sul personale complessivo nel 2007 è di circa il 50% (750 su 1.510), con un incremento del 2,5% rispetto ai dati del 2005. Tale situazione si è peraltro modificata nell'ultimo anno; infatti, al 31 dicembre 2008 la presenza femminile, sia pur di poco, copre oltre il 50% del personale in servizio (741 rispetto a 737 uomini, 32 nella qualifica di prefetto rispetto a 180 uomini, 337 e 370 rispettivamente nelle qualifiche di vice prefetto e di vice prefetto aggiunto rispetto a 337 e 370 uomini, 2 nella qualifica di consigliere rispetto a 4 uomini).

6.4.3 La spesa

La spesa complessiva lorda nel 2007 ha subito una flessione rispetto al 2006 (da 140 a circa 125 mln); ciò è da ricondurre al pagamento nel 2006 di circa 12 mln di arretrati sulla retribuzione fissa e di circa 7 mln sulla retribuzione accessoria a seguito del d.P.R. n. 293 del 28 novembre 2005, relativo al biennio economico 2004-2005.

Tabella 16

*Spesa per competenze fisse anni 2005-2007
per il personale della carriera prefettizia*

(migliaia di euro)

<i>Categoria</i>	<i>Anni</i>	<i>Stipendio</i>	<i>R.I.A.</i>	<i>13[^] mens.</i>	<i>Arretr. anno corr.</i>	<i>Arretr. anni prec.</i>	<i>Recuperi</i>	<i>TOTALE</i>
Prefetto	2005	13.591	2.133	1.310	279	144	0	17.457
	2006	15.141	2.161	1.442	0	1.884	0	20.629
	2007	15.723	2.246	1.497	0	115	14	19.568
Vice prefetto	2005	30.221	4.650	2.906	17	427	0	38.221
	2006	32.202	4.433	3.053	0	6.426	0	46.114
	2007	33.365	4.595	3.163	0	1.895	65	42.953
Vice prefetto agg.	2005	21.900	955	1.905	45	708	0	25.512
	2006	24.183	950	2.094	0	3.867	0	31.094
	2007	21.498	843	1.862	0	121	2	24.321
Consigliere di prefettura	2005	0	0	0	0	0	0	0
	2006	2.628	1	219	0	46	0	2.893
	2007	3.561	4	297	0	1	0	3.863
<i>TOTALE</i>	2005	65.711	7.738	6.121	341	1.280	0	81.191
	2006	74.154	7.544	6.808	0	12.223	0	100.730
	2007	74.147	7.687	6.820	0	2.132	81	90.705

Tabella 17

*Spesa per competenze accessorie anni 2005-2007
per il personale della carriera prefettizia*

(migliaia di euro)

<i>Categoria</i>	<i>Anni</i>	<i>Retr. di posizione</i>	<i>Retr. di risultato</i>	<i>Inden. 2[^] lingua</i>	<i>Assegno personale</i>	<i>Arr. anni prec.</i>	<i>Altre spese acc. ed ind. varie</i>	<i>TOTALE</i>
Prefetto	2005	5.401	813	5	17	137	2.390	8.762
	2006	5.478	824	6	24	1.170	2.739	10.241
	2007	5.555	678	3	27	931	2.910	10.105
Vice prefetto	2005	12.701	2.025	3	64	443	112	15.347
	2006	12.116	1.936	2	52	2.893	378	17.378
	2007	11.822	1.710	0	34	1.071	453	15.089
Vice prefetto aggiunto	2005	7.981	1.190	5	60	561	39	9.836
	2006	7.958	1.194	5	60	2.616	312	12.146
	2007	6.343	805	5	60	1.135	258	8.607
Consigliere di prefettura	2005	0	0	0	0	0	0	0
	2006	0	0	0	0	0	0	0
	2007	0	0	0	0	0	42	42
<i>TOTALE</i>	2005	26.083	4.027	13	141	1.141	2.540	33.945
	2006	25.552	3.955	13	136	6.680	3.430	39.765
	2007	23.720	3.193	9	121	3.137	3.663	33.842

Tabella 18

*Spesa globale per retribuzioni lorde
per il personale della carriera prefettizia*

(migliaia di euro)

<i>Categoria</i>	<i>Anni</i>	<i>Retribuzione fissa</i>	<i>Retribuzione accessoria</i>	<i>Retribuzione lorda</i>
Prefetto	2005	17.457	8.762	26.219
	2006	20.629	10.241	30.870
	2007	19.568	10.105	29.673
Vice prefetto	2005	38.221	15.347	53.568
	2006	31.094	17.378	48.472
	2007	24.321	15.089	39.410
Vice prefetto aggiunto	2005	25.512	9.836	35.348
	2006	31.094	12.146	43.240
	2007	24.321	8.607	32.928
Consigliere di prefettura	2005	0	0	0
	2006	2.893	0	2.893
	2007	3.863	42	3.905
TOTALE	2005	81.191	33.945	115.136
	2006	100.730	39.765	140.496
	2007	90.705	33.842	124.547

Tabella 19

Retribuzione media del personale della carriera prefettizia. Anni 2005-2007

(valori in euro)

<i>Macrocategoria</i>	<i>Anno</i>	<i>Stipendio e IIS</i>	<i>RIA</i>	<i>13[^] mens.</i>	<i>Totale voci stipendiali</i>	<i>Indennità fisse</i>	<i>Altre inden. acc.</i>	<i>Totale indennità accessorie</i>	<i>Retribuzione complessiva</i>
Carriera prefettizia	2005	45.105	5.284	4.180	54.568	20.666	1.735	22.401	76.969
	2006	48.682	4.953	4.470	58.104	19.469	2.252	21.720	79.824
	2007	49.077	5.088	4.514	58.679	17.899	2.425	20.324	79.002

Tabella 19-bis

*Retribuzione media per qualifiche del personale
della carriera prefettizia. Anni 2005-2007*

(valori in euro)

<i>Categoria</i>	<i>Anni</i>	<i>Retribuzione</i>
Prefetto	2005	139.641
	2006	147.693
	2007	146.368
Vice prefetto	2005	82.350
	2006	88.782
	2007	87.191
Vice prefetto aggiunto	2005	53.353
	2006	57.726
	2007	56.004
Consigliere di prefettura	2005	-
	2006	32.359
	2007	33.317

6.5. Il personale diplomatico

6.5.1 Considerazioni introduttive

Il d.lgs. 24 marzo 2000, n. 85 ha riordinato la disciplina della carriera del personale diplomatico, modificando la precedente normativa approvata con d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18. In particolare, la nuova classificazione del personale è ripartita in cinque qualifiche anziché le precedenti sette.

Successivamente, è intervenuta una ulteriore modifica per effetto della legge 23 aprile 2003, n. 109, che all'art. 14 ha previsto un periodo minimo di permanenza di almeno quattro anni presso gli uffici all'estero o in organizzazioni internazionali, prima della promozione a consigliere di legazione.

Inoltre, l'art. 16 ha ridotto da sette a sei anni l'anzianità minima nel grado che deve essere posseduta dai ministri plenipotenziari per essere nominati ambasciatori.

Dal 1° gennaio 2003 la materia dei concorsi per la carriera diplomatica è disciplinata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 285 del 1991.

Il nuovo procedimento negoziale è stato definito dall'art. 14 del richiamato d.lgs. n. 85 del 2000, che ha previsto una delegazione di parte pubblica, composta dal Ministro per la funzione pubblica, che la presiede, e dai Ministri degli affari esteri e dell'economia e delle finanze, o dai sottosegretari di Stato all'uopo delegati, e una delegazione delle organizzazioni sindacali rappresentative del personale diplomatico, una cadenza quadriennale per gli aspetti giuridici ed una biennale per quelli economici. L'obiettivo del procedimento negoziale, in analogia a quanto avviene per la carriera prefettizia, vuole assicurare un trattamento economico omnicomprensivo, con sviluppi omogenei e proporzionati secondo appositi parametri, con la soppressione di ogni forma di automatismo stipendiale.

I contenuti dell'accordo sono recepiti con decreto del Presidente della Repubblica; dalla entrata in vigore del nuovo sistema di negoziazione sono intervenuti i seguenti d.P.R. di recepimento:

- il d.P.R. 20 febbraio 2001, n. 114, che ha riguardato il quadriennio giuridico 2000-2003 ed il biennio economico 2000-2001;

- il d.P.R. 15 maggio 2003, n. 144, che ha recepito l'accordo sindacale per il biennio economico 2002-2003 per il personale che presta servizio in Italia;

- il d.P.R. 20 gennaio 2006, n. 107, che ha recepito l'accordo sindacale per il quadriennio giuridico 2004-2007 e per il biennio economico 2004-2005. Con questo accordo è stata ridefinita la struttura del trattamento economico omnicomprensivo, articolata nelle componenti dello stipendio tabellare, della retribuzione di posizione e della retribuzione di risultato. E' stato altresì previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2005, il conglobamento dell'indennità integrativa speciale nello stipendio;

- il d.P.R. 24 aprile 2008, n. 94, di recepimento dell'accordo sindacale per il personale della carriera diplomatica relativamente al servizio prestato in Italia per il biennio 2006-2007.

6.5.2 Consistenza e struttura

Il personale della carriera diplomatica è articolato in cinque categorie; ambasciatori, ministri plenipotenziari, consiglieri d'ambasciata, consiglieri di legazione e segretari di legazione.

La dotazione organica rimasta inalterata fino al 2005 (1.119 unità) ha subito un incremento nel 2006 e nel 2007 a seguito della crescita dell'organico previsto dal

decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, mentre la consistenza del personale in servizio dal 2004 si è andata progressivamente riducendo (in particolare, nel triennio 2005-2007 la riduzione è stata pari al 2,6%).

Tabella 20

Dotazione organica e personale in servizio

Categoria	2005		2006		2007	
	dotaz. org.	unità in serv.	dotaz. org.	unità in serv.	dotaz. org.	unità in serv.
Ambasciatori	22	23	25	25	28	22
Ministri plenipotenziari	208	223	208	225	208	216
Consiglieri d'ambasciata	232	251	242	252	242	264
Consiglieri di legazione	270	169	270	159	270	145
Segretari di legazione	387	330	387	322	387	323
TOTALE	1.119	996	1.132	983	1.135	970

Nel 2007, l'incidenza della presenza femminile sul totale del personale è pari a circa il 15% (13% nel 2005) e continua a presentare divari più accentuati nelle qualifiche alte. Nella qualifica di ambasciatore, nel 2007, era presente un'unica donna (due nel 2006), mentre nella qualifica di ministro plenipotenziario, sempre nel 2007, le unità femminili sono aumentate di una unità (16). A dimostrazione di un seppure lento, comunque progressivo, incremento della presenza delle donne, anche le altre qualifiche di consigliere di ambasciata e di segretario di legazione vedono un leggero aumento della presenza femminile.

6.5.3 La spesa

Nel 2006, a seguito del d.P.R. n. 107 del 20 gennaio 2006, relativo al biennio economico 2004-2005, sono stati erogati gli arretrati relativi alle competenze fisse, per circa 17,5 mln, ed alle competenze accessorie, per circa 6,3 mln. Ciò ha comportato un notevole incremento nella spesa per retribuzioni lorde nell'anno in parola.

Complessivamente, dal 2005 al 2007, la spesa per retribuzioni lorde è aumentata di circa il 10% (nel 2005 la spesa per retribuzioni lorde - competenze fisse più competenze accessorie - è stata pari a circa 165 mln, nel 2006 ha raggiunto i 201 mln per scendere a circa 182 mln nel 2007).

La notevole incidenza della retribuzione accessoria sull'ammontare complessivo della spesa (circa il 70%) è da ricondurre anche alla circostanza che nella "accessoria" sono comprese le indennità di servizio all'estero, percepite dalla maggioranza del personale in questione, per un totale di 92,7 mln (*tabella 22*), pari al 73,2% sul totale della spesa "accessoria".

Tabella 21

*Spesa per competenze fisse anni 2005-2007
per il personale della carriera diplomatica*

(migliaia di euro)

<i>Categoria</i>	Anni	Stipendio	R.I.A.	13 ^a mens.	Arretr. anno corr.	Arretr. anni prec.	Rec. per ritardi	TOTALE
Ambasciatori	2005	1.562	240	199	12	12	0	2.024
	2006	2.101	254	257	0	582	-30	3.163
	2007	2.213	254	255	0	26	0	2.748
Ministri plenipotenziari	2005	13.514	1.872	1.637	148	124	-90	17.205
	2006	15.511	1.720	1.842	0	4.324	-250	23.148
	2007	15.330	1.534	1.763	0	260	0	18.886
Consiglieri d'ambasciata	2005	10.308	1.070	1.187	73	58	-27	12.669
	2006	13.068	1.073	1.413	0	4.526	-220	19.860
	2007	13.384	1.104	1.507	0	137	0	16.132
Consiglieri di legazione	2005	5.917	661	646	0	145	-10	7.358
	2006	7.254	584	783	0	3.501	-176	11.946
	2007	5.889	429	705	0	76	0	7.099
Segretari di legazione	2005	7.688	189	815	52	36	-11	8.769
	2006	9.722	133	951	0	4.599	-214	15.191
	2007	9.087	88	896	0	46	0	10.117
TOTALE	2005	38.989	4.031	4.483	285	375	-139	48.025
	2006	47.656	3.764	5.247	0	17.532	-890	73.308
	2007	45.904	3.409	5.125	0	543	0	54.982

Tabella 22

*Spesa per competenze accessorie anni 2005-2007
per il personale della carriera diplomatica*

(migliaia di euro)

<i>Categoria</i>	Anni	Retr. di posizione	Retr. di risultato	Ind. servizio all'estero	Assegno di rappr.	Altre spese acc.	Arretrati anni prec.	TOTALE
Ambasciatori	2005	611	12	22.577	8.412	0	144	31.757
	2006	763	17	24.062	8.449	0	421	33.712
	2007	778	15	23.817	8.492	35	312	33.450
Ministri plenipotenziari	2005	3.692	199	3.415	595	0	1.386	9.287
	2006	4.571	208	3.203	622	0	2.372	10.975
	2007	4.403	214	2.770	547	330	2.035	10.299
Consiglieri d'ambasciata	2005	2.106	185	20.067	2.531	0	618	25.507
	2006	2.696	186	20.139	2.559	0	1.429	27.009
	2007	2.790	181	20.829	2.663	307	1.147	27.916
Consiglieri di legazione	2005	1.401	221	12.200	1.390	0	614	15.826
	2006	1.795	203	13.511	1.401	0	1.211	18.121
	2007	1.636	200	12.693	1.240	89	638	16.497
Segretari di legazione	2005	2.213	248	29.150	2.547	0	382	34.540
	2006	2.409	216	31.868	2.670	0	868	38.032
	2007	2.237	165	32.653	2.736	183	561	38.535
TOTALE	2005	10.022	865	87.410	15.475	0	3.145	116.917
	2006	12.235	831	92.782	15.701	0	6.301	127.849
	2007	11.843	776	92.762	15.678	943	4.694	126.697

Tabella 23

*Spesa globale per retribuzioni
per il personale della carriera diplomatica*

(migliaia di euro)

<i>Categoria</i>	<i>Anni</i>	<i>Retrib. fissa</i>	<i>Retrib. Access.</i>	<i>Retrib. complessi va</i>
Ambasciatori	2005	2.024	31.757	33.780
	2006	3.163	33.712	36.875
	2007	2.748	33.450	36.198
Ministri plenipotenziari	2005	17.205	9.287	26.492
	2006	23.148	10.975	34.123
	2007	18.886	10.299	29.185
Consiglieri d'ambasciata	2005	12.669	25.507	38.176
	2006	19.860	27.009	46.869
	2007	16.132	27.916	44.048
Consiglieri di legazione	2005	7.358	15.826	23.184
	2006	11.946	18.121	30.067
	2007	7.099	16.497	23.595
Segretari di legazione	2005	8.769	34.540	43.309
	2006	15.191	38.032	53.223
	2007	10.117	38.535	48.652
<i>TOTALE</i>	2005	48.025	116.917	164.942
	2006	73.308	127.849	201.157
	2007	54.982	126.697	181.678

Tabella 24

Retribuzione media del personale della carriera diplomatica. Anni 2005-2007

(valori in euro)

<i>Macrocategoria</i>	<i>Anno</i>	<i>Stipendio e IIS</i>	<i>RIA</i>	<i>13[^] mens.</i>	<i>Totale voci stipendiali</i>	<i>Indennità fisse</i>	<i>Altre inden. acc.</i>	<i>Totale indennità accessorie</i>	<i>Retribuzione complessiva</i>
Carriera diplomatica	2005	44.549	4.098	4.557	53.205	11.069	0	11.069	64.273
	2006	52.572	3.868	5.391	61.832	13.426	0	13.426	75.257
	2007	53.070	3.567	5.363	62.000	13.205	987	14.192	76.192

La tabella che segue illustra le retribuzioni medie per qualifiche al netto della spesa per indennità di servizio all'estero e per l'assegno di rappresentanza, i cui importi sono indicati nella precedente *tabella 22*.

Tabella 24-bis

(valori in euro)		
Categoria	Anni	Retribuzione
Ambasciatori	2005	129.969
	2006	140.267
	2007	137.888
Ministri plenipotenziari	2005	99.414
	2006	110.976
	2007	110.235
Consiglieri d'ambasciata	2005	68.654
	2006	80.122
	2007	81.018
Consiglieri di legazione	2005	56.364
	2006	68.762
	2007	70.601
Segretari di legazione	2005	37.958
	2006	45.664
	2007	45.533

6.6. Personale appartenente ai Corpi di polizia

6.6.1 Considerazioni introduttive

L'ordinamento italiano prevede cinque polizie nazionali:

- la Polizia di Stato (Ministero dell'interno);
- l'Arma dei carabinieri (Ministero della difesa);
- la Guardia di finanza (Ministero dell'economia e delle finanze), con funzioni di polizia economico/finanziaria, polizia doganale e di frontiera;
- la Polizia penitenziaria (Ministero della giustizia), con competenze specializzate nei servizi inerenti alla gestione delle persone soggette a restrizioni e limitazioni della libertà personale e delle strutture di contenzione;
- il Corpo forestale dello Stato (Ministero delle politiche agricole e forestali), con competenze specializzate nei servizi inerenti alla gestione del patrimonio ambientale nazionale.

Il personale della Polizia di Stato, della Polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato è definito quale "polizia ad ordinamento civile", mentre il personale dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza appartiene alla c.d. "polizia ad ordinamento militare".

Inoltre, nell'aggregato "Corpi di polizia" è ricompreso anche il personale che esercita funzioni attinenti alla pubblica sicurezza, ma non compiti di polizia veri e propri¹².

¹² Trattasi dei vertici delle Forze di polizia, dei prefetti titolari di sede, degli ufficiali generali dell'Arma dei carabinieri, del personale dei Servizi per le informazioni e la sicurezza, del personale delle Forze armate impiegato in servizio di ordine pubblico, del personale dell'amministrazione penitenziaria diverso da quello del Corpo della polizia penitenziaria, del personale del Corpo delle capitanerie di porto, del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, del personale del Servizio ispettivo delle funzioni processuali del lavoro.

Le varie iniziative legislative che si sono succedute negli anni, a cominciare dalla legge 10 aprile 1981, n. 121, che ha affermato il principio della equiparazione economica delle forze di polizia, qualunque ne sia il tipo di ordinamento – civile e militare – hanno consentito di raggiungere una maggiore omogeneità nel trattamento economico; ciò nonostante, permangono differenze e difformità in ragione delle atipicità che caratterizzano le forme di impiego del personale e la disciplina delle funzioni espletate.

Le norme specifiche che caratterizzano l'ordinamento, lo stato giuridico, il trattamento economico e la progressione in carriera distinguono il comparto in esame dagli altri del pubblico impiego (a tal riguardo si veda l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001 e successive modificazioni).

La regolamentazione dei contenuti del rapporto d'impiego del personale dei Corpi di polizia ad ordinamento civile e di quello dei Corpi di polizia ad ordinamento militare è rimessa ad appositi accordi sindacali ed a provvedimenti di concertazione con i COCER¹³.

Con il d.P.R. 28 aprile 2006, n. 220, è stato recepito l'accordo sindacale ed il provvedimento di concertazione per il personale non dirigente delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare, relativi al biennio economico 2004-2005.

Successivamente, il d.P.R. 11 settembre 2007, n. 170 ha recepito l'accordo sindacale ed il provvedimento di concertazione per il personale non dirigente delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare (quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007).

6.6.2 *Consistenza e struttura*

L'organico delle Forze di polizia nel triennio 2005-2007 ha subito un incremento, mentre si è ulteriormente ridotta la consistenza del personale dovuta principalmente alle scelte legislative di limitare le assunzioni a tempo indeterminato, in particolare a decorrere dalla legge finanziaria per il 1998 (art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449).

In particolare, la legge finanziaria 2002 (art. 16, comma 4, della legge 28 dicembre 2001, n. 448) ha disposto che per il triennio 2002-2004 dovessero essere predisposti specifici piani annuali, con l'indicazione di un più razionale impiego delle risorse umane e delle eventuali richieste di nuove assunzioni che, comunque

¹³ Cfr. il d.lgs. n. 195 del 1995, come modificato dal d.lgs. 31 marzo 2000, n. 129. Il procedimento concernente le forze di polizia ad ordinamento civile è incentrato sulla sottoscrizione di un vero e proprio accordo sindacale, stipulato tra una delegazione di parte pubblica e le organizzazioni sindacali rappresentative. I procedimenti attinenti le forze di polizia ad ordinamento militare e il personale delle forze armate sono, invece, finalizzati alla concertazione tra le varie componenti della delegazione di parte pubblica. Di quest'ultima fanno parte i ministri interessati, i Comandanti generali dei Carabinieri e della Guardia di finanza o il Capo di stato maggiore nonché le rispettive sezioni del Consiglio centrale di rappresentanza (COCER - sezione Carabinieri, Guardia di finanza e COCER - sezioni Esercito, Marina e Aeronautica), organismo a base elettiva, a carattere nazionale e interforze, che agisce a tutela degli interessi collettivi degli appartenenti alle forze di polizia ad ordinamento militare e alle forze armate. La fondamentale distinzione tra i due moduli è che, "mentre le organizzazioni sindacali delle Forze di polizia ad ordinamento civile sono associazioni private al pari delle altre, i Consigli di rappresentanza del personale militare hanno natura pubblica e costituiscono organi delle amministrazioni cui appartengono (art. 1, c. 3 d.P.R. n. 691 del 1979)". I Consigli di rappresentanza non concludono un accordo sindacale, ma partecipano alla delegazione di parte pubblica per esprimere le proprie posizioni relativamente alla definizione degli schemi di provvedimento di concertazione.

non avrebbero potuto superare le cessazioni verificatesi al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento.

Una inversione si è avuta con le successive “finanziarie” per il 2003 ed il 2004, che hanno mantenuto tale divieto con una eccezione (ex comma 54, dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350), che ha consentito una specifica possibilità di deroga in favore di alcune amministrazioni, tra cui i Corpi di polizia e le Forze armate.

Successivamente, l'art. 3, comma 89, della legge 24 dicembre 2007¹⁴, n. 244 (legge finanziaria 2008) ha previsto assunzioni di personale a tempo indeterminato, entro un limite di spesa pari a 80 mln di euro per l'anno 2008 e a 140 mln a decorrere dall'anno 2009, per la Polizia di Stato, l'Arma dei carabinieri, il Corpo della guardia di finanza, il Corpo di polizia penitenziaria ed il Corpo forestale dello Stato. Tali risorse possono essere destinate anche al reclutamento del personale proveniente dalle Forze armate.

Per completezza di informazione, si ricorda che nel 2008 diversi provvedimenti hanno autorizzato assunzioni di personale a tempo indeterminato per la Polizia di Stato, l'Arma dei carabinieri, il Corpo della guardia di finanza, il Corpo della polizia penitenziaria ed il Corpo forestale dello Stato.

Ai sensi del comma 523¹⁵, dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), il Ministero dell'interno¹⁶, per la Polizia di Stato, è stato autorizzato ad assumere, a tempo indeterminato, 103 unità con decorrenza 1° marzo 2008, per una spesa di circa 2,7 mln nel 2008 e di circa 4,3 a regime. Con d.P.C.M. 23 giugno 2008, l'autorizzazione ha riguardato altre 427 unità, con una spesa di circa 7,6 mln nel 2008 e 9,1 a regime.

Sempre nel comparto delle Forze di polizia, il d.P.R. 26 giugno 2008 ha autorizzato l'assunzione nel 2008 di un contingente complessivo di 3.913 unità, per una spesa di circa 69,6 mln per il 2008 e di circa 139,2 a regime, con le modalità illustrate nella tabella che segue. Ciò nonostante rimane rilevante, come si evince dalla *tabella* 26, la carenza di personale soprattutto per la Polizia di Stato e per la Polizia penitenziaria.

¹⁴ La legge n. 244, al comma 89 dell'art. 3 ha previsto assunzioni in deroga al divieto posto dalla normativa vigente in considerazione delle particolari esigenze connesse alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione ed al contrasto del crimine, alla repressione delle frodi e delle violazioni degli obblighi fiscali ed alla tutela del patrimonio agroforestale.

¹⁵ Il comma 523 ha autorizzato alcune amministrazioni a procedere per ciascuno degli anni 2008-2009 ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 20% di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente.

¹⁶ Al 1° gennaio 2009, la forza organica effettiva destinata al ruolo dei c.d. “ordinari” (che non considera gli appartenenti ai ruoli del personale che espleta attività tecnico-scientifica o tecnica ed ai ruoli professionali), è pari a 107.535 unità, con una carenza di 7.253 presenze. Al 31 dicembre 2007, gli effettivi appartenenti al ruolo degli “ordinari” erano pari a 101.271 unità, ed il numero degli appartenenti al ruolo dei tecnici e dei sanitari, 5.715 unità.

Tabella 25

(migliaia di euro)

Amministrazione	Unità autorizzate	Onere 2008	Onere a regime
Arma carabinieri	1.372	25.425	50.850
Polizia di Stato	1.046	17.314	34.628
Guardia di finanza	1.091	20.171	40.342
Polizia penitenziaria	216	3.598	7.195
Corpo forestale	188	3.109	6.217
TOTALE	3.913	69.616	139.232

Nel 2007, la Polizia di Stato copre il 32% del totale del personale del comparto in esame, l'Arma dei carabinieri il 33, la Guardia di finanza il 19, la Polizia penitenziaria il 12 ed il Corpo forestale dello Stato il 3%.

Tabella 26

Dotazioni organiche e consistenza del personale a tempo indeterminato ⁽¹⁾

Corpi di polizia	2005			2006			2007		
	Organico	Presenze	%	Organico	Presenze	%	Organico	Presenze	%
Polizia di Stato	117.980	110.158	93,4	117.193	108.914	92,9	117.193	106.986	91,3
Carabinieri	110.718	112.182	101,3	114.778	111.081	96,8	114.778	111.924	97,5
Guardia di finanza	67.771	65.015	95,9	67.982	64.942	95,5	68.134	64.282	94,3
Polizia penitenziaria	45.121	42.484	94,2	45.109	42.287	93,7	45.109	41.405	91,8
Corpo forestale	7.413	8.624	116,3	9.215	8.988	97,5	9.215	8.834	95,9
TOTALE	349.003	338.463	97,0	354.277	336.212	94,9	354.429	333.431	94,1

⁽¹⁾ Non sono ricompresi nel personale in servizio i cappellani militari (57 nel 2005, 54 nel 2006 e 61 nel 2007)

6.6.3 La spesa

Al 31 dicembre 2007, rispetto alla medesima data del 2005, la spesa complessiva è cresciuta di circa 299 milioni (2,6%), da ricondurre in massima parte all'incremento della spesa fissa, 240 milioni (+3,4% rispetto al 2005).

Tabella 27

Spesa totale per retribuzioni

(migliaia di euro)

Corpi di polizia	2005			2006			2007		
	Retr. fissa	Retr. acces.	Retr. lorda	Retr. fissa	Retr. acces.	Retr. lorda	Retr. fissa	Retr. acces.	Retr. lorda
Polizia di Stato	2.330.355	1.389.567	3.719.923	2.277.277	1.444.770	3.722.047	2.361.364	1.418.309	3.779.673
Carabinieri	2.261.594	1.593.428	3.855.021	2.320.456	1.622.840	3.943.295	2.463.730	1.558.703	4.022.433
Guardia di finanza	1.431.060	848.988	2.280.048	1.397.128	893.537	2.290.665	1.418.331	905.739	2.324.070
Polizia penitenz.	855.974	515.775	1.371.749	830.311	532.845	1.363.157	854.423	522.962	1.377.385
Corpo forestale	180.202	92.273	272.475	183.467	95.796	279.263	201.492	93.143	294.635
Cappellani milit.	1.901	1.109	3.010	1.733	1.033	2.765	2.089	1.365	3.454
TOTALE	7.061.087	4.441.140	11.502.227	7.010.371	4.590.821	11.601.192	7.301.429	4.500.220	11.801.649

Tabella 28

*Retribuzione media del personale dei Corpi di polizia anni 2005-2007**(valori in euro)*

<i>Macrocategoria</i>	<i>Anno</i>	<i>Stipendio e IIS</i>	<i>RIA</i>	<i>13^a mens.</i>	<i>Totale voci stipendiali</i>	<i>Straord.</i>	<i>Indennità fisse</i>	<i>Altre inden. acc.</i>	<i>Totale indennità accessorie</i>	<i>Retribuzione complessiva</i>
Corpi di polizia	2005	18.179	495	2.217	20.890	2.138	8.702	1.807	12.647	33.537
	2006	18.117	478	2.250	20.845	2.117	8.361	2.866	13.344	34.190
	2007	19.040	444	2.358	21.842	1.925	8.520	2.867	13.312	35.154

Per completezza di informazione, si sottolinea il recente intervento legislativo (art. 4, comma 3, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, modificato dalla legge di conversione 28 gennaio del 2009, n. 2), che per l'anno 2009, a favore del personale del comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico, con un reddito complessivo di lavoro dipendente non superiore nell'anno 2008 a 35.000 euro, in considerazione della specificità dei compiti e delle condizioni di stato e di impiego del comparto medesimo, ha previsto, nel limite complessivo di spesa di 60 mln, sul trattamento economico accessorio, una riduzione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali. Si tratta di un intervento disposto per la prima volta, da attuarsi in via sperimentale; con d.P.C.M. del 17 febbraio 2009, individuate in 447.758 le unità di personale destinatarie dei benefici di cui sopra, la misura della riduzione di imposta è stata quantificata nell'importo massimo di 134,00 euro.

6.7. Il personale delle Forze armate

6.7.1 Considerazioni introduttive

Il personale facente parte del comparto "Forze armate" (con esclusione dell'Arma dei carabinieri, compresa nelle Forze di polizia) è suddiviso in quattro aree (Aeronautica, Marina, Esercito e Capitanerie di porto), ciascuna articolata in quattro macrocategorie di personale: dirigenti, personale con trattamento superiore, personale non dirigente e altro personale. Nella macrocategoria "altro personale" sono ricompresi i militari di leva, i volontari e gli allievi.

Non sono state effettuate specifiche analisi sugli aggregati "Corpo militare della Croce Rossa" e "Servizio di assistenza spirituale – Cappellani militari" per l'estrema esiguità delle corrispondenti unità in servizio. Per i Cappellani militari è stato riportato il numero di unità ed i dati di spesa al di fuori delle tabelle relative ai corpi di "Forze armate".

Con il d.P.R. 11 settembre 2007, n. 171 è stato recepito l'accordo sindacale ed il provvedimento di concertazione per il personale non dirigente delle Forze armate (quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007). Precedentemente, con d.P.R. 28 aprile 2006, n. 221 è stato recepito il provvedimento di concertazione integrativo per il personale non dirigente delle Forze armate, relativo al biennio economico 2004-2005.

6.7.2 Consistenza e struttura

La tabella che segue illustra l'evoluzione delle unità di personale nel triennio 2005-2007, che conferma il *trend* di decremento già sottolineato nella relazione sul quinquennio 2001-2005. Nel periodo 2005-2007, complessivamente, il personale si è ridotto di 9.813 unità (pari al 4,8%), riduzione che non ha interessato le Capitanerie di porto, nel cui ambito si è registrato un lieve incremento.

Tabella 29

Forze armate: consistenza del personale

		Unità in servizio		
		2005	2006	2007
Capitanerie	Dirigenti	137	135	134
	Personale con trattamento superiore	412	399	397
	Personale non dirigente	6.267	6.630	6.661
	Altro personale	3.841	3.798	3.788
	<i>Totale</i>	<i>10.657</i>	<i>10.962</i>	<i>10.980</i>
Esercito	Dirigenti	1.337	1.415	1.447
	Personale con trattamento superiore	6.601	7.419	6.698
	Personale non dirigente	52.176	54.778	58.215
	Altro personale	48.276	47.182	37.707
	<i>Totale</i>	<i>108.390</i>	<i>110.794</i>	<i>104.067</i>
Marina	Dirigenti	623	597	627
	Personale con trattamento superiore	2.352	1.906	2.200
	Personale non dirigente	22.403	23.883	23.668
	Altro personale	11.159	7.995	6.407
	<i>Totale</i>	<i>36.537</i>	<i>34.381</i>	<i>32.902</i>
Aeronautica	Dirigenti	777	776	748
	Personale con trattamento superiore	2.639	2.950	2.972
	Personale non dirigente	36.728	36.329	37.108
	Altro personale	5.777	4.630	2.922
	<i>Totale</i>	<i>45.921</i>	<i>44.685</i>	<i>43.750</i>
Cappellani militari		133	125	126
<i>TOTALE</i>		<i>201.638</i>	<i>200.947</i>	<i>191.825</i>

Infatti:

- l'area Capitanerie conferma il *trend* di crescita iniziato nel 2003 dopo una flessione registrata nel precedente esercizio. Rispetto al dato del 2005, l'aumento è pari al 3%, per effetto, peraltro, dell'incremento soprattutto del personale non dirigente;

- l'area dell'Esercito, dopo un aumento nel 2006 rispetto al 2005, registra nel 2007 la riduzione di 6.727 unità, che interessa il personale con trattamento superiore e la categoria "altro personale", a fronte della crescita del personale non dirigente;

- l'area Marina evidenzia, dopo un incremento nel quinquennio 2001-2005, una riduzione di circa il 10%, derivante prevalentemente dalla categoria "altro personale" (-42,6%), che già nel precedente quinquennio aveva subito una progressiva diminuzione (-46% nel 2005 rispetto al 2001);

- l'area Aeronautica espone una riduzione complessiva del 4,7% che interessa soprattutto la categoria "altro personale", andamento che già si era manifestato nel precedente quinquennio (-3,2% nel 2005 rispetto al 2001).

Tabella 30

Dotazioni organiche

<i>Forze Armate</i>	2005		2006		2007	
	Unità	%	Unità	%	Unità	%
Capitanerie	8.624	124	10.354	106	10.354	106
Esercito	119.605	91	116.829	95	114.137	91
Marina	36.216	101	37.423	92	34.808	95
Aeronautica	47.178	97	48.055	93	47.366	92
<i>TOTALE</i>	211.623	95	212.661	94	206.665	93

6.7.3 La spesa

La spesa complessiva del comparto in esame, nonostante la riduzione del personale, ha mantenuto il suo *trend* incrementale già osservato per gli anni 2001-2005 (+10,2%), aumento che ha interessato per il 5,8% la retribuzione fissa e per il 21% quella accessoria. Peraltro, tale incremento si è verificato solo nel 2006, ad eccezione delle Capitanerie dove è proseguito sia pure con scarso valore anche nel 2007.

La spesa delle singole categorie risente, ovviamente, della diversa composizione degli organici, sia con riferimento al numero complessivo delle unità in servizio, sia al peso che ciascuna qualifica - dirigente, personale con trattamento superiore, personale non dirigente, altro personale - ha all'interno del singolo comparto.

In particolare, per il personale dell'Esercito, la spesa per il trattamento complessivo si è incrementata complessivamente dal 2005 di circa il 13,3% (l'aumento maggiore si è avuto nel 2006, pari al 14%, mentre nel 2007 la spesa è diminuita), per l'Aeronautica è stato pari a circa l'8,2% (il 7% nel 2006), per la Marina a circa il 6% (solo nel 2006, mentre nel 2007 è di poco diminuita) e per le Capitanerie a circa il 10,2% (il 4,3% nel 2006).

Per quanto riguarda la "dirigenza" si ricorda, come già osservato nelle premesse a questo capitolo, che ai sensi dell'art. 24 della legge n. 448 del 1998, il personale dirigente della Polizia di Stato e gradi di qualifiche corrispondenti, dei Corpi di polizia civili e militari, dei colonnelli e generali delle Forze armate usufruiscono dell'adeguamento automatico annuale, in relazione agli incrementi medi conseguiti nell'anno precedente dalle categorie di pubblici dipendenti contrattualizzati sulle voci retributive¹⁷, compresa l'indennità integrativa speciale.

Con d.P.C.M. del 2 ottobre 2006, a decorrere dal 1° gennaio 2006, gli stipendi, l'indennità integrativa e gli assegni fissi dei colonnelli e dei generali delle Forze armate, in godimento al 1° gennaio 2005, sono stati aumentati del 2,23%.

Successivamente, con d.P.C.M. del 27 aprile 2007, a decorrere dal 1° gennaio 2007, l'incremento è stato pari al 4,28%. Peraltro, il medesimo decreto ha stabilito una modalità di erogazione dell'incremento differenziato per il personale con

¹⁷ Il meccanismo di calcolo è analogo per tutte le categorie interessate. Gli incrementi medi sono calcolati dall'ISTAT, entro il 30 aprile di ciascun anno con d.P.C.M. viene determinata la misura di adeguamento del trattamento economico a decorrere dal 1° gennaio dell'anno di riferimento.

retribuzioni complessive superiori a 53.000 euro annui. Per questi dipendenti l'aumento è stato corrisposto nel 2007 nella misura limitata del 70%.

Tabella 31

*Spesa per trattamento economico fondamentale ed accessorio**(migliaia di euro)*

		Spesa per trattamento economico fisso			Spesa per trattamento economico accessorio		
		2005	2006	2007	2005	2006	2007
Capitanerie	Dirigenti	7.098	7.809	7.769	4.019	4.825	5.642
	Personale con trattamento superiore	16.643	18.988	18.196	7.167	8.521	9.421
	Personale non dirigente	132.853	138.276	144.097	72.037	71.941	78.616
	Altro personale	44.128	42.982	3.717	12.189	15.785	59.061
	<i>Totale</i>	<i>200.723</i>	<i>208.054</i>	<i>173.779</i>	<i>95.412</i>	<i>101.073</i>	<i>152.740</i>
Esercito	Dirigenti	63.466	79.337	71.401	38.834	54.178	54.322
	Personale con trattamento superiore	256.969	292.631	294.785	82.008	120.929	127.824
	Personale non dirigente	1.172.280	1.208.410	1.271.830	496.044	506.273	555.452
	Altro personale	405.088	569.696	445.507	20.661	60.247	51.488
	<i>Totale</i>	<i>1.897.802</i>	<i>2.150.074</i>	<i>2.083.524</i>	<i>637.547</i>	<i>741.627</i>	<i>789.086</i>
Marina	Dirigenti	28.040	30.640	29.798	18.391	27.458	27.799
	Personale con trattamento superiore	74.808	66.581	69.017	37.113	30.708	34.821
	Personale non dirigente	551.681	549.379	529.181	326.577	298.451	319.607
	Altro personale	6.257	98.685	85.816	2.072	5.414	10.020
	<i>Totale</i>	<i>660.786</i>	<i>745.285</i>	<i>713.813</i>	<i>384.152</i>	<i>362.031</i>	<i>392.246</i>
Aeronautica	Dirigenti	39.125	42.896	41.348	24.795	37.474	37.104
	Personale con trattamento superiore	127.337	125.569	127.617	50.434	65.607	68.394
	Personale non dirigente	909.233	894.446	926.526	362.075	406.467	443.160
	Altro personale	13.044	59.220	7.182	3.194	8.778	3.020
	<i>Totale</i>	<i>1.088.738</i>	<i>1.122.132</i>	<i>1.102.673</i>	<i>440.498</i>	<i>518.327</i>	<i>551.678</i>
Cappellani militari		3.788	2.679	3.643	1.511	1.054	1.605
<i>TOTALE</i>		<i>3.851.838</i>	<i>4.228.224</i>	<i>4.077.432</i>	<i>1.559.120</i>	<i>1.724.111</i>	<i>1.887.355</i>

Per completezza di esposizione si precisa che per il 2008, il d.P.C.M. 7 maggio 2008 ha determinato l'adeguamento nella misura dell'1,77%, peraltro considerando nella base di calcolo del 2007 l'aumento pieno del 4,28 anche per quel personale, che avendo le retribuzioni complessive annue lorde superiori a 53.000 euro, come anzidetto, avevano ricevuto l'incremento solo per il 70%.

La componente fissa incide per il 68,3% sul totale della spesa, con un decremento rispetto al dato del 2005 (71,1%). La crescita della componente fissa è diminuita rispetto al quinquennio 2001-2005, nel quale l'incremento aveva raggiunto il 73,3% dal 66,9 del 2001. La componente accessoria acquista nel periodo in esame un maggior peso, seppur con incrementi percentuali di non grande rilievo (al 28,8% nel 2005, al 28,9 nel 2006, al 31,7 nel 2007).

Tabella 32
Spesa per trattamento economico complessivo. Anni 2005-2007
(migliaia di euro)

		Spesa per trattamento economico complessivo		
		2005	2006	2007
Capitanerie	Dirigenti	11.117	12.634	13.411
	Personale con trattamento superiore	23.810	27.509	27.616
	Personale non dirigente	204.891	210.217	222.714
	Altro personale	56.317	58.768	62.778
	<i>Totale</i>	<i>296.134</i>	<i>309.127</i>	<i>326.519</i>
Esercito	Dirigenti	102.299	133.515	125.723
	Personale con trattamento superiore	338.977	413.561	422.609
	Personale non dirigente	1.668.325	1.714.683	1.827.283
	Altro personale	425.748	629.943	496.995
	<i>Totale</i>	<i>2.535.349</i>	<i>2.891.701</i>	<i>2.872.609</i>
Marina	Dirigenti	46.431	58.098	57.597
	Personale con trattamento superiore	111.920	97.289	103.838
	Personale non dirigente	878.258	847.830	848.788
	Altro personale	8.329	104.099	95.836
	<i>Totale</i>	<i>1.044.938</i>	<i>1.107.316</i>	<i>1.106.059</i>
Aeronautica	Dirigenti	63.920	80.370	78.452
	Personale con trattamento superiore	177.771	191.176	196.011
	Personale non dirigente	1.271.308	1.300.914	1.369.687
	Altro personale	16.238	67.998	10.201
	<i>Totale</i>	<i>1.529.236</i>	<i>1.640.458</i>	<i>1.654.351</i>
Cappellani militari		5.300	3.732	5.248
<i>TOTALE</i>		<i>5.410.958</i>	<i>5.952.335</i>	<i>5.964.787</i>

Tabella 33
Retribuzione media del personale delle Forze armate. Anni 2005-2007

(valori in euro)

Macrocategoria	Anno	Stipendio e IIS	RIA	13 [^] mens.	Totale voci stipendiali	Straord.	Indennità fisse	Altre inden. acc.	Totale indennità accessorie	Retribuzione complessiva
Forze armate	2005	21.401	686	2.538	24.625	1.053	8.778	1.179	11.009	35.635
	2006	21.152	704	2.869	24.726	1.021	8.557	1.317	10.895	35.621
	2007	22.130	578	2.463	25.171	952	9.213	1.669	11.834	37.005

Per quanto attiene alla previsione normativa recata dall'art. 4, comma 3, del decreto-legge n. 185 del 2008, di riduzione per i redditi da lavoro dipendente non superiori, nell'anno 2008, ai 35.000 euro, si rinvia a quanto già osservato al precedente paragrafo.

6.8. Il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco

6.8.1 Considerazioni introduttive

Come accennato nelle premesse, nel 2005 e nei primi mesi dell'anno successivo si è completato il complesso ciclo di riforme che aveva interessato il Corpo nazionale dei vigili del fuoco fin dal 2002, e che ha riguardato sia l'assetto organizzativo (con l'istituzione delle direzioni regionali, ai sensi del d.P.R. 23 dicembre 2002, n. 314¹⁸), sia la materia del reclutamento e dell'impiego del personale volontario, con il d.P.R. 6 febbraio 2004, n. 76¹⁹. Sempre nel 2004, la legge n. 252 del 30 settembre, ha ricondotto al regime di diritto pubblico il rapporto d'impiego del personale permanente ed il decreto legislativo 30 ottobre 2005, n. 217, ha esercitato la delega prevista dall'art. 2 della "252", prevedendo una disciplina per taluni aspetti analoga a quella degli appartenenti ai Corpi di polizia ed alle Forze armate.

In una diversa sede, l'esame del contratto collettivo nazionale, relativo al biennio 2004-2005, del personale non dirigente del comparto delle amministrazioni autonome dello Stato, con riferimento al personale del Corpo, la Corte ha sottolineato come il sovrapporsi, senza alcuna forma di coordinamento, della vicenda contrattuale e di quella normativa comportasse che gli appartenenti al Corpo, relativamente al biennio suddetto, fossero destinatari sia degli incrementi contrattuali sia di quelli ulteriori concessi a titolo *una tantum* dal legislatore delegato, quantificati, sia pure in modo approssimativo, in un ulteriore 1,3% della massa salariale di riferimento. La Corte, pur prendendo atto della volontà del legislatore di procedere ad un radicale riordino dell'organizzazione del Corpo, concedendo, in considerazione delle nuove attribuzioni e del nuovo ruolo assegnato al Corpo medesimo, benefici ulteriori rispetto a quelli previsti per la generalità del personale pubblico nei documenti di programmazione, osservava che, seppure per espressa volontà normativa e attraverso l'individuazione in bilancio delle risorse necessarie, si era determinato un disallineamento dai complessivi equilibri finanziari ed economici, basati sul rispetto dei parametri di crescita della spesa di personale nei documenti di programmazione.

Si confermano le valutazioni già espresse e si sollecita una maggiore attenzione alle necessarie forme di coordinamento tra la disciplina contrattuale e normativa, laddove per ragioni temporali le stesse si sovrappongono, al fine di rendere meno complessa la successiva attività di raccordo tra disposizioni di matrice diversa e permettere una più trasparente ed esatta quantificazione degli oneri.

6.8.2 Consistenza e struttura

L'organico del personale del Corpo ha subito nel triennio in esame un incremento dell'1,3%, contrapposto, viceversa, alla diminuzione del personale in servizio (dal 2005 al 2007, pari al 3,8%).

¹⁸ Il d.P.R. n. 314 ha approvato il regolamento recante l'individuazione degli uffici dirigenziali periferici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

¹⁹ d.P.R. 6 febbraio 2004, n. 76, Regolamento recante norme sul reclutamento, avanzamento ed impiego del personale volontario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Le donne in servizio nel 2005 coprivano il 5,6% dei posti, con un'unica presenza nel ruolo della dirigenza. Nel 2007 la percentuale femminile si è di poco incrementata (6%), peraltro, con un aumento della presenza nella dirigenza (4 unità) e nel personale direttivo (in questo caso il confronto è possibile solo con il 2006).

Tabella 34

Consistenza del personale a tempo indeterminato

<i>Corpo dei Vigili del fuoco</i>	2005		2006		2007	
	Pers. in servizio	di cui donne	Pers. in servizio	di cui donne	Pers. in servizio	di cui donne
Dirigenti	175	1	194	4	189	4
Personale direttivo	0	0	529	51	563	52
Personale non dirigente	32.594	1.856	31.272	1.816	30.783	1.842
TOTALE	32.769	1.857	31.995	1.871	31.535	1.898

Tabella 35

Percentuale di copertura della dotazione organica

<i>Corpo dei vigili del fuoco</i>	2005			2006			2007		
	Organico	Personale in servizio	%	Organico	Personale in servizio	%	Organico	Personale in servizio	%
	34.253	32.769	95,7	34.710	31.995	92,2	34.710	31.535	90,9

Si ricorda inoltre che, ai sensi del comma 523, dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), il Ministero dell'interno, anche per il comparto "vigili del fuoco", è stato autorizzato a procedere per ciascuno degli anni 2008-2009, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 20% di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente. Con d.P.C.M. 23 giugno 2008, l'autorizzazione di cui sopra ha riguardato 261 unità, per una spesa di circa 4,5 mln nel 2008 e 9,1 a regime. Per il 2008, la decorrenza, compatibile con le corrispondenti risorse assegnate, non poteva essere comunque anteriore al 1° luglio dello stesso anno.

6.8.3 La spesa

Nonostante il decremento del personale in servizio, negli anni 2006 e 2007, rispetto al 2005, la spesa si è incrementata con un maggior divario nel 2006, determinato dalla corresponsione degli arretrati per circa 57 mln sulla retribuzione fissa e di circa 1,7 mln sulla retribuzione accessoria. Nel 2007 la spesa complessiva lorda è stata pari a 904 mln (nel 2006, a 967 mln).

Nel 2007, il 71% della spesa è da ricondurre alle competenze fisse, a fronte di un 72,5% nel 2006.

Anche a favore del Corpo nazionale dei vigili del fuoco trova applicazione il disposto dell'art. 4, comma 3, del decreto-legge n. 185 del 2008, di cui si è detto al paragrafo 7, con riferimento al Comparto sicurezza.

Tabella 36

*Spesa per competenze fisse
per il personale dei vigili del fuoco. Anni 2005-2007*

(migliaia di euro)

Anno	Stipendio	I.I.S.	R.I.A.	13 [^] mens.	Arretr. anno corr.	Arretr. anni prec.	Recuperi	TOTALE
2005	528.462	0	10.017	57.214	281	3.286	-617	598.644
2006	569.227	0	8.812	67.070	0	56.811	-356	701.564
2007	570.627	0	8.759	60.916	0	3.119	-735	642.686

Tabella 37

*Spesa per competenze accessorie
per il personale dei vigili del fuoco. Anni 2005-2007*

(migliaia di euro)

Anno	Retribuzione di posizione	Retribuzione di risultato	Indennità varie	Straord.	Altre spese accessorie	Arretr. anni prec.	TOTALE
2005	3.864	54	192.761	29.631	51.028	1.338	278.675
2006	6.091	120	184.927	27.195	45.718	1.677	265.729
2007	4.919	1.451	185.496	28.922	29.387	11.392	261.566

Tabella 38

*Spesa per retribuzioni lorde per il personale del Corpo dei vigili del fuoco.
Anni 2005-2007*

(migliaia di euro)

Anno	Competene fisse (a)	Competenze access. (b)	Retribuzioni lorde (a+b)
2005	598.644	278.675	877.319
2006	701.564	265.729	967.293
2007	642.686	261.566	904.252

Tabella 39

Retribuzione media del personale del Corpo dei vigili del fuoco. Anni 2005-2007

(valori in euro)

Macrocategoria	Anno	Stipendio e IIS	RIA	13 [^] mens.	Totale voci stipendiali	Straord.	Indennità fisse	Altre inden. acc.	Totale indennità accessorie	Retribuzione complessiva
Corpo dei Vigili del fuoco	2005	16.368	310	1.772	18.450	918	5.970	1.702	8.590	27.040
	2006	17.917	277	2.111	20.305	856	5.707	1.748	8.311	28.617
	2007	17.959	276	1.917	20.151	910	5.771	1.192	7.873	28.025

CAPITOLO SETTIMO

PROGRAMMAZIONE, RETRIBUZIONI E COSTO DELLA VITA

7.1. Periodo 2001-2008 e contesto macroeconomico di riferimento – 7.1.1. *Premessa* - 7.1.2 *Politiche dei redditi ed inflazione* - 7.1.3 *Andamenti reali* - 7.1.4 *Considerazioni finali*

7.1. Periodo 2001-2008 e contesto macroeconomico di riferimento

7.1.1 Premessa

Alla vigilia dell'avvio del nuovo quadro normativo e programmatico per la contrattazione collettiva dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, quale delineato dall'accordo di gennaio 2009 sull'assetto delle relazioni sindacali e dai principi posti dalla legge delega 4 marzo 2009, n. 15 sul riparto di competenze tra legge e fonti negoziali, la Corte ritiene utile delineare un primo bilancio sui risultati conseguiti nella vigenza dell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi, in termini di coerenza tra la crescita della spesa per redditi dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, l'andamento del fenomeno inflattivo ed il contesto macroeconomico di riferimento.

L'analisi di seguito condotta evidenzia, in relazione al periodo 2001-2008, criticità e discrasie nel concreto svolgimento delle trattative che, di fatto, hanno impedito, in pressoché tutte le tornate contrattuali, il raggiungimento degli obiettivi programmati.

7.1.2 Politiche dei redditi ed inflazione

La politica dei redditi definita nel 1993 aveva come riferimento per la contrattazione collettiva un indicatore programmatico (tasso d'inflazione programmato - TIP) che avrebbe dovuto segnalare, con buona approssimazione, l'andamento futuro dei prezzi, quale parametro per commisurare l'onere dei rinnovi contrattuali, nel presupposto di una rapida conclusione degli stessi.

A consuntivo del periodo di riferimento, in occasione della contrattazione per il biennio successivo, era previsto il parziale recupero del differenziale tra il TIP e l'eventuale maggior andamento dell'inflazione reale¹, al netto della variazione dei prezzi tra importazioni ed esportazioni (*ragione di scambio con l'estero*)².

¹ Di seguito con l'espressione tasso di inflazione reale (TIR) si intende fare riferimento all'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività, comprensivo dei tabacchi (NIC).

² La variazione della ragione di scambio è di regola considerata nell'inflazione reale in quanto contribuisce alle attese sulla capacità di consumo futuro, da parte dei percettori di reddito. Per il 2008 il suo valore è stato negativo (+6,9% prezzi all'import e +5% all'export, ISTAT- Conti

Eventuali ulteriori incrementi retributivi potevano essere concessi solo a valere sulle componenti accessorie del salario purché finalizzati a conseguire verificabili incrementi nella produttività del lavoro.

Il *modus operandi* instauratosi negli anni ha comportato un allontanamento dai principi posti nel citato accordo del 1993³.

I ritardi nello svolgimento delle trattative, con una sottoscrizione dei contratti spesso ad oltre tre anni di distanza dal periodo di iniziale vigenza degli stessi, ha fatto sì che già l'originaria determinazione delle risorse fosse comprensiva del recupero del differenziale inflattivo, con conseguente concessione in sede di trattativa di ulteriori incrementi retributivi, in gran parte concentrati su componenti fisse della retribuzione ovvero ripartiti a pioggia tra gli interessati attraverso la previsione di indennità *una tantum*.

La *figura 1* evidenzia l'andamento delle variazioni, nel periodo 2001-2008, della spesa per redditi da lavoro dipendente⁴ (primo istogramma da destra nei raggruppamenti annuali), confrontato con quello del TIP (secondo istogramma da destra) e con le variazioni dell'indice NIC (primo istogramma da sinistra) che, come detto, meglio interpreta l'andamento reale del fenomeno inflattivo. Opportunamente la *figura 1* riporta anche le variazioni dell'indice dei prezzi al consumo armonizzato per i paesi dell'UE, (IPCA) (secondo istogramma da sinistra) che dovrebbe rappresentare, a partire dalla prossima tornata contrattuale, secondo il citato accordo di gennaio 2009, il nuovo parametro di riferimento per la programmazione della spesa di personale.

Si rileva innanzitutto come il tasso di inflazione programmata sia stato di regola largamente disatteso (quasi il 100% di scostamento negli anni 2003 e 2008), ad eccezione dell'anno 2007 in cui si è registrata una sostanziale coincidenza (10% di scarto) fra i due valori.

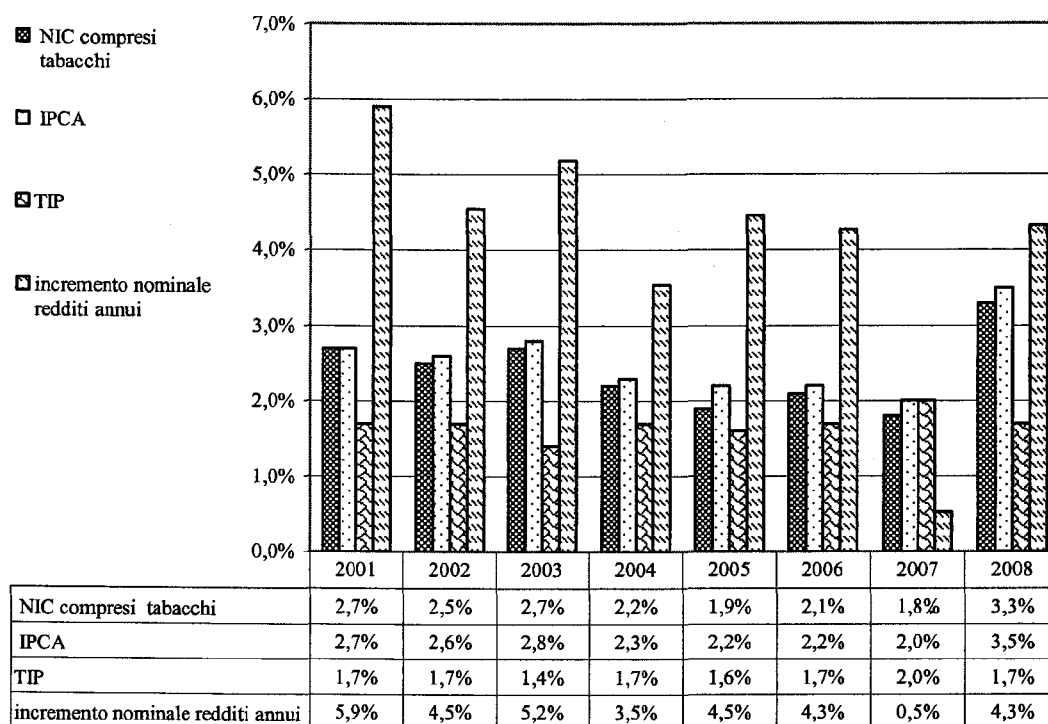
economici nazionali, diffuso il 2 marzo 2009).

³ “Il Governo, come datore di lavoro, terrà un coerente comportamento anche nella contrattazione della retribuzione dei pubblici dipendenti e nelle dinamiche salariali non soggette alla contrattazione” [...] “Le parti perseguiranno comportamenti, politiche contrattuali e politiche salariali coerenti con gli obiettivi di inflazione programmata” – accordo di luglio 1993 – Impegni delle parti.

⁴ ISTAT, Tavola 1 - Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche - Anni 1980-2007, dalla statistica dei “Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche” diffusa il 18 giugno 2008, aggiornata con dati diffusi il 2 marzo 2009.

Figura 1

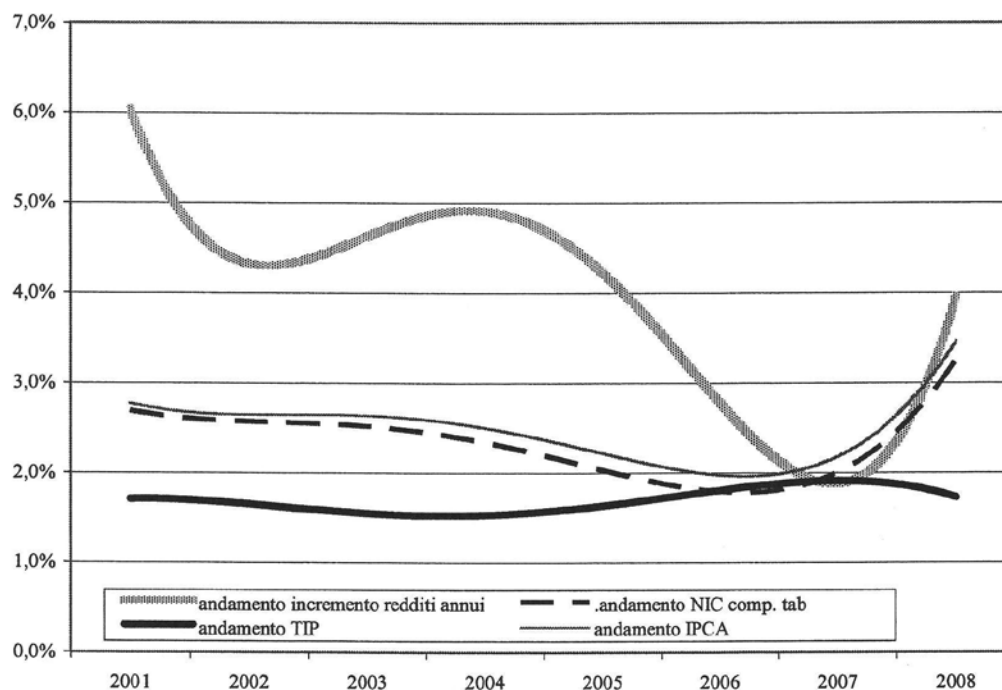
Variazioni dei prezzi e della spesa per redditi



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT e DPEF.

L'incremento annuo della spesa per redditi risulta, per tutto il periodo di riferimento, superiore non solo al tasso di inflazione programmata ma anche all'andamento reale del fenomeno registrato a consuntivo, come meglio si evince dalla successiva *figura 2* in cui le curve approssimano modo continuo l'evoluzione delle grandezze riportate negli istogrammi.

Figura 2

Variazioni dei prezzi e della spesa per redditi

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT e DPEF.

Lo “scalino” evidenziato da tale ultimo grafico fornisce un’immediata rappresentazione di quanto detto circa l’allontanamento dagli obiettivi di una politica di moderazione salariale considerata quale strumento per una complessiva strategia di contenimento della spesa di personale.

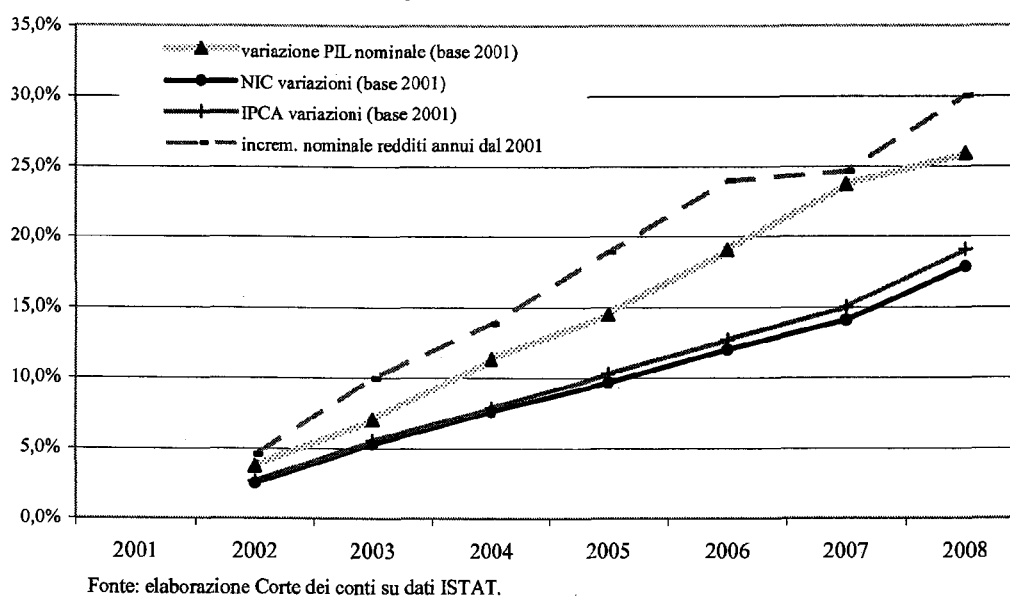
Risulta evidente nell’anno 2007 il calo di crescita dei redditi nominali a causa dei ritardi dei rinnovi e l’avvicinamento tra TIP ed inflazione reale. Le grandezze dal 2008 riprendono poi i loro storici andamenti a valle dei rinnovi contrattuali e della ripresa dell’inflazione reale.

La *figura 3* mostra lo sviluppo tendenziale (*trend*) delle medesime grandezze poste a raffronto con l'andamento delle variazioni del PIL nominale nel medesimo periodo, prendendo quale base di riferimento l'anno 2001.

La prima linea da sinistra, sopra tutte le altre, rappresenta come la spesa per redditi da lavoro dipendente sia cresciuta in misura maggiore di tutte le altre variabili, con un aumento della forbice nell'ultimo periodo⁵.

Figura 3

Variazioni grandezze nominali - base 2001



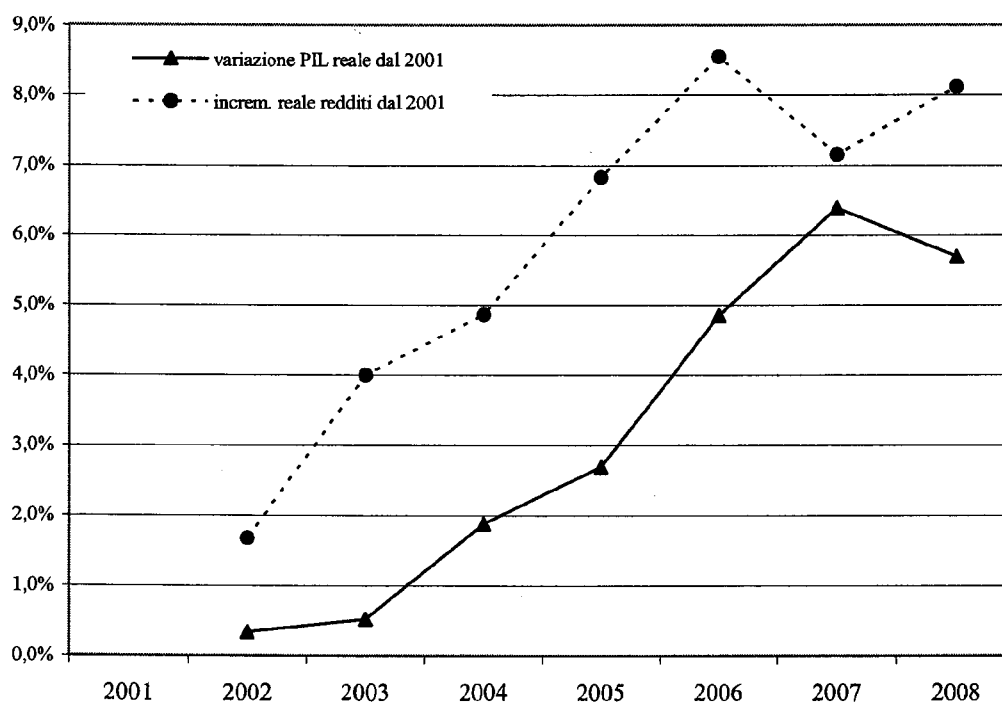
⁵ Andamento simile si ritrova anche per le retribuzioni di fatto delle pubbliche amministrazioni dal 2001 al 2006, mostrato nel "Libro verde sulla spesa pubblica" figura 2.1. (MEF, Commissione tecnica per la finanza pubblica, 6 settembre 2007).

7.1.3 Andamenti reali

Anche considerando in termini reali l'andamento delle variazioni dei redditi e del PIL (figura 4) si conferma il *trend* evidenziato, con in media un maggior incremento della spesa per redditi rispetto al prodotto interno lordo⁶.

Figura 4

Variazione reale PIL e redditi reali dal 2001



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

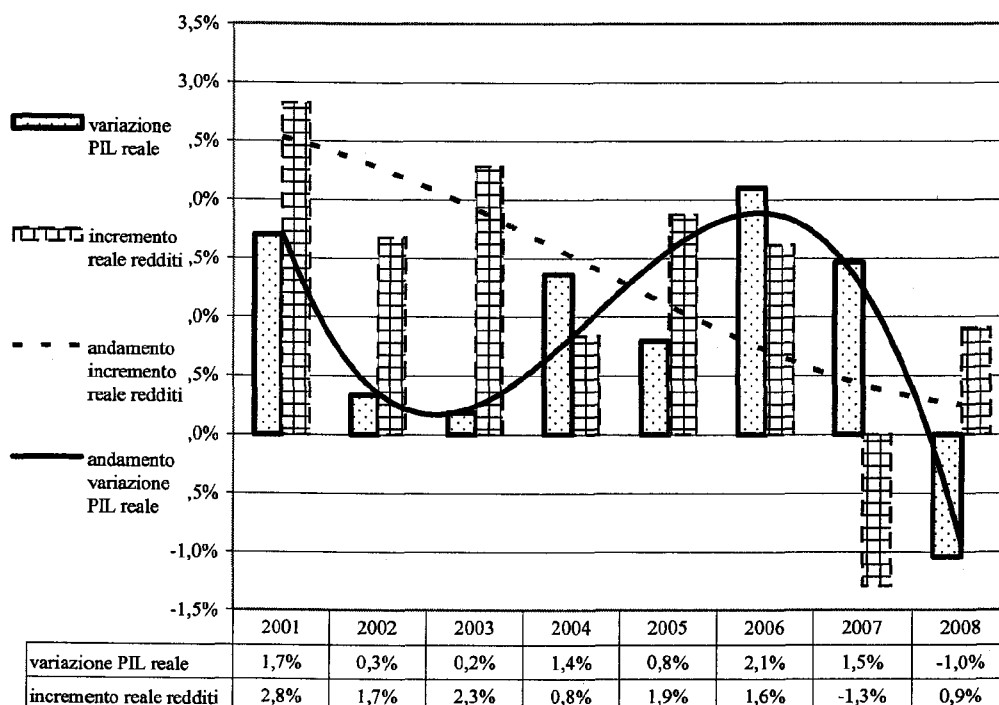
La linea che indica l'andamento dei redditi risulta costantemente al di sopra di quella che registra le variazioni del PIL, con una forbice in crescita sino al 2006, un riavvicinamento nel 2007 per i motivi detti in precedenza, ed un nuovo ampio divario per l'anno successivo.

⁶ Le grandezze prese a riferimento nella figura sono il *PIL reale* (al netto della componente inflattiva contenuta nel *PIL nominale*) e la spesa per redditi da lavoro dipendente, in valore reale. Per ottenere quest'ultima variabile, poiché le spese per redditi da lavoro dipendente costituiscono una parte della *Spesa per consumi finali* della PA, è stato utilizzato il deflatore dei consumi nazionali (il deflatore è uno strumento che consente di "depurare" la crescita di una variabile dall'aumento dei prezzi). Tale scelta è stata realizzata sia per l'omogeneità dei dati da deflazionare (consumi), sia in virtù dell'ipotesi che la componente prezzo incorporata nei redditi da lavoro dipendente derivi soprattutto dall'esigenza, da parte dei lavoratori, di mantenere il potere di acquisto nel presente (tenendo bene in considerazione le informazioni sull'inflazione provenienti dal passato) e dalle aspettative di conservazione del medesimo livello di consumo anche nel futuro. Pertanto i consumi e i loro processi inflattivi influenzano le richieste di incremento dei redditi da parte dei lavoratori dipendenti. La variazione del deflatore scende molto nel 2007, per poi risalire notevolmente nel 2008 a valle dei ritardati rinnovi contrattuali e dell'inflazione crescente stessa.

L'andamento delle variazioni della spesa per redditi, come si evince dalla figura 5, che riporta le variazioni anno per anno dell'evoluzione delle due grandezze, è, nel periodo considerato, tendente al ribasso (linea tratteggiata). Nel 2008 si evidenzia un recupero coincidente con la sottoscrizione dei rinnovi contrattuali per il biennio precedente. Proprio i ritardi nella stipula danno conto dell'andamento eccezionale registrato nel 2007 con una variazione, per la prima ed unica volta, di segno negativo della spesa per redditi in termini reali, a significare che per l'anno considerato si è verificata una momentanea perdita del potere di acquisto dei salari.

Figura 5

Variazioni reali annue PIL e redditi



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

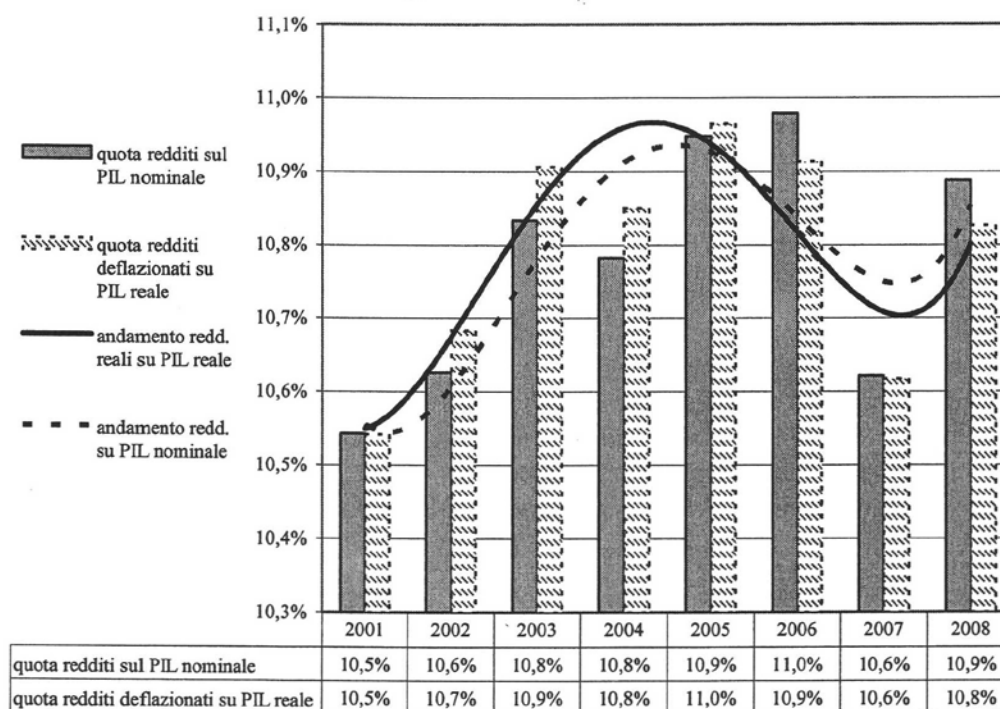
L'andamento evidenziato trova conferma nell'evoluzione del rapporto percentuale tra spesa per redditi da lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e prodotto interno lordo, sia in termini reali che nominali.

In termini nominali tale percentuale risulta pari al 10,5 nel 2001, raggiunge l'11% nel 2006, diminuisce nel 2007, con un ampio recupero nell'anno successivo (10,9%).

In termini reali si registra un andamento sostanzialmente analogo. A fronte di un rapporto pari al 10,5% nel 2001, si raggiungono valori pari all'11% già nel 2005, con una diminuzione nel 2007 e un successivo recupero nel 2008, dovuto alla frenata del PIL e al contemporaneo rinnovo dei contratti collettivi (confronta figure 6, 7 e 8).

Figura 6

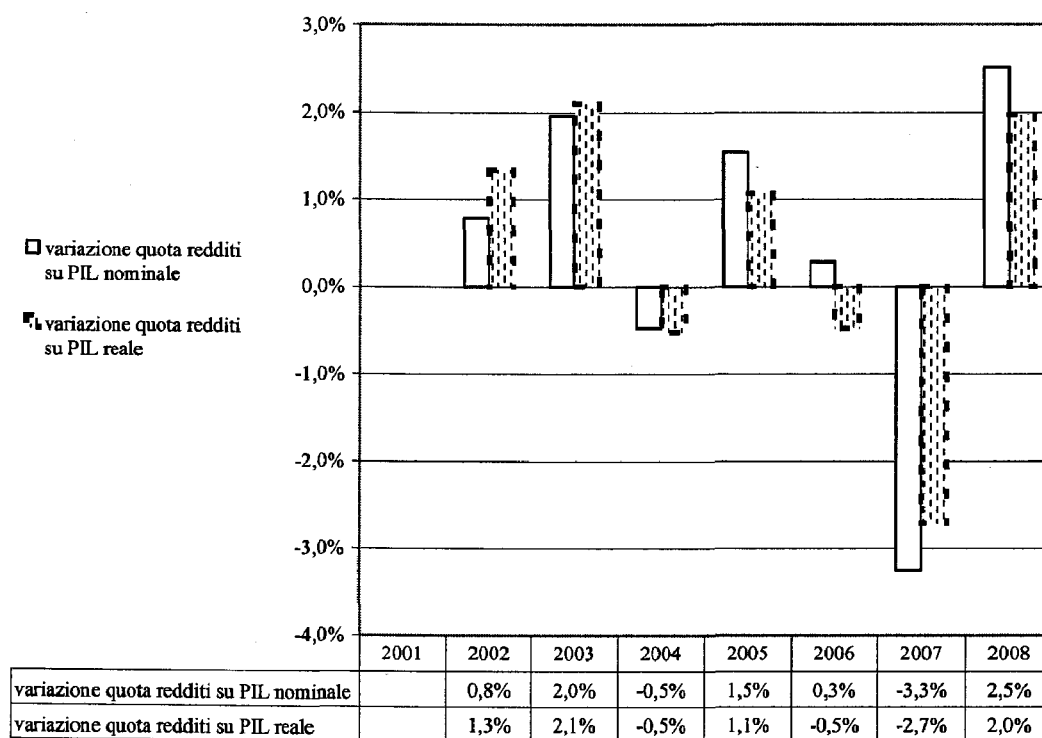
Quota redditi su PIL



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

Figura 7

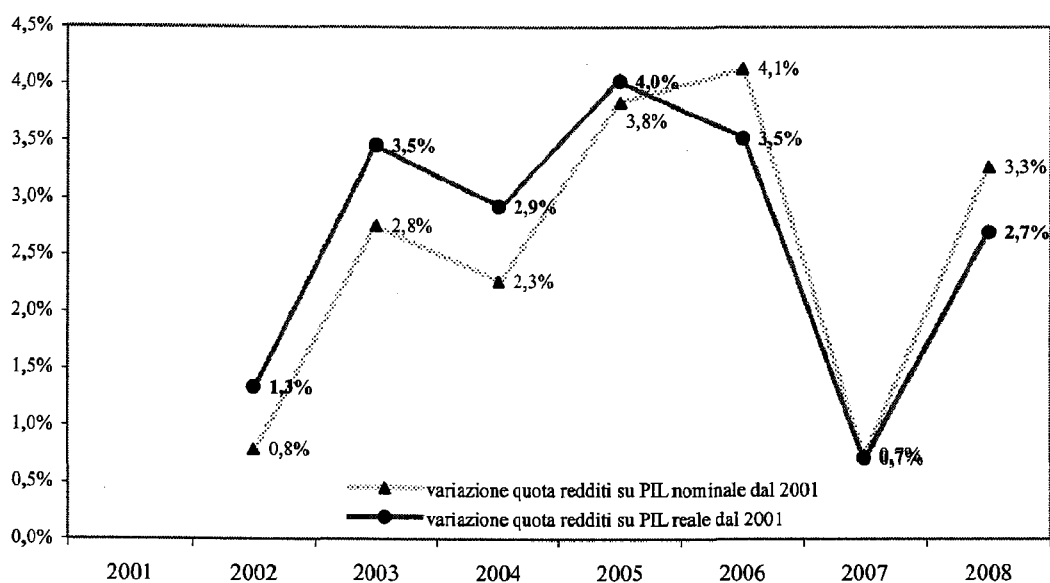
Variazione annuale quota redditi su PIL



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

Figura 8

Variazione quota redditi su PIL trend dal 2001



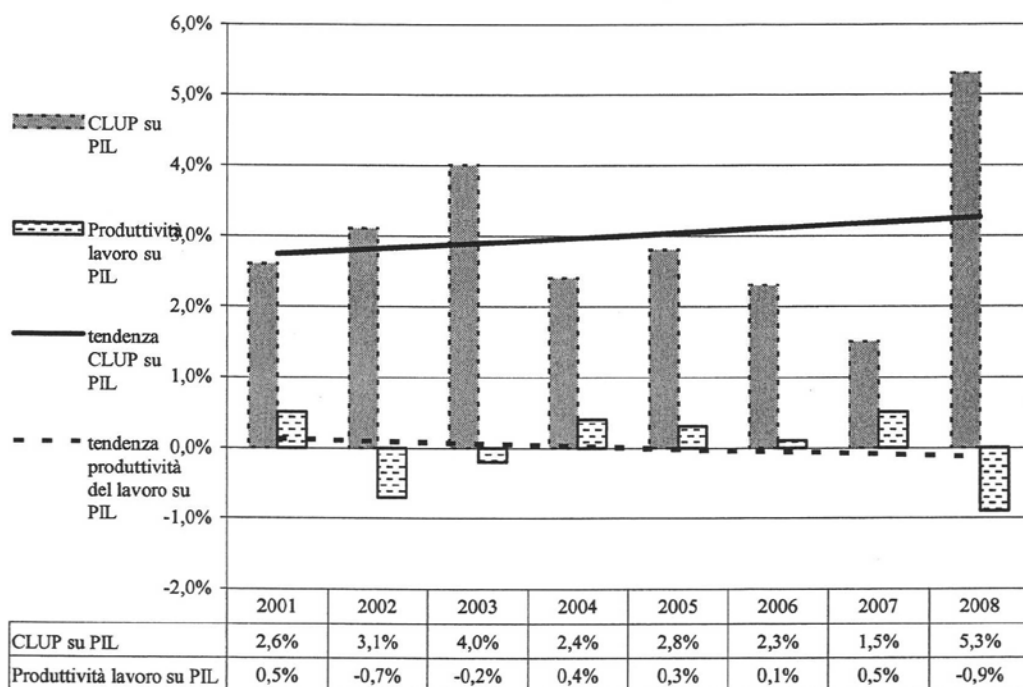
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

7.1.4 Considerazioni finali

Per completare il quadro di riferimento in cui si colloca la spesa per redditi nel periodo considerato, appare utile un breve cenno alla perdita di produttività del sistema economico italiano, evidenziata in tutti i DPEF dal 2001 ad oggi, avvalorata anche dalla crescita del costo del lavoro per unità di prodotto⁷ (figura 9).

Figura 9

Produttività e CLUP su PIL



Fonte: DPEF, RPP e, per il 2008, Nota informativa di febbraio 2009⁸.

Gli andamenti tendenziali evidenziano una diminuzione della produttività (linea tratteggiata) e un aumento del costo del lavoro per unità di prodotto (linea continua), con una significativa divergenza tra le due variabili, di cui è auspicabile, invece, la convergenza.

Anche le elaborazioni Eurostat in materia di produttività per ora di lavoro avallano tale negativo andamento⁹.

⁷ Rappresenta il costo totale (salari, stipendi e *benefit*) di un'unità del fattore produttivo lavoro per ogni unità di prodotto.

⁸ I dati estrapolati dai diversi documenti hanno come riferimento i valori relativi al secondo anno precedente al primo di programmazione, poiché ritenuti, come dato consuntivo, di maggiore attendibilità. I documenti presi in considerazione sono i DPEF dal 2003-2006 al 2009-2013, la RPP 2009-2013 e la Nota informativa 2009-2011 di aggiornamento al Piano di stabilità per l'anno 2008.

⁹ Vedi elaborazioni Eurostat *Labour productivity per hour worked* (aggiornato al 20 marzo 2009). Si evince dal citato studio come a fronte di un valore del 1996 di poco inferiore alla media dei paesi dell'Eurozona, 102,9 contro 105,4 (fatto pari a 100 il valore della media dell'Unione europea a 15), nel 2007 il valore precipita a circa 88,7 a fronte di una media Eurozona pari a 101,5.

Tale *trend* ripropone, allora, la ormai improcrastinabile necessità di elaborare, anche per il settore pubblico, significativi indicatori di produttività, indispensabili per giustificare incrementi retributivi superiori al mero mantenimento del potere di acquisto delle retribuzioni.

A conclusione dell'analisi effettuata emerge, quale dato particolarmente rimarchevole, una crescita della spesa per redditi da lavoro dei dipendenti pubblici non coerente con l'andamento delle altre variabili economiche, di gran lunga superiore all'andamento reale dell'inflazione, e all'evoluzione del prodotto interno lordo, sia in termini reali che nominali. Quanto sopra in un contesto di accertata diminuita produttività del lavoro privato cui fa fronte la mancanza di metodologie condivise ed obiettive per valutare i recuperi di efficienza nel settore pubblico.

Tale crescita, inoltre, è imputabile quasi per intero all'andamento della contrattazione, nazionale e integrativa, considerato che nel periodo preso a riferimento le variazioni nel numero degli occupati risultano non particolarmente significative (-0,47% nel 2007 rispetto alla consistenza del 2001)¹⁰.

¹⁰ Elaborazione Corte dei conti su dati del conto annuale pubblicato da RGS-IGOP. Dati riferiti al totale dei dipendenti pubblici.