Alcuni comparti si muovono in controtendenza rispetto a questo risultato aggregato, evidenziando un incremento relativo del personale non dirigente[58]. In diversi comparti si nota uno spostamento talvolta anche considerevole della distribuzione del personale non dirigente verso le categorie più elevate. Si tratta di una tendenza diffusa ma non generalizzata, nei Corpi di Polizia e nelle Forze Armate aumenta invece il peso relativo delle categorie più basse. I passaggi orizzontali, che rilevano l'avanzamento del personale all'interno di una stessa categoria, hanno una dimensione particolarmente rilevante in alcuni comparti, arrivando ad interessare mediamente ogni anno fino ad un terzo del personale. In alcuni casi, però, le progressioni orizzontali sono connaturate ad automatismi di carriera previsti dagli assetti ordinamentali. Valutare come tali andamenti si traducono nella dinamica della spesa è un esercizio estremamente complesso, considerati i numerosi fattori di cui si dovrebbe tenere conto. Si tratta, infatti, di elementi di pressione al rialzo sulla spesa che però, se opportunamente governati, non necessariamente ne comportano un incremento. Riguardo alla distribuzione del personale fra dirigenti e non dirigenti e fra categorie, si è osservato che la spesa potrebbe persino ridursi a fronte dell'incremento dell'incidenza delle qualifiche più elevate, se la consistenza complessiva dell'occupazione diminuisce in misura sufficiente. A proposito dei passaggi orizzontali, si è rimarcato che la loro dimensione assoluta non è completamente significativa dal punto di vista del controllo della spesa, in quanto un numero anche elevato di passaggi potrebbe trovare compensazione in altrettanto numerose cessazioni del personale. Inoltre, le progressioni orizzontali di personale sono normalmente finanziate a valere sui fondi della contrattazione integrativa, il che determinerebbe una ricomposizione ma non l'aumento della spesa. Allo stesso tempo, è però vero che, in linea teorica e a parità di tutte le altre condizioni, la dinamica della spesa avrebbe potuto essere più contenuta se gli avanzamenti fra qualifiche e categorie avessero interessato un numero inferiore di dipendenti o fossero stati del tutto assenti.

L'analisi dei risultati delle esperienze passate dirette al contenimento dell'occupazione pubblica ha evidenziato diversi elementi di criticità. Innanzitutto, gli interventi messi in atto fino al 2007 appaiono frammentati e non sempre diretti all'obiettivo di ridurre il personale pubblico. Gli sviluppi nei settori dei Corpi di Polizia e delle Forze Armate successivamente all'abrogazione del servizio di leva, i numerosi interventi speciali per particolari istituzioni o categorie di personale, la tolleranza verso l'utilizzo di contratti flessibili per superare i vincoli alle assunzioni, inducono a ritenere che la riduzione dell'occupazione pubblica non fosse una priorità consolidata dell'azione politica. E' quindi necessario che si definisca, innanzitutto a livello politico, un piano complessivo e coerente che fissi con chiarezza gli obiettivi in termini di riduzione del numero di dipendenti pubblici ed i comparti sui quali intervenire, garantendo continuità a questa linea di azione ed assicurando il coinvolgimento e la compartecipazione delle autonomie locali. E' chiaro che il numero complessivo dei dipendenti pubblici non potrà essere ridotto in misura significativa se non si interviene sui comparti dove il personale è più numeroso, in particolare la Scuola, il Servizio Sanitario Nazionale, le Regioni ed autonomie locali, i Corpi di Polizia e le Forze Armate. Si deve tener presente che una tale linea di azione potrebbe richiedere una significativa revisione dei servizi pubblici finora disponibili, fino a ridefinire l'ampiezza del ruolo pubblico nell'economia. Si è data, inoltre, evidenza dell'aumento, anche in termini relativi, del personale con qualifica dirigenziale. Sembrerebbe opportuno verificare l'effettiva necessità di un tale aumento, individuando possibili soluzioni organizzative alternative. Si deve però tenere conto che l'incremento del numero dei dirigenti

[58] Si noti che l'incremento in termini relativi in diversi casi si determina a seguito della riduzione meno che proporzionale del personale non dirigente rispetto ai dirigenti, o viceversa quando aumenta il peso relativo dei dirigenti.

era concentrato in alcuni comparti di contrattazione e, in particolare, nella dirigenza medica del Servizio Sanitario Nazionale. Inoltre, la legge n. 148/2011 ha già disposto per le amministrazioni dello Stato, le agenzie, gli Enti pubblici non economici e gli Enti di ricerca un'ulteriore riduzione del 10 per cento degli uffici dirigenziali non generali. Infine, si è riscontrato in molti casi uno spostamento del personale verso le categorie più elevate o, comunque, caratterizzate da un trattamento economico superiore. In alcuni comparti la progressione all'interno delle singole categorie – c.d. passaggi orizzontali - assume dimensioni particolarmente rilevanti. Si è argomentato che tali andamenti non rappresentano necessariamente una criticità ai fini del controllo della spesa, per garantirne la compatibilità finanziaria è però necessario che siano attentamente governati.

1.4.1.1 Approfondimento: la programmazione triennale del fabbisogno di personale e i sistemi e gli esiti dei limiti alle assunzioni dei dipendenti pubblici

Si riportano, di seguito, degli elementi di approfondimento riguardo la programmazione triennale del fabbisogno di personale ed i sistemi di assunzione adottati nell'ambito delle pubbliche amministrazioni nell'ultimo decennio, per poi fare alcune considerazioni circa l'efficacia degli stessi in relazione agli obiettivi di controllo delle dinamiche occupazionali.

La programmazione triennale del fabbisogno di personale

La programmazione triennale del fabbisogno di personale, istituita con l'articolo 39 della legge n. 449/1997, rappresenta un atto programmatorio di importanza fondamentale che racchiude tutte le azioni in materia di gestione delle risorse umane che le amministrazioni pubbliche prevedono di realizzare nell'arco di un triennio, con particolare attenzione a quelle del primo anno. Vengono quindi racchiuse nel predetto atto le scelte che le amministrazioni intendono porre in essere in relazione alle politiche occupazionali. In particolare, sulla base delle indicazioni fornite dai singoli dirigenti responsabili dei vari uffici, nonché in considerazione delle cessazioni dal servizio dell'anno precedente e di quelle stimate per gli anni successivi, vengono individuati, innanzitutto, i posti vacanti di dotazione organica che si intendono ricoprire nel triennio di riferimento con il ricorso a rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Vengono, altresì, rilevate le eventuali esigenze di lavoro temporanee ed eccezionali, che potrebbero manifestarsi nel periodo considerato, a fronte delle quali utilizzare le diverse tipologie di lavoro flessibile previste dalla vigente normativa (articolo 36, del d. lgs 165/2001), nonché quelle relative alle procedure di mobilità da e verso altre amministrazioni pubbliche. Per esigenze eccezionali si devono intendere quelle che hanno un carattere straordinario e non imprevedibile, tali per cui, già in sede di programmazione triennale, possano essere individuate eventuali necessità ad esse correlate.

La programmazione triennale del fabbisogno, considerata la sua valenza strategica nelle scelte di medio periodo e le sue rilevanti implicazioni di natura finanziaria, necessita, ogni anno, di un attento monitoraggio e di un continuo aggiustamento, anche per tener conto delle novità legislative nel frattempo intervenute in materia di contenimento e di riduzione della spesa, con particolare riferimento a quelle dettate in materia di limiti assunzionali. Infatti, la programmazione dell'approvvigionamento di risorse umane deve attentamente ponderare le esigenze segnalate dai diversi uffici, le scelte organizzative adottate e i vincoli posti dalla legge in materia di assunzioni (cfr. comma 1 dell'articolo 66 del D.l. n. 112/2008), garantendo, al contempo, una pianificazione razionale e rispondente agli effettivi fabbisogni di personale, in ossequio al principio del buon andamento amministrativo, secondo il ciclo di programmazione finanziaria e con la necessità di ridurre il costo del lavoro pubblico.

Con la legge n. 183/2011 (legge di stabilità 2012), sono state varate alcune misure che hanno reso più pregnante il momento della programmazione triennale del fabbisogno di personale. In particolare, in sede di verifica delle eccedenze di personale e di situazioni soprannumerarie legate ad esigenze funzionali o alla situazione finanziaria (cfr. l'articolo 33 del d.lvo 165/2001), annualmente, ciascuna amministrazione dovrà attivare specifiche procedure finalizzate alla tendenziale eliminazione delle predette situazioni. A tal fine gli enti, una volta individuate le unità di personale eccedente o soprannumerario, dovranno prioritariamente applicare l'istituto della risoluzione unilaterale anticipata del rapporto di lavoro, nei confronti di coloro che hanno compiuto l'anzianità minima contributiva per l'accesso alla pensione, secondo quanto previsto dall'art. 72, comma 11, del d.l. n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008 e successive modificazioni. In subordine, le amministrazioni dovranno procedere alla riallocazione del personale all'interno della medesima amministrazione, anche tramite il ricorso a forme flessibili di gestione del tempo di lavoro o a contratti di solidarietà, ovvero presso altre amministrazioni, previo accordo con le stesse, comprese nell'ambito della regione. Il personale che nell'arco di un certo lasso di tempo non è stato possibile impiegare secondo le predette modalità, viene collocato in disponibilità per due anni, durante i quali avrà diritto ad un'indennità pari all'80 per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale. Sono state altresì previste delle sanzioni in caso di inadempimento delle citate procedure, sia in capo al dirigente responsabile, a titolo di responsabilità dirigenziale, sia in capo alle amministrazioni inadempienti, che pertanto non potranno assumere nuovo personale, con qualunque tipologia di contratto, ivi compreso quello appartenente alle categorie protette, pena la nullità degli atti posti in essere. Tale disciplina incide, dunque, in modo sostanziale sulla programmazione triennale del fabbisogno di personale, in quanto le amministrazioni pubbliche prima di effettuare nuove procedure concorsuali, ovvero procedere a nuove assunzioni di personale tramite scorrimento di graduatorie in corso di validità, dovranno in primo luogo – cioè prima ancora dell'esperimento delle procedure di mobilità previste dall'articolo 30 del D. lgs. n. 165/2001 – provvedere alla ricollocazione del personale in disponibilità, il cui onere grava sulle finanze pubbliche nella misura pari all'80 per cento delle retribuzione complessiva, senza che sia espletata la corrispondente prestazione lavorativa. In conclusione, il documento di programmazione triennale rappresenta, da un lato, un utile strumento gestionale che consente alle amministrazioni pubbliche di amministrare in modo efficiente e razionale le proprie risorse umane, dall'altro la predisposizione dello stesso è fortemente vincolata dall'introduzione di nuove disposizioni limitative in materia di personale, con particolare riferimento a quelle riguardanti i forti vincoli alle facoltà assunzionali che si sono susseguite soprattutto negli ultimi anni.

I limiti alle assunzioni

Al fine di contenere la spesa di personale delle pubbliche amministrazioni, in coincidenza con le manovre finanziarie, sono stati individuati nel tempo specifici meccanismi intesi a limitare le assunzioni di personale a tempo indeterminato, alternando interventi diretti finalizzati ad un blocco totale delle assunzioni, con specifiche deroghe per alcuni comparti, a misure più flessibili mirate sulla base di specifici obiettivi percentuali di contenimento del numero di dipendenti pubblici e della relativa spesa. In particolare, nel periodo 2003-2007, è stato previsto il blocco totale delle assunzioni prevedendo al contempo l'istituzione di un apposito fondo per le assunzioni in deroga, da effettuarsi nei comparti di anno in anno individuati dal legislatore. Le assunzioni erano subordinate all'esistenza delle vacanze nella dotazione organica di ciascuna amministrazione ed erano, comunque, consentite le assunzioni di personale appartenente alle categorie protette, nonché le procedure di mobilità tra amministrazioni assoggettate a disposizioni limitative delle assunzioni. Più precisamente, in tale periodo, con apposito decreto del Presidente dalla Repubblica (DPR), previa deliberazione

del Consiglio dei Ministri, veniva individuato il contingente da autorizzare per l'accesso al fondo da parte delle varie amministrazioni. Le assunzioni da effettuarsi tramite l'utilizzo delle somme stanziate nell'ambito del predetto fondo, venivano stabilite dal Dipartimento della funzione pubblica di concerto con la Ragioneria Generale dello Stato, sulla base di un'attenta e complessa attività istruttoria delle istanze pervenute, cercando di contemperare le varie esigenze rappresentate dalle singole amministrazioni destinatarie della deroga.

Tale sistema, tuttavia, non era in grado di garantire una equa distribuzione delle risorse sulla base degli specifici fabbisogni delle singole amministrazioni, in quanto, nella pratica, si verificava che venivano autorizzate assunzioni per quote significative nei confronti di quelle amministrazioni considerate maggiormente strategiche rispetto ad altre e, in taluni casi, per un importo superiore alla consistenza del fondo fissata dalle disposizioni di legge. Ciò in conseguenza di specifiche deroghe operate dallo stesso legislatore in favore di taluni comparti. Da un'analisi effettuata sull'utilizzo dei fondi nel quadriennio 2003-2006 (Tavola 1-32), è stato rilevato, in particolare, che la maggior parte delle risorse dei fondi sono state assegnate al settore sicurezza cui sono state destinate, mediamente, oltre il 70 per cento delle risorse. Il settore Ministeri-Agenzie ha assorbito una quota di risorse variabile tra il 13,2 per cento del 2003 ed il 22,2 per cento del 2006. Gli Enti pubblici non economici si sono attestati a circa il 4 per cento del fondo ed il comparto della ricerca, in media, a circa il 5 per cento , con una "punta" del 10,3 per cento nel 2005.

Tavola 1-32 Autorizzazioni concesse nel periodo 2003-2006 sul fondo assunzioni

	2003		2004		2005		2006	
	Unità	incidenza %	Unità	incidenza %	Unità	incidenza %	Unità	incidenza %
Ministeri e Agenzie	899	13,2	1.161	14,1	824	18,8	831	22,2
Sicurezza	5.601	82,4	6.191	75,4	2.971	67,7	2.618	69,9
Enti Pubblici non Economici	178	2,6	535	6,5	140	3,2	173	4,6
Ricerca	119	1,8	323	3,9	452	10,3	124	3,3
TOTALE	**6.797**	**100**	**8.210**	**100**	**4.387**	**100**	**3.746**	**100,0**

Fonte: elaborazioni RGS.

C'è da segnalare che il perdurare delle situazioni di limitazione del turn-over e la limitatezza delle risorse assegnate al fondo per le deroghe, peraltro ulteriormente ridotto per gli anni 2005-2007 con la legge finanziaria 2005 (cfr. Tavola 1-33), hanno provocato sia un forte ricorso da parte delle amministrazioni a forme di assunzione diverse dal tempo indeterminato con la conseguente formazione del c.d. fenomeno del *"precariato"* e le successive istanze di stabilizzazione, sia la proliferazione di interventi speciali (talvolta contenuti nelle stesse legge finanziarie) a favore di singole amministrazioni finalizzate alla deroga al blocco delle assunzioni o all'assegnazione *ex lege* di una certa quota delle risorse esistenti nell'apposito fondo.

Tavola 1-33 Stanziamenti per le assunzioni in deroga al blocco (periodo 2003-2009)

Comparti destinatari	Norma di riferimento	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
SICUREZZA, MINISTERI, EPNE, RICERCA, UNIVERSITA'	L.F. 2003 (n. 289/2002) *art. 34, comma 5*	80 mln	220 mln	220 mln	220 mln	220 mln	220 mln	220 mln
SICUREZZA, MINISTERI, EPNE, RICERCA, UNIVERSITA'	L.F. 2004 (n. 350/2003) *art. 3, comma 54*		70 mln	280 mln	280 mln	280 mln	280 mln	280 mln
SICUREZZA, MINISTERI, EPNE, RICERCA	L.F. 2005 (n. 311/2004) *art. 1, comma 96*			40 mln	120 mln	120 mln	120 mln	120 mln
SICUREZZA, MINISTERI, EPNE	L.F. 2007 (n. 296/2006) *art. 1, comma 527*						25 mln	75 mln

Fonte: Leggi finanziarie

A mero titolo di esempio, infatti, mentre con i 120 milioni di euro previsti per il fondo per le assunzioni in deroga (ipotizzando un onere medio per assunto dell'ordine di 35.000 euro) è teoricamente possibile effettuare assunzioni per circa 3.500 unità a costo pieno, con svariate disposizioni contenute nella legge finanziaria per l'anno 2007 (cfr. Tavola 1-34), sono state autorizzate assunzioni di personale a tempo indeterminato extra fondo per oltre 3.700 unità nelle amministrazioni ed enti rientranti nei comparti sottoposti al blocco, di cui una parte significativa per le Forze di Polizia, il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco ed il settore della ricerca. A ciò aggiungasi le continue richieste di deroghe da parte delle varie amministrazioni sia in sede di emendamenti a provvedimenti in discussione presso il Parlamento, sia per l'assunzione di specifiche iniziative. Si ricordano in proposito le iniziative legislative relative all'assunzione di 500 unità presso il Ministero dei Beni culturali, nonchè di 2.800 unità presso l'Amministrazione giudiziaria.

Tavola 1-34 Assunzioni disposte con Legge finanziaria 2007

Disposizioni	Unità
- A carico del Fondo di cui all'articolo 1, comma 96, L. 311/2004	
Comma 513 - Corpi di Polizia	2.000
Comma 940 - Parco Nazionale Gran Sasso	70
Totale assunzioni operate a carico del Fondo	**2.070**
- Assunzioni extra Fondo	
Comma 514 Corpo nazionale Vigile del fuoco	600
Comma 515 - Carabinieri	350
Comma 516 - Guardia di finanza	350
Comma 517 - Magistratura ordinaria	130
Comma 518 - Magistrati amm.vi e cont.li, avvocati e procuratori	50
Comma 520 -Stabilizzazioni ed assunzioni enti di ricerca	600
Comma 522 -Corpo forestale dello Stato	166
Comma 525 -Polizia penitenziaria	500
Comma 544 - Ministero del lavoro	300
Comma 571 - Carabinieri presso il Ministero del lavoro	60
Comma 574 - Carabinieri presso il Ministero dell'ambiente	20
Comma 652 -Ricercatori	600
Totale autorizzazioni extra fondo	**3.726**
TOTALE GENERALE	**5.796**

Fonte: Legge finanziaria 2007

Ciò nonostante, come si evince dai dati illustrati nella successiva Tavola 1-35, nel periodo 2002-2006 il sistema del blocco con deroghe (per l'anno 2002 vigeva comunque un blocco totale con limitate deroghe *ex lege*) ha manifestato una certa efficacia per gli Enti pubblici non economici, per gli Enti di ricerca e per i Ministeri ed Agenzie Fiscali, per i quali si stima una riduzione nel 2006 del 6 per cento circa (22.300 unità circa) rispetto alle consistenze del 2002. Diverso è il discorso per i Corpi di Polizia, Vigili del Fuoco e Forze Armate per i quali, nonostante il blocco, si stima nel medesimo periodo un incremento delle unità a tempo indeterminato intorno al 4,5 per cento circa (22.200 unità circa). Come già anticipato tale circostanza è dovuta sia alla redistribuzione delle risorse del fondo per le deroghe a favore di tale settore, sia alle specifiche deroghe previste in via legislativa e di cui al quadro riepilogativo di cui allaTavola 1-34.

Tavola 1-35 Unità di personale a tempo indeterminato periodo 2002-2010

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Epne	64.181	63.043	62.248	61.790	59.796	58.641	56.365	54.910	52.950
Enti ricerca	17.087	17.156	16.867	16.627	16.171	15.848	17.421	18.186	18.148
Ministeri e PCM	204.053	201.144	198.476	196.061	191.752	187.059	185.745	181.585	176.656
Agenzie Fiscali e Monopoli di Stato	60.250	57.589	56.253	55.866	55.579	56.986	55.238	54.405	53.674
Corpi di Polizia	321.674	321.238	324.731	330.548	331.698	331.614	325.664	325.376	320.031
Vigili del Fuoco	31.633	31.995	32.211	32.769	31.995	31.535	31.982	31.695	31.586
Forze Armate	125.564	130.229	132.792	132.585	137.342	141.001	146.393	145.675	146.882

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.

Il meccanismo del blocco delle assunzioni con deroghe, dunque, anche se ha prodotto riduzioni significative per i comparti sottoposti allo stesso, non ha prodotto l'esito desiderato in termini di contrazione del contingente complessivo del pubblico impiego e della relativa spesa. Una delle principali criticità riscontrate nel funzionamento del sistema è appunto relativa all'esclusione di diversi comparti del pubblico impiego. Infatti, i comparti destinatari del blocco delle assunzioni con deroghe costituiscono poco meno di un quarto del personale pubblico, vale a dire circa il 21 per cento dei dipendenti pubblici (mediamente 710.000 unità su un universo di circa 3.300.000 considerando nel totale a tempo indeterminato anche il personale della scuola con rapporto di lavoro annuale e fino alla fine delle attività didattiche, costituito da oltre 200.000 unità).

Inoltre, anche per l'assenza di vincoli particolarmente stringenti sull'utilizzo di personale a tempo determinato - almeno fino alla legge finanziaria per il 2006 – si è determinato, come già detto, un significativo incremento nell'utilizzo di tale forma contrattuale, ancorché per far fronte ad esigenze di carattere permanente legate al fabbisogno ordinario, determinandosi un vero e proprio effetto di sostituzione. Al fine di porre rimedio a tale anomala situazione e tenuto anche conto delle forti aspettative determinatesi fra i c.d. precari, il legislatore ha introdotto una procedura straordinaria, limitatamente agli anni 2008 e 2009, per la stabilizzazione di tale personale. E' stata prevista, in particolare, una procedura basata sulla trasformazione a tempo indeterminato del rapporto di lavoro a tempo determinato sulla base di specifici requisiti[59]. La tavola che segue illustra le stabilizzazioni effettuate a partire dall'anno 2007 dalle amministrazioni pubbliche secondo quanto desunto dal Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Sato:

[59] Si trattava sostanzialmente del personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato da almeno tre anni, anche non continuativi, o che conseguiva tale requisito in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 29 settembre 2006 o che fosse stato in servizio per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio anteriore alla data di entrata in vigore della legge finanziaria per l'anno 2007, che ne facesse istanza, purché assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge. Alle iniziative di stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato mediante procedure diverse si doveva provvedere previo espletamento di prove selettive (cfr. art. 1, comma 519, della legge n. 296/2006)

Tavola 1-36 Unità di personale stabilizzate nel periodo 2007-2010

	Unità di personale stabilizzate nel periodo 2007-2010			
	2007	2008	2009	2010
Epne	2.325	2.160	2.311	2.120
Enti ricerca	4.115	4.775	3.563	2.507
Ministeri e PCM	5.222	1.904	1.521	1.636
Agenzie Fiscali	0	10	11	3
Vigili del Fuoco	3.589	3.605	3.656	3.605
TOTALE	15.251	12.454	11.062	9.871

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.

Visto il sostanziale fallimento del meccanismo del blocco con deroghe, nel 2008 è stato introdotto il c.d. meccanismo del *turn over* (legge finanziaria 2007) con il quale è stato superato lo strumento del DPR, concepito per consentire un'attività decisionale volta alla distribuzione di risorse scarse, ed è stato introdotto lo strumento amministrativo del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), da adottare, su proposta del Ministro per la funzione pubblica di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, all'esito dell'attività istruttoria svolta dai competenti uffici dei suddetti dicasteri sulle richieste pervenute dalle amministrazioni interessate (art. 35, comma 4, del d.lgs. 165/2001). Tale strumento amministrativo, nella sua maggiore snellezza, consentiva di certificare le economie conseguite e conseguentemente di pianificare le nuove assunzioni.

In particolare, con il meccanismo di contenimento del *turn over,* ossia di sostituzione parziale del personale fuoriuscito naturalmente, in questa prima fase di applicazione riferita solo al limite percentuale della spesa rispetto alle economie da cessazione dell'anno precedente, si prevedeva che le amministrazioni dello Stato potessero procedere, per l'anno 2008, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 20 per cento di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente (art. 1, comma 523, l. n. 296/2006). Per il solo anno 2008 è rimasta peraltro in vigore la possibilità di utilizzare anche il predetto fondo di 75 mln di euro.

Successivamente, con la legge n. 244/2007, è stato introdotto anche il vincolo capitario oltre a quello della spesa. In particolare, le assunzioni, da effettuare previo esperimento delle procedure di mobilità, potevano avvenire nel limite di un contingente di personale non eccedente la percentuale fissata dal legislatore rispetto alle unità cessate nell'anno precedente ed alla corrispondente spesa.

Con il successivo d.l. n. 112/2008 è stato ribassato il vincolo assunzionale, per l'anno 2009, al 10 per cento sia in relazione alla spesa afferente le cessazioni avvenute l'anno precedente, sia in relazione al numero delle stesse. E' stato altresì abolito l'utilizzo del fondo per le deroghe. Il sistema attuale del *turn-over* costituisce dunque l'ultima tipologia di intervento sperimentata dal legislatore in grado di garantire effetti strutturali ai fini del contenimento della spesa di personale delle pubbliche amministrazioni. Difatti, le misure limitative delle assunzioni contenute nelle varie leggi finanziarie, interessano un orizzonte temporale che travalica l'anno di riferimento, dettando disposizioni anche per gli anni successivi.

Già dal 2008, i vincoli assunzionali si sono mantenuti stringenti di anno in anno: attualmente il vincolo è del 20 per cento e tale si prevede resterà fino al 2014. Sulla base delle ultime modifiche apportate con il D.l. n. 98/2011 la percentuale di limitazione dovrebbe allentarsi solamente a partire dall'anno 2015, quando le assunzioni potranno avvenire nella misura del 50 per cento e a partire dal 2016, al fine di rendere strutturali le economie conseguite negli anni precedenti, nella misura del 100 per cento delle cessazioni avvenute nell'anno precedente. Si segnala, infatti, il rilevante numero di posti scoperti nelle dotazioni organiche delle varie amministrazioni che si è determinato a seguito delle costanti limitazioni alle facoltà assunzionali che si sono susseguite nell'ultimo decennio. Pertanto, l'assenza di un vincolo assunzionale, seppure del 100 per cento del turn over, nell'ultimo anno del periodo interessato dalle norme limitative, permetterebbe alle stesse amministrazioni di procedere ad assunzioni di personale in modo da riempire tutti i posti vacanti, vanificando così l'obiettivo di razionalizzazione delle spese di personale[60].

Tuttavia, anche questo sistema, come quello precedente, è inficiato dalla presenza di disposizioni in deroga. Infatti, il Parlamento, sulla base di determinate istanze, nonché sulla base di specifiche emergenze, nel ritenere rilevanti determinati specifici fabbisogni, ha concesso talvolta eccezioni nei confronti di talune categorie di personale. Si rammenta, in proposito, che attualmente le Forze Armate, i Corpi di Polizia ed i Vigili del Fuoco hanno la possibilità del pieno reintegro delle unità cessate. Inoltre, sono state varate normative speciali per i Magistrati, per il personale diplomatico del Ministero degli affari esteri, per le Agenzie Fiscali e per le amministrazioni finanziarie. Da ultimo, con il provvedimento sulle liberalizzazioni (dl n. 16/2012 in corso di conversione in legge), è stata varata una norma volta ad autorizzare, in deroga agli attuali vincoli assunzionali, il reclutamento di un contingente di 32 unità nell'ambito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Ai fini dell'analisi dei reali effetti dei meccanismi limitativi sopra descritti, con riferimento ai dati riportati nella Tavola 1-35 per le amministrazioni destinatarie delle disposizioni sopra illustrate (Ministeri, Agenzie Fiscali, Enti di ricerca, Enti pubblici non economici, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Corpi di Polizia, Vigili del Fuoco e Forze Armate), si osserva un decremento quasi costante delle unità in servizio dovuto, fino al 2007, alla riduzione del fondo per le assunzioni, e a decorrere dal 2008 all'introduzione del turn over.

E' interessante analizzare i possibili margini di miglioramento dell'attuale sistema delle assunzioni, partendo dalle cause che hanno determinato defezioni dello stesso. Si è detto che l'obiettivo è quello di contemperare l'esigenza di ridurre la spesa del personale con la necessità di garantire alle amministrazioni un congruo ricambio delle unità fuoriuscite per pensionamento. Va tuttavia segnalato che il meccanismo del turn over ha implicato un innalzamento dell'età media del personale nel pubblico impiego, generando pertanto un significativo invecchiamento del personale nelle pubbliche amministrazioni, dovuto ai seguenti fattori: turn over limitato che non consente il ricambio generazionale, innalzamento dell'età di pensionamento, età d'ingresso nella pubblica amministrazione relativamente elevata. Tra gli altri aspetti da considerare al fine di individuare gli elementi su cui fare leva per migliorare l'attuale sistema delle assunzioni vi è il forte disallineamento tra dotazioni organiche e le programmazioni del fabbisogno di personale effettuate sulla base delle limitazioni delle facoltà assunzionali. E' interessante notare come il forte divario tra dotazioni organiche e presenti in

---

[60] E' proprio per colmare il gap determinatosi tra organici e presenti in servizio che negli ultimi anni sono state previste riduzioni lineari delle dotazioni organiche ex lege sia per il personale dirigenziale sia per il personale non dirigenziale della generalità delle pubbliche amministrazioni.

servizio non possa essere colmato in presenza di una disciplina limitativa sulle facoltà assunzionali. Nella realtà, infatti, la dotazione organica non rappresenta sempre il fabbisogno di personale complessivo dell'amministrazione, ma piuttosto una situazione teorica scollegata dalle effettive esigenze, determinata più che altro sulla base di un'evoluzione storica. Le leggi finanziarie degli ultimi anni hanno, poi, introdotto ripetuti obblighi di riduzione degli organici, che però hanno dato luogo ad uno scollamento tra dotazione organica ed effettivi fabbisogni di personale. Sarebbe auspicabile una più funzionale politica di contenimento degli organici attraverso un'attenta analisi dei fabbisogni di ciascuna amministrazione, in modo da determinare le dotazioni organiche in considerazione delle effettive esigenze di personale, nonché di sostenibilità finanziaria. Negli ultimi provvedimenti si è cercato, inoltre, di sanare talune criticità emerse con il meccanismo del turn over, in relazione alla circostanza che tale sistema considera come ottimale una certa situazione di partenza. In particolare, il sistema si basava sul presupposto che tutte le amministrazioni presentano le medesime caratteristiche, prescindendo da singole realtà organizzative caratterizzate da particolari specificità. Nello specifico, con il dl n. 78/2010 sono stati introdotti taluni correttivi a tale meccanismo del turn over generalizzato. E' il caso degli enti di piccole dimensioni per i quali è stata riconosciuta la possibilità di cumulare le quote di personale assumibili con quelle relative agli anni successivi, laddove in relazione all'esiguo numero di cessazioni avvenute si determini un numero di unità assumibili per un determinato anno inferiori all'unità. Inoltre, agli enti di nuova istituzione da almeno un quinquennio è stata data l'opportunità di assumere un contingente iniziale nella misura del 60 per cento della dotazione organica e nei limiti del 50 per cento delle entrate correnti ordinarie. In questo modo si è cercato di garantire all'ente una certa capacità di assolvere ai propri compiti istituzionali e di dotarsi di un certo contingente di personale in grado di consentire, comunque, l'avvio dell'attività istituzionale.

1.4.2 La dinamica retributiva: la contrattazione collettiva nazionale e la contrattazione integrativa

Prima di procedere all'analisi dei fattori che determinano la dinamica delle retribuzioni unitarie, è necessaria una breve premessa in merito alla disciplina che governa i rapporti di lavoro pubblici. In seguito alla privatizzazione del lavoro pubblico avviata con la legge n. 29 del 1993, la maggioranza dei dipendenti è stata 'contrattualizzata', cosicchè ai rapporti di lavoro pubblico si applicano – con alcune esclusioni e particolarità - le stesse norme valide per il settore privato. Solo alcune particolari categorie di personale (magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, diplomatici, prefetti, personale dei Corpi di Polizia e delle Forze Armate, dei Vigili del Fuoco, della Carriera Penitenziaria, professori e ricercatori universitari), cui si è voluta garantire una speciale autonomia[61], sono rimaste in regime di diritto pubblico, ossia con il rapporto di lavoro disciplinato da leggi, regolamenti ed atti amministrativi. La distinzione è importante ai fini dell'analisi dell'evoluzione delle retribuzioni unitarie, in quanto i meccanismi di determinazione degli incrementi retributivi differiscono per alcune categorie di personale in regime di diritto pubblico.

In linea generale, i valori retributivi unitari si incrementano per gli aumenti stabiliti dalla contrattazione collettiva nazionale, dalla contrattazione integrativa e per effetto delle progressioni di carriera. Di quest'ultimo aspetto e delle difficoltà di identificarne l'impatto complessivo sulla dinamica della spesa si è già discusso nel paragrafo precedente. Per quanto

[61] Nel caso dei professori e dei ricercatori universitari si tratterebbe di una disposizione transitoria, in attesa dell'emanazione di una disciplina specifica nel rispetto dell'autonomia universitaria.

riguarda la contrattazione, i dipendenti pubblici contrattualizzati seguono, con alcune limitate e necessarie differenze, lo stesso modello contrattuale del settore privato. I miglioramenti economici di livello nazionale per il personale in regime di diritto pubblico - ad esclusione di magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, dirigenti di Corpi di Polizia e Forze Armate e professori e ricercatori universitari - sono definiti con accordi sindacali stipulati fra una delegazione di parte pubblica e le rappresentanze del personale. Gli incrementi retributivi, a meno di eventuali risorse aggiuntive, sono fissati nella stessa misura percentuale prevista per i dipendenti contrattualizzati. La situazione con riferimento alla contrattazione di secondo livello è eterogenea: per i Vigili del Fuoco ed i Corpi di Polizia ad ordinamento civile sono previsti dei veri e propri procedimenti negoziali [62], mentre per i Corpi di Polizia ad ordinamento militare e le Forze Armate non è prevista una negoziazione di secondo livello. Per i Diplomatici e i Prefetti, infine, quasi tutta la retribuzione accessoria è definita dagli accordi sindacali nazionali. Ai magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, ai dirigenti dei Corpi di Polizia e delle Forze Armate ed ai professori e ricercatori universitari si applicano, invece, sistemi di adeguamento automatico della retribuzione, che prendono come riferimento gli aumenti medi conseguiti nell'anno precedente dalle categorie di dipendenti pubblici contrattualizzati[63].

Considerata la rilevanza ai fini della determinazione delle dinamiche retributive, è utile richiamare brevemente le principali caratteristiche del sistema di contrattazione italiano. Fino a gennaio 2009 è stato in vigore il modello definito dal *'Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo'* del 23 luglio 1993. Il modello prevedeva due livelli di contrattazione, il primo rappresentato dal contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria, il secondo a livello aziendale o territoriale. Alla contrattazione collettiva nazionale – di durata quadriennale per la parte normativa e biennale per la parte economica – era demandata la tutela del potere di acquisto delle retribuzioni, mentre la contrattazione di secondo livello avrebbe dovuto redistribuire gli incrementi di produttività. Gli aumenti retributivi dei contratti collettivi nazionali erano definiti sulla base del tasso di inflazione programmata, con un meccanismo di recupero nel biennio economico successivo dell'eventuale differenza rispetto all'inflazione effettiva, tenuto anche conto delle variazioni delle ragioni di scambio del paese e dell'andamento delle retribuzioni. I significativi ritardi accumulati nei rinnovi contrattuali, il fallimento della finalità redistributiva della contrattazione di secondo livello nel settore privato e l'ampliarsi del divario fra inflazione programmata ed effettiva hanno condotto alla revisione del modello di contrattazione. Il 22 gennaio 2009 il Governo, Confindustria e le maggiori organizzazioni sindacali, ad esclusione della CGIL, hanno siglato un *'Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali'*, cui sono seguite le specifiche intese per il settore privato (15 aprile 2009) ed il settore pubblico (30 aprile 2009). Il nuovo sistema ha carattere sperimentale per una durata di quattro anni. E' stato confermato l'assetto su due livelli contrattuali, nazionale e decentrato, e la durata dei contratti è stata uniformata a tre anni per la parte normativa ed economica. E' stato abbandonato il tasso di inflazione programmata quale parametro di riferimento per gli adeguamenti retributivi a livello di CCNL, a favore di un nuovo indice previsionale costruito sulla base dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IPCA) per l'Italia, depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati. E' stata anche confermata la possibilità di recupero degli eventuali differenziali rispetto all'inflazione effettiva ed un elemento di tutela retributiva, non ancora compiutamente definito, assimilabile

---

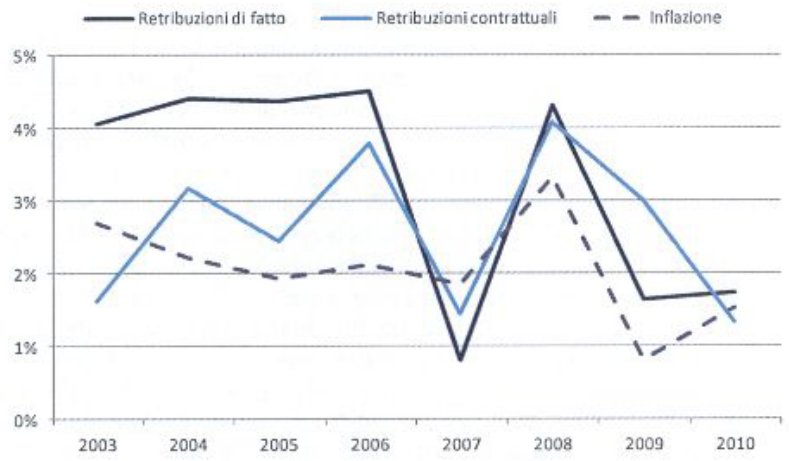
[62] Per i Corpi di Polizia ad ordinamento civile limitati alle materie espressamente previste dalla legge, cfr. dlgs 195/1995.

[63] L'adeguamento avviene su base annuale per i dirigenti di Corpi di Polizia e Forze Armate e i professori e ricercatori universitari e su base triennale per i magistrati e gli avvocati e procuratori dello Stato. Gli incrementi medi di riferimento per il calcolo degli adeguamenti automatici sono calcolati e comunicati dall'ISTAT.

all'indennità di vacanza contrattuale. In seguito alle modifiche agli assetti retributivi e contrattuali previsti dal dlgs. 150/2009 ed al blocco della contrattazione collettiva nazionale per il triennio 2010-2012 introdotto dal DL 78/2010, il nuovo modello contrattuale non è stato ancora mai applicato nel pubblico impiego.

Un esercizio classico nella valutazione delle dinamiche retributive consiste nel confrontare l'evoluzione delle retribuzioni di fatto e contrattuali. Il divario di crescita dei due indicatori rappresenta un'approssimazione del cosiddetto slittamento salariale[64] che, nel caso del pubblico impiego, viene comunemente associato agli effetti della contrattazione integrativa. Il confronto, basato su dati ISTAT, risente di diverse approssimazioni: a differenza delle retribuzioni di fatto, i numeri indice delle retribuzioni contrattuali sono relativi al solo personale non dirigente, non considerano gli arretrati contrattuali, si riferiscono ad una struttura occupazionale fissa ad un anno base e ad un universo di riferimento non esattamente coincidente con quello cui attengono le retribuzioni di fatto. I risultati del confronto sono, comunque, confermati anche da altre analisi recenti basate su dati in parte diversi[65]. Il Grafico 1-11 riporta, per il periodo 2003-2010, i tassi di crescita annui delle retribuzioni unitarie di fatto, delle retribuzioni contrattuali ed il tasso di inflazione.

Grafico 1-11 Tassi di crescita annui delle retribuzioni di fatto e contrattuali della PA e inflazione – periodo 2003-2010



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT.
Note: I dati delle retribuzioni contrattuali precedenti il 2005 sono stati raccordati alla nuova base utilizzando, come indicato da ISTAT (2009), gli indici del mese di dicembre. L'ISTAT segnala che tale procedura consente di effettuare il raccordo con buona approssimazione.

Per tutto il periodo considerato, ad eccezione dell'anno 2007, la dinamica retributiva sopravanza l'inflazione. Mentre dal 2003 al 2006 le retribuzioni di fatto crescono costantemente più delle retribuzioni contrattuali, nella media del periodo 2007-2010 la situazione si inverte e le retribuzioni di fatto aumentano meno delle retribuzioni contrattuali. Lo slittamento salariale, che nel periodo 2003-2006 ha contribuito in media per oltre 1,5 punti

[64] Lo slittamento salariale misura il divario fra le retribuzioni effettivamente percepite e gli importi stabiliti dai contratti collettivi nazionali. Si tratta, tipicamente, dei premi di produttività, degli importi per lavoro straordinario, ecc....
[65] Si veda, in particolare, ISTAT (2012), Capitolo 2, paragrafo 2.4.1 "La dinamica retributiva dai primi anni Novanta a oggi".

percentuali l'anno alla crescita delle retribuzioni di fatto, risulta in termini di effetto medio annullato negli anni dal 2007 al 2010.

Delle indicazioni più specifiche circa i fattori di sviluppo delle retribuzioni dei dipendenti pubblici si possono trarre esaminando le informazioni disponibili sugli incrementi retributivi riconosciuti nelle varie tornate contrattuali, in particolare individuando separatamente gli incrementi aventi carattere di generalità[66] e quelli derivanti da risorse aggiuntive per specifiche categorie di personale o amministrazioni (Tavola 1-37 e Tavola 1-38). Gli incrementi aventi carattere di generalità comprendono anche quelli derivanti dalla quota parte di risorse destinate alla contrattazione integrativa definita a livello centrale. Le risorse aggiuntive individuate sono solo quelle previste per il personale statale e non considerano le risorse variabili, destinate alla contrattazione integrativa, messe a disposizione dalle singole amministrazioni in conseguenza di economie di gestione e di specifiche normative settoriali[67].

Tavola 1-37 Incrementi retributivi aventi carattere di generalità e risorse aggiuntive

valori percentuali	Biennio 1994-95	Biennio 1996-97	Biennio 1998-99	Biennio 2000-01	Biennio 2002-03	Biennio 2004-05	Biennio 2006-07	Biennio 2008-09	Triennio 2010-12	Valore medio escluso triennio 2010-2012
Incrementi retributivi con carattere di generalità	6,0	8,1	4,1	3,6	5,6	5,0	4,9	3,2	0,6	5,1
Incrementi retributivi per risorse aggiuntive	0,0	0,0	1,7	2,4	1,3	0,4	0,2	0,3	0,0	0,7
di cui: risorse aggiuntive solo Stato - escluse risorse professionalizzazione e riassegnazione economie comparto Scuola (a)	n.d.	n.d.	n.d.	1,5	1,0	0,2	0,1	0,3	0,0	0,5
di cui: per riassegnazione economie Scuola (b)	n.d.	n.d.	n.d.	1,0	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0	0,3
Incrementi per professionalizzazione FFAA (c)	-	-	-	0,2	0,1	0,4	0,0	0,4	-0,1	0,2
Totale incrementi	6,0	8,1	5,8	6,2	7,0	5,8	5,1	3,9	0,6	5,4
Inflazione effettiva (d)	9,3	6,0	3,7	5,2	5,2	4,1	3,9	4,1	5,8	5,2

Fonte: Elaborazioni su dati RGS, Corte dei Conti, Aran e ISTAT.

Note: Eventuali differenze nei totali sono dovuti ad effetti di arrotondamento.

(a) Si considerano le sole risorse aggiuntive previste per il settore statale dalle leggi finanziarie, che sono state attribuite ai vari bienni economici ipotizzando che le risorse stanziate fossero utilizzate negli anni di riferimento. Non sono comprese le risorse derivanti da economie riattribuite al comparto Scuola all'esito di apposite verifiche e le risorse per la professionalizzazione delle Forze Armate.

(b) Economie da riduzione di organici certificate e riassegnate al personale in sede di CCNL. Non si tiene conto degli importi con effetto sull'anno 2010 poiché non gestite nell'ambito di CCNL.

(c) In via approssimativa tutte le risorse per la professionalizzazione sono state considerate come se destinate ad integrare le retribuzioni unitarie.

(d) Indice NIC con tabacchi. Il valore per il biennio è stato calcolato sommando i tassi di inflazione dei singoli anni. Per l'anno 2012 si è considerato il tasso di inflazione programmata.

[66] Con tale termine si identificano le risorse corrispondenti agli incrementi retributivi riconosciuti in misura uniforme a tutti i dipendenti pubblici, destinati al mantenimento del potere di acquisto delle retribuzioni e, per il settore statale, comprensivi della quota di incrementi per miglioramento della produttività definita a livello centrale.

[67] Le informazioni presentate sono ricavate dall'analisi degli stanziamenti effettuati dalle varie leggi finanziarie, quindi di norma relativi alle sole amministrazioni statali, e dai dati riportati nelle relazioni tecniche ai CCNL della Scuola, che danno conto degli esiti del processo di certificazione delle economie derivanti dalla riduzione degli organici e della successiva riassegnazione al personale, laddove previsto da norme di legge, di quota parte delle economie certificate.

Tavola 1-38 Incrementi retributivi aventi carattere di generalità e parametri economici di riferimento

	Biennio 1994-95	Biennio 1996-97	Biennio 1998-99	Biennio 2000-01	Biennio 2002-03	Biennio 2004-05	Biennio 2006-07	Biennio 2008-09	Triennio 2010-12	Valore medio escluso triennio 2010-2012
Incrementi retributivi con carattere di generalità, di cui:	6,0	8,1	4,1	3,6	5,6	5,0	4,9	3,2	0,6 (d)	5,1
Per inflazione programmata	6,0	6,5	3,3	2,9	3,1	3,3	3,7	3,2	-	4,0
Per contrattazione integrativa e miglioramenti di produttività	0,0	0,0	0,8	0,4	0,6	0,5	0,5	0,0	0,0	0,3
Per recupero differenziale inflativo biennio precedente	0,0	1,6	0,0	0,32 (a)	1,92 (b)	1,2	0,7	0,0	0,0	0,6
Inflazione effettiva *(c)*	9,3	6,0	3,7	5,2	5,2	4,1	3,9	4,1	5,8	5,2

Fonte: Elaborazioni su dati RGS e ISTAT
Note:
a) A titolo di anticipo del recupero del differenziale inflativo del biennio 2000-01
b) Di cui 0,5 per cento a titolo di anticipo del recupero del differenziale inflativo del biennio 2002-03
c) Indice NIC con tabacchi. Il valore per il biennio è stato calcolato sommando i tassi di inflazione dei singoli anni. Per l'anno 2012 si è considerato il tasso di inflazione programmata
d) Incrementi per indennità di vacanza contrattuale, calcolata con riferimento all'inflazione programmata

Emergono diversi aspetti di interesse. Fino al biennio economico 2008-09 compreso, gli incrementi retributivi con carattere di generalità risultano, in media, sostanzialmente allineati all'inflazione[68]. La crescita delle retribuzioni arriva a superare l'inflazione per effetto delle risorse aggiuntive, che hanno assunto una dimensione particolarmente rilevante in corrispondenza dei bienni economici 1998-1999, 2000-2001 e 2002-2003, per poi assestarsi su valori più contenuti. Per il triennio 2010-2012 si segnala la consistente perdita di potere di acquisto delle retribuzioni pubbliche in conseguenza del blocco della contrattazione disposto dal DL 78/2010 e di dinamiche inflative particolarmente sostenute[69].

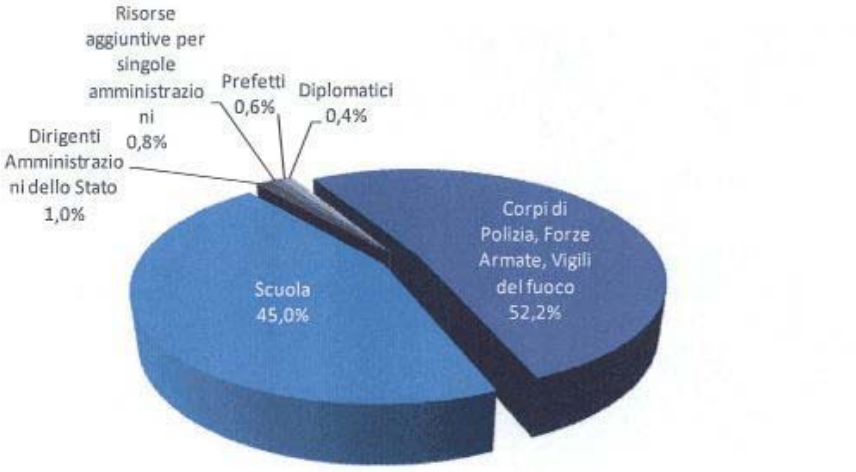
La tavola riporta due casi particolari di risorse aggiuntive: gli importi destinati alla professionalizzazione delle Forze Armate e la riassegnazione al personale del comparto Scuola di quota parte delle economie realizzate con la riduzione degli organici. Nel primo caso si tratta di risorse in larga parte destinate al reclutamento ed al trattamento economico dei volontari in sostituzione dei militari in servizio obbligatorio di leva. Tali risorse, perciò, pur contribuendo alla spesa complessiva per redditi, non si traducono in linea generale in incrementi retributivi del personale cui si applicano gli accordi negoziali delle Forze Armate. Per la Scuola si tratta di un meccanismo incentivante, previsto già dalla legge finanziaria per il 2002[70] e confermato nell'ambito della riorganizzazione disposta dal DL 112/2008, per cui quota parte delle economie realizzate nell'ambito dei piani di razionalizzazione degli organici vengono destinate, previa certificazione del conseguimento delle stesse, ai fondi per la contrattazione integrativa del personale.

Le categorie di personale che hanno beneficiato di risorse aggiuntive sono i Corpi di Polizia, le Forze Armate, i Vigili del Fuoco, i Diplomatici, i Prefetti, il personale dirigente e non

[68] La considerazione di valori medi è appropriata in considerazione del sistema di recupero del differenziale inflativo previsto dal *Protocollo* di luglio 1993.
[69] Si rammenta che per gli anni 2010 e 2011 i dati dell'inflazione sono di consuntivo, mentre per il 2012 si è considerata l'inflazione programmata.
[70] Cfr. legge 448/2001, art. 16, comma 3.

dirigente (docente ed ATA) della Scuola e i dirigenti delle Amministrazioni dello Stato. Inoltre, sono state previste risorse aggiuntive per incrementare i fondi unici di amministrazione (c.d. FUA) di specifiche amministrazioni. Il Grafico 1-12 illustra la ripartizione percentuale delle risorse aggiuntive per destinazione.

Grafico 1-12 Ripartizione percentuale delle risorse aggiuntive complessive del periodo 2003-2010 per destinazione



Fonte: Elaborazioni su dati RGS, Corte dei Conti e Aran.
Note Le risorse sono comprensive della riassegnazione di economie al comparto Scuola ed al netto delle risorse per la professionalizzazione delle Forze Armate.

Pur considerando che il confronto è basato sul valore complessivo delle risorse e perciò risente della diversa consistenza occupazionale dei comparti, emerge con chiarezza che la quasi totalità delle risorse aggiuntive sono state destinate ai Corpi di Polizia, alle Forze Armate, ai Vigili del Fuoco ed al personale della Scuola. Si deve però tenere conto che, a differenza di quanto avviene per esempio per i fondi unici di amministrazione dei Ministeri, i fondi per il trattamento accessorio di Corpi di Polizia e Forze Armate non dispongono di fonti proprie di alimentazione, perciò possono essere aumentati solo mediante appositi stanziamenti. Per il personale della Scuola, alle risorse derivanti dalla rassegnazione di economie dalla riduzione di organici si aggiungono quelle stanziate annualmente dal MIUR per ogni singolo Istituto per il finanziamento del Fondo d'Istituto.

I risultati presentati, tanto più considerando che si basano su dati parziali che non colgono l'intera dimensione delle risorse gestite dalla contrattazione integrativa[71], evidenziano il ruolo di assoluta rilevanza di tali risorse nella determinazione delle dinamiche retributive. Analisi più complete circa la dimensione finanziaria della contrattazione integrativa per tutto il pubblico impiego saranno possibili all'esito del completamento del processo di

[71] Si rammenta che le informazioni sono riferite al solo settore statale e non comprendono le risorse variabili delle singole amministrazioni conseguenti ad economie di gestione e a specifiche normative settoriali.

omogeneizzazione dei criteri di compilazione delle tabelle previste dalla rilevazione Conto Annuale[72].

Passando all'esame dell'evoluzione delle retribuzioni unitarie nei singoli comparti di contrattazione rilevate dal Conto Annuale[73], si osservano delle tendenze molto differenziate (Tavola 1-39).

Tavola 1-39 Retribuzioni medie pro capite per comparto, variazione complessiva e tasso medio annuo di crescita, periodo 2003-2010

	Retribuzione complessiva								Var. 2010/2003	Tasso medio annuo crescita 2003/2010
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010		
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	31.411	32.671	33.587	35.415	35.788	37.505	38.336	38.773	23,4	3,1
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	33.389	33.218	32.741	35.216	39.997	41.219	42.546	43.505	30,3	3,9
ENTI DI RICERCA	35.040	35.373	35.825	39.960	39.530	39.892	42.079	42.142	20,3	2,7
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	23.819	25.486	25.711	27.191	27.195	28.872	29.670	29.832	25,2	3,3
REGIONI A STATUTO SPECIALE	26.235	27.356	29.192	30.140	31.345	32.671	33.881	33.988	29,5	3,8
MINISTERI	24.478	24.811	25.005	26.452	27.918	28.556	28.762	28.383	16,0	2,1
AGENZIE FISCALI	28.040	31.557	30.861	33.564	34.980	33.519	36.863	36.206	29,1	3,7
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	35.091	38.203	39.607	43.776	44.145	45.050	48.521	53.275	51,8	6,1
VIGILI DEL FUOCO	24.802	26.228	27.049	28.424	28.025	30.197	32.043	31.739	28,0	3,6
MONOPOLI	27.700	30.365	31.752	30.227	33.116	33.994	33.762	35.097	26,7	3,4
SCUOLA	25.985	26.000	25.496	27.525	26.532	29.280	30.570	30.201	16,2	2,2
A.F.A.M.	29.135	30.865	31.902	33.568	31.351	31.769	31.664	36.309	24,6	3,2
UNIVERSITA'	37.549	38.581	25.496	33.568	31.351	44.075	45.132	46.180	23,0	3,0
CORPI DI POLIZIA	30.595	31.102	33.537	34.190	35.154	35.931	37.049	37.337	22,0	2,9
FORZE ARMATE	31.993	33.886	35.635	35.621	37.005	37.445	38.327	38.708	21,0	2,8
MAGISTRATURA	100.568	105.098	107.906	114.820	120.182	126.308	130.605	132.642	31,9	4,0
CARRIERA DIPLOMATICA	58.532	59.930	64.273	75.257	76.192	86.711	93.725	93.755	60,2	7,0
CARRIERA PREFETTIZIA	72.678	76.309	76.969	79.824	79.002	84.067	87.267	86.161	18,6	2,5
CARRIERA PENITENZIARIA	0	0	0	67.549	67.863	76.595	76.975	78.603	-	-
VALORE MEDIO PUBBLICO IMPIEGO	**28.294**	**29.224**	**29.754**	**31.436**	**31.660**	**33.427**	**34.506**	**34.652**	**22,5**	**2,9**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.
Nota: Il personale dei Monopoli dal 2008 afferisce al comparto Agenzie Fiscali ma è stato tenuto separato per analogia nella struttura di presentazione dati. Il personale della Carriera Penitenziaria fino al 2005 era compreso nel personale del comparto Ministeri.

A fronte di un incremento medio per il pubblico impiego sul periodo 2003-2010 del 22,5 per cento, la retribuzione media pro capite del personale della Carriera Diplomatica e della Presidenza del Consiglio dei Ministri risulta aumentata, rispettivamente, del 60,2 e del 51,8 per cento. Per i Diplomatici la forte crescita è da ricondursi alla previsione di consistenti risorse

---

[72] In proposito si veda anche Corte dei Conti (2012).

[73] Mentre sull'intero periodo 2003-2010 le dinamiche aggregate che si rilevano dai dati ISTAT e dal Conto Annuale sono comparabili (tasso medio annuo di crescita pari, rispettivamente, a +3,1 e +2,9%), sui sottoperiodi 2003-2006 e 2007-2010 emergono delle differenze significative . In particolare, rispetto ai dati ISTAT la crescita media annua delle retribuzioni unitarie rilevate dal Conto Annuale è più contenuta nel periodo 2003-2006 (+3,6% Conto annuale, +4,4% ISTAT) e più accentuata nel periodo 2007-2010 (+3,1% Conto Annuale, +2,6% ISTAT), col risultato che anche per questo triennio le retribuzioni pubbliche sopravanzerebbero la crescita retributiva del settore privato. La differenza si spiega considerando che le retribuzioni medie del Conto Annuale - peraltro riferite al solo personale con contratto a tempo indeterminato – sono depurate degli importi corrisposti per arretrati contrattuali, mentre le retribuzioni medie dell'ISTAT incorporano anche gli importi per arretrati contrattuali. Di conseguenza, le retribuzioni unitarie del Conto Annuale seguono mediamente un profilo di sviluppo più regolare, mentre le retribuzioni unitarie dell'ISTAT evidenziano una maggiore irregolarità. Su periodi lunghi di tempo gli effetti degli arretrati si compensano ed i profili di evoluzione diventano simili, ma su periodi brevi quali un triennio le differenze nelle variazioni possono essere significative. Ai fini del confronto rispetto agli andamenti del settore privato, considerato che l'ISTAT adotta lo stesso criterio utilizzato per il calcolo relativo al settore pubblico, si ritiene maggiormente indicativo il confronto fra i due dati di fonte ISTAT.