

INDICE

	Pagina
DELIBERAZIONE	1
RELAZIONE	
<i>PREMESSA</i>	3
SINTESI DELLE OSSERVAZIONI E DELLE RACCOMANDAZIONI	7
CAPITOLO PRIMO	
LE POLITICHE DEL PERSONALE	
1.1. Gli obiettivi e gli strumenti delle politiche del personale dalla prima privatizzazione al 2008	15
1.2. Il decreto-legge n. 112 del 2008	18
1.3. La legge finanziaria 2009	20
1.4. La “Riforma Brunetta”	22
<i>1.4.1. Considerazioni generali</i>	22
<i>1.4.2. Il nuovo riparto di competenze tra legge e contratto collettivo</i>	23
<i>1.4.3. Le relazioni sindacali e le modifiche al procedimento di contrattazione</i>	24
<i>1.4.4. La valutazione della produttività ed i vincoli alla contrattazione integrativa</i>	26
CAPITOLO SECONDO	
LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NAZIONALE	
2.1. Le principali criticità nell’attuazione dell’accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi	29
2.2. Il nuovo quadro di riferimento per la contrattazione e il difficile avvio della tornata contrattuale per il triennio 2010-2012	34
2.3. La quantificazione delle risorse per i rinnovi contrattuali nella legge finanziaria 2010	37
2.4. La contrattazione collettiva per il quadriennio 2006-2009	41
<i>2.4.1. L’assetto delle relazioni sindacali</i>	41
<i>2.4.2. Le modifiche al procedimento di certificazione e il ruolo della Corte dei conti</i>	44
<i>2.4.3. I ritardi nel completamento della tornata contrattuale</i>	46
2.5. Sintesi delle osservazioni formulate in sede di certificazione delle ipotesi di accordo	51

CAPITOLO TERZO

LA CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA

3.1.	I controlli	55
3.2.	Considerazioni metodologiche sulla rilevazione dei dati	57
3.3.	Le fonti di alimentazione dei fondi unici e l'utilizzo delle risorse	59

CAPITOLO QUARTO

I RISULTATI DI INSIEME DELLA GESTIONE DEL PERSONALE	63
---	----

CAPITOLO QUINTO

I RISULTATI DELLA GESTIONE DEL PERSONALE DIRIGENZIALE

5.1.	Premessa	69
5.2.	Gli interventi legislativi	70
5.3.	Gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale	74
5.4.	La consistenza del personale	75
5.5.	La spesa	79
	<i>5.5.1. La spesa complessiva</i>	79
	<i>5.5.2. La spesa per retribuzioni accessorie</i>	82
	<i>5.5.3. La spesa media per retribuzioni di posizione e di risultato</i>	85
	<i>5.5.4. Gli andamenti della spesa per area dirigenziale</i>	89
5.6.	La dirigenza esterna e le alte specializzazioni	93

CAPITOLO SESTO

I RISULTATI DELLA GESTIONE DEL PERSONALE NON DIRIGENZIALE

6.1.	Premessa	97
6.2.	La consistenza del personale a tempo indeterminato	98
6.3.	L'evoluzione delle dotazioni organiche	101
6.4.	La mobilità e il turnover	103
6.5.	Le progressioni orizzontali e verticali	107
	<i>6.5.1. Considerazioni generali</i>	107
	<i>6.5.2. Le progressioni orizzontali</i>	109
	<i>6.5.3. Le progressioni verticali</i>	110
	<i>6.5.4. La composizione del personale</i>	112
6.6.	Il part time	114
6.7.	I contratti di lavoro a tempo determinato e le nuove forme di flessibilità	115
	<i>6.7.1. Considerazioni generali</i>	115
	<i>6.7.2. Il personale a tempo determinato</i>	116
	<i>6.7.3. Le altre forme flessibili del rapporto di lavoro</i>	116
6.8.	La stabilizzazione del personale precario	118
	<i>6.8.1. L'evoluzione normativa e giurisprudenziale</i>	118
	<i>6.8.2. I risultati del 2008</i>	121
6.9.	La spesa per il personale non dirigenziale	123
6.10.	La spesa per la retribuzione annua pro capite e la compatibilità economica degli incrementi contrattuali limitati al personale non dirigenziale	133

CAPITOLO SETTIMO

I RISULTATI DELLA GESTIONE DEL PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO

7.1.	Premessa	139
7.2.	Il personale di magistratura e dell'Avvocatura dello Stato	141
	7.2.1. <i>Considerazioni introduttive</i>	141
	7.2.2. <i>Consistenza e struttura</i>	142
	7.2.3. <i>La spesa</i>	143
7.3.	Il personale docente delle università statali	145
	7.3.1. <i>Considerazioni introduttive</i>	145
	7.3.2. <i>Consistenza del personale</i>	146
	7.3.3. <i>La spesa</i>	147
7.4.	Il personale della carriera prefettizia	149
	7.4.1. <i>Considerazioni introduttive</i>	149
	7.4.2. <i>Consistenza e struttura</i>	150
	7.4.3. <i>La spesa</i>	151
7.5.	Il personale diplomatico	154
	7.5.1. <i>Considerazioni introduttive</i>	154
	7.5.2. <i>Consistenza e struttura</i>	155
	7.5.3. <i>La spesa</i>	156
7.6.	Il personale dirigente della carriera penitenziaria	158
	7.6.1. <i>Considerazioni introduttive</i>	158
	7.6.2. <i>Consistenza e struttura</i>	159
	7.6.3. <i>La spesa</i>	159
7.7.	Il personale appartenente ai Corpi di polizia	160
	7.7.1. <i>Considerazioni introduttive</i>	160
	7.7.2. <i>Consistenza e struttura</i>	162
	7.7.3. <i>La spesa</i>	164
7.8.	Il personale delle Forze armate	165
	7.8.1. <i>Considerazioni introduttive</i>	165
	7.8.2. <i>Consistenza e struttura</i>	166
	7.8.3. <i>La spesa</i>	167
7.9.	Il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco	169
	7.9.1. <i>Considerazioni introduttive</i>	169
	7.9.2. <i>Consistenza e struttura</i>	169
	7.9.3. <i>La spesa</i>	171

CAPITOLO OTTAVO

RETRIBUZIONI, COSTO DELLA VITA E PRODUTTIVITA' DEL LAVORO PUBBLICO

8.1.	Politiche dei redditi ed inflazione	173
8.2.	Spesa per redditi e produttività del lavoro	178
8.3.	Produttività del lavoro pubblico e investimenti in capitale produttivo: un rapporto da approfondire	179

ELENCO DELLE SIGLE E DELLE ABBREVIAZIONI	183
--	-----



Corte dei Conti

a

Sezioni Riunite in sede di controllo

- Presidente: dott. Tullio LAZZARO
- Presidenti di Sezione: dott. Fabrizio TOPI, dott. Bartolomeo MANNA, dott. Gian Giorgio PALEOLOGO (**relatore**), dott. Maurizio MELONI, dott. Luigi MAZZILLO;
- Consiglieri: dott. Paolo NERI, dott. Giuseppe COGLIANDRO (**relatore**), dott. Antonio DE SALVO, dott. Carlo CHIAPPINELLI, dott. Simonetta ROSA, dott. Guido MACCAGNO, dott. Ermanno GRANELLI, dott. Francesco PETRONIO, dott. Maurizio PALA, dott. Marco PIERONI, dott. Mario NISPI LANDI, dott. Vincenzo GUIZZI, dott. Enrico FLACCADORO, dott. Giorgio CANCELLIERI, dott. Vincenzo PALOMBA, dott. Cinzia BARISANO, dott. Luigi PACIFICO;
- Primo Referendario: dott. Adelisa CORSETTI, dott. Oriana CALABRESI, dott. Laura CAFASSO, dott. Francesco TARGIA, dott. Giancarlo ASTEGIANO, dott. Donatella SCANDURRA, dott. Luisa de PRETIS, 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. 214 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 e successive modificazioni, 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 di riferire al Parlamento in tema di costo del lavoro;

VISTA la deliberazione n. 37 del 9 novembre 2009 sul programma di lavoro delle Sezioni riunite in sede di controllo per l'anno 2010;

VISTA l'ordinanza 18 dicembre 2009, n. 6, di composizione, per l'anno 2010, delle Sezioni riunite in sede di controllo;

UDITI nell'adunanza del 30 aprile 2010 i relatori, Presidente di Sezione Gian Giorgio Paleologo e Consigliere Giuseppe Cogliandro, i correlatori Cons. Simonetta Rosa, Cons. Marco Pieroni, Cons. Mario Nispi Landi, Cons. Vincenzo Palomba, Cons. Cinzia Barisano, Primo Ref. Adelisa Corsetti, Primo Ref. Francesco Targia, Primo Ref. Luisa de Petris;

DELIBERA

la relazione 2010 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 30 aprile 2010.

I RELATORI

f.to Gian Giorgio PALEOLOGO

f.to Giuseppe COGLIANDRO

I CORRELATORI

f.to Simonetta ROSA

f.to Marco PIERONI

f.to Mario NISPI LANDI

f.to Vincenzo PALOMBA

f.to Cinzia BARISANO

f.to Adelisa CORSETTI

f.to Francesco TARGIA

f.to Luisa de PETRIS

IL PRESIDENTE

f.to Tullio LAZZARO

Depositato in Segreteria il 3 maggio 2010

Il Dirigente

f.to Patrizio MICHETTI

PREMESSA

La tempestiva messa a disposizione, da parte della Ragioneria generale dello Stato, del conto annuale del personale delle pubbliche amministrazioni per il 2008, consente alla Corte dei conti di rispettare la cadenza annuale per la presentazione al Parlamento della relazione sul costo del lavoro pubblico prevista dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Il continuo miglioramento nell'attività di rilevazione ed elaborazione dei dati relativi al personale pubblico, operazione molto complessa per il numero di amministrazioni interessate (circa 10 mila) e la quantità delle informazioni da trattare (contenute in 15 tabelle per ciascuna istituzione), rappresenta, infatti, il presupposto indispensabile per onorare l'impegno, che la Corte si è data, di rendere pubblica la relazione entro il 30 aprile, in modo da offrire, per tempo, le proprie valutazioni sulla gestione del personale pubblico al Governo ed al Parlamento i quali, dal mese di luglio, conformemente a quanto prevede la nuova legge di contabilità¹, saranno impegnati nel processo di adozione della "decisione di finanza pubblica".

In un quadro istituzionale che vede sempre più valorizzato il rapporto di collaborazione fra la Corte dei conti, organo dello Stato-comunità, e il Parlamento nazionale in materia di coordinamento della finanza pubblica, la relazione sul costo del lavoro assume particolare rilievo, oltre che per i profili finanziari, per l'aspetto quantitativo di una voce di spesa che rappresenta oltre l'11% del prodotto interno lordo e per avere ad oggetto un fenomeno che riguarda tutte le pubbliche amministrazioni.

Il proficuo rapporto di collaborazione fra i funzionari della Ragioneria generale dello Stato e il Nucleo tecnico per la certificazione dei contratti collettivi, operante presso le sezioni riunite della Corte, ha reso possibile elevare gli standard di qualità dei dati e affinare la loro elaborazione, con particolare riferimento alle informazioni concernenti gli andamenti della contrattazione integrativa.

La Corte auspica che il conto annuale, in linea con le finalità volute dal legislatore e a fronte del forte investimento in risorse umane e materiali che esso richiede, sia in grado di dare, attraverso la rilevazione censuaria dei dati provenienti dalle amministrazioni, una rappresentazione completa, attendibile ed attuale della situazione dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche e della dinamica della spesa di personale, il cui controllo rappresenta un momento importante per gli equilibri di finanza pubblica.

La relazione 2010, elaborata, come di consueto, secondo i paradigmi del controllo sulla gestione (performance auditing), quali comunemente accolti nell'ordinamento comunitario e nell'esperienza internazionale, chiude il ciclo delle valutazioni relative ai risultati delle politiche del personale antecedente al processo riformistico del controllo della spesa di personale, avviato dalla "Finanziaria d'estate"² e concluso dalla "Riforma Brunetta"³.

¹ Legge 31 dicembre 2009, n. 196. Legge di contabilità e finanza pubblica.

² Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

³ Legge 4 marzo 2009, n. 15 e relativo decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

Come già rilevato dalla Corte nell'audizione parlamentare sulla manovra finanziaria per il 2009⁴, la menzionata Finanziaria d'estate è intervenuta sui principali fattori di criticità che hanno impedito il pieno raggiungimento degli obiettivi delle politiche del personale, con particolare riguardo all'entità delle risorse utilizzabili in sede di contrattazione integrativa, alle modalità di distribuzione delle risorse presenti nei fondi unici e al regime dei controlli relativi ai contratti decentrati, al fine non solo di contenere la spesa ma, soprattutto, di correlare i trattamenti accessori alla verifica di reali incrementi di "produttività ed efficienza"⁵ delle amministrazioni pubbliche.

Ancorata, per quanto attiene all'analisi dei risultati gestionali, ai dati del conto annuale del personale pubblico, la relazione 2010, confermando un approccio metodologico consolidato da tempo, descrive, a tutto il mese di marzo del corrente anno, l'evoluzione del quadro normativo, l'andamento della contrattazione nazionale e la complessiva dinamica della spesa per redditi da lavoro dipendente, quale desumibile dai dati di contabilità nazionale.

Lo scenario di riferimento per la nuova tornata contrattuale risulta significativamente mutato per effetto della sottoscrizione di una nuova intesa tra il Governo e le organizzazioni sindacali, destinata a sostituire l'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi, e dell'entrata in vigore della "Riforma Brunetta".

Il nuovo assetto delle relazioni sindacali prevede una modifica dei criteri per la procedura relativa alla quantificazione delle risorse da destinare ai rinnovi contrattuali. L'accordo di aprile 2009, riguardante specificamente il personale pubblico, prevede l'adeguamento delle sole componenti stipendiali della retribuzione all'andamento dell'inflazione, ora misurata sulla base di un indicatore, elaborato da un soggetto con carattere di terzietà, in modo tale da consentire un tempestivo avvio delle trattative sulla base di un parametro di crescita maggiormente credibile e condiviso rispetto al tasso di inflazione programmata.

Emanato in anticipo rispetto al termine previsto dalla legge delega, il decreto legislativo n. 150 del 2009 chiude una stagione caratterizzata dalla continua opera di rimaneggiamento del testo unico sul rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

Il decreto interviene nella disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, con un approccio che dichiaratamente indica, quali momenti fondanti di una nuova politica del personale, una profonda rivisitazione del riparto di competenza tra legge e contratto collettivo e una forte accentuazione del principio di selettività nell'attribuzione di trattamenti accessori, da correlare all'esito di un diverso sistema di valutazione della performance delle amministrazioni e del merito individuale, che viene regolamentato in via esclusiva dalla legge, con la conseguente riduzione degli spazi sinora occupati dalla contrattazione collettiva nazionale ed integrativa.

Le difficoltà incontrate nella complessa operazione di riordino dei comparti di contrattazione, destinata a riflettersi sulle stesse regole per l'ammissibilità delle

⁴ Il testo relativo alla predetta audizione, svoltasi il 2 luglio 2008, è stato approvato con delibera delle sezioni riunite n. 27/AUD/08.

⁵ Articolo 13, comma 6, lettera d), decreto legislativo n. 150 del 2008.

organizzazioni sindacali alle trattative, ha determinato il rinvio di almeno un anno della sessione negoziale. In linea con quanto sopra, la legge finanziaria 2010 prevede la sola corresponsione agli interessati dell'indennità di vacanza contrattuale.

In questo contesto, la Corte ha ritenuto utile effettuare una stima del costo della tornata contrattuale 2010-2012, mettendo a raffronto i risultati ottenuti applicando le regole degli accordi di aprile 2009 e di luglio 1993.

La Corte, conclusivamente, auspica un pronto recupero di tempestività nell'avvio delle trattative per i rinnovi contrattuali, presupposto per un effettivo funzionamento delle nuove regole sulla compatibilità della dinamica retributiva dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche - basate su un delicato equilibrio di anticipazioni e recuperi - ed una rapida e condivisa attuazione delle misure contenute nella "Riforma Brunetta" per migliorare il ciclo della performance delle amministrazioni, nella consapevolezza che un recupero di produttività ed efficienza del settore pubblico rappresenta un importante strumento per favorire la ripresa dell'economia reale del Paese.

SINTESI DELLE OSSERVAZIONI E DELLE RACCOMANDAZIONI

1. Le politiche del personale antecedenti l'emanazione del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, i cui risultati gestionali formano oggetto di valutazione alla luce dei dati contenuti nel conto annuale del personale pubblico, aggiornati al 31 dicembre 2008, risultano incentrate prevalentemente, fin dall'avvio della privatizzazione del pubblico impiego, su misure volte al contenimento delle assunzioni ed alla riduzione degli organici.

L'analisi della Corte conferma in modo definitivo i limiti intrinseci degli obiettivi e dei relativi strumenti ma, anche e soprattutto, l'adozione di prassi amministrative non sempre in linea con i principi più volte enunciati nelle diverse leggi finanziarie.

Le misure dirette al contenimento del turnover sono state, infatti, sin dall'origine, stemperate dalla contestuale previsione di un numero molto elevato di deroghe ed eccezioni, riferite, di volta in volta, a specifiche categorie di personale.

Un dispositivo normativo parcellizzato che ha richiesto notevoli sforzi di governo, in ragione della sua complessità, e che è stato vissuto dalle amministrazioni come una mera limitazione all'autonomia organizzativa, in quanto finalizzato esclusivamente al contenimento della spesa, più che alla verifica della rispondenza dell'assetto organizzativo alle missioni da svolgere ed alle nuove competenze da esercitare.

Le risultanze gestionali relative al 2008 risentono, in particolare, delle disposizioni contenute nella legge finanziaria 2007 (articolo 1, comma 523, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), con il quale viene attenuato il blocco delle assunzioni previsto in via generale dall'articolo 1, comma 95, della legge finanziaria 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311), consentendo alle amministrazioni di procedere, a partire dal 2008, a nuove assunzioni nella misura corrispondente ad una spesa pari al 20% dei risparmi derivanti dalle cessazioni dal servizio verificatesi nell'esercizio precedente.

Tale percentuale viene elevata al 60%, a decorrere dal 2010, dall'articolo 3, comma 102, della legge finanziaria per il successivo esercizio 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244).

La legge finanziaria 2007 ha, inoltre, avviato un vasto programma di stabilizzazione del personale precario (articolo 1, commi 519, 526, 558) da espletare nel triennio 2007-2009, la cui applicabilità è stata estesa dalla legge finanziaria 2008 (articolo 3, comma 90) anche al personale che abbia conseguito i previsti requisiti di anzianità di servizio in virtù di contratti stipulati anteriormente al 28 settembre 2007.

Il citato decreto-legge n. 112 del 2008, i cui risultati, sul piano gestionale, potranno essere valutati nelle prossime relazioni, contiene un significativo mutamento degli strumenti per il perseguimento delle politiche pubbliche in materia di personale.

Il decreto interviene sui principali fattori di criticità che hanno impedito il pieno raggiungimento degli obiettivi delle politiche di personale e, in particolare, sull'entità delle risorse utilizzabili in sede di contrattazione integrativa, sulle modalità di distribuzione delle somme presenti nei fondi unici, sul regime dei controlli relativi ai contratti decentrati, al fine non solo di un contenimento della spesa ma, anche, di correlare i trattamenti accessori alla verifica di reali incrementi di produttività ed efficienza delle amministrazioni pubbliche.

Proseguendo nella ricostruzione del quadro normativo, il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, attuativo delle deleghe contenute nella legge 4 marzo 2009, n. 15, effettua una profonda rivisitazione del testo unico sul rapporto di lavoro pubblico (decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165) ridisegnando il riparto di competenze tra legge e contratto collettivo e accentuando il principio di selettività nella attribuzione di trattamenti accessori e del merito individuale da correlare all'esito di un nuovo sistema di valutazione della performance delle amministrazioni e del merito individuale.

2. La contrattazione collettiva nazionale fino a tutto il biennio 2006-2007 non è riuscita a mantenere la crescita delle retribuzioni nei limiti previsti dall'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi.

Il grafico, riportato nel paragrafo 2.1 del capitolo secondo, dà immediata evidenza del divario tra l'andamento della contrattazione e la dinamica del fenomeno inflattivo, in esito ad una prassi distorsiva in prosieguo dettagliatamente ricostruita ed analizzata.

La sessione negoziale relativa al biennio 2008-2009, in fase di completamento alla data di stesura della presente relazione, riconosce agli interessati, per la prima volta dall'avvio della privatizzazione del pubblico impiego, incrementi sostanzialmente in linea con il tasso di inflazione programmata (3,2%) decorrenti, peraltro, dal secondo anno di vigenza dei contratti, con anticipata corresponsione per il 2009 della sola indennità di vacanza contrattuale.

Da un lato, infatti, la decisione di anticipare alla manovra estiva relativa all'esercizio 2009 la quantificazione delle risorse ha consentito un più sollecito avvio delle trattative; dall'altro, la trattativa si è incentrata sulle modalità di recupero dei tagli alle retribuzioni accessorie apportati dal decreto-legge n. 112 del 2008.

La Corte conferma le perplessità, già espresse in sede di certificazione delle diverse ipotesi di accordo, circa la praticabilità della restituzione ai fondi dei predetti tagli, come previsto in un protocollo di intesa sottoscritto dal Ministro della funzione pubblica e le organizzazioni sindacali. A tutt'oggi, infatti, tale operazione, nonostante la previsione di misure in tal senso contenute nella legge finanziaria 2009, ha avuto un esito limitato e parziale.

La prossima tornata contrattuale è destinata a svolgersi in un quadro normativo profondamente mutato. Una specifica intesa, sottoscritta il 30 aprile 2009, ha profondamente rivisitato i contenuti dell'accordo di luglio 1993 sull'assetto delle relazioni sindacali e le procedure di contrattazione.

Il tasso d'inflazione programmata, quale parametro per determinare la compatibilità economico-finanziaria dei rinnovi contrattuali, viene sostituito da un indicatore, elaborato da un "soggetto terzo di riconosciuta autorevolezza e

affidabilità”, basato sull’andamento previsionale nel periodo di riferimento dell’indice europeo armonizzato per i prezzi al consumo (IPCA), depurato dall’andamento dei costi dei prodotti energetici importati.

Per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni l’indice IPCA dovrebbe rappresentare la base di riferimento per la determinazione concordata con le organizzazioni sindacali del parametro per l’adeguamento al mutato potere di acquisto delle sole componenti stipendiali della retribuzione, con esclusione di ogni rivalutazione automatica dei trattamenti accessori.

Il nuovo quadro delle procedure per la contrattazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, richiede, al pari di quello precedente, un rigoroso rispetto della sincronia dei rinnovi contrattuali.

Le difficoltà incontrate nella definizione dei nuovi comparti di contrattazione, in conseguenza dello stretto collegamento della materia con le modalità di rilevazione della rappresentatività sindacale e, in definitiva, degli stessi requisiti di ammissione alle trattative, ha di fatto già determinato lo slittamento di almeno un anno nell’avvio delle trattative per i rinnovi contrattuali.

La legge finanziaria 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191) stanZIA, per il triennio 2010-2012, esclusivamente le risorse necessarie alla corresponsione dell’indennità di vacanza contrattuale.

Un confronto effettuato dalla Corte tra il nuovo meccanismo per la quantificazione delle risorse e quello previsto nell’accordo di luglio 1993 mostra come le nuove regole premiano i comparti con minor incidenza del trattamento accessorio sul totale delle retribuzioni.

3. La contrattazione integrativa, in attuazione di quanto disposto dall’articolo 67 del citato decreto-legge n. 112 del 2008, è stata sottoposta ad un rinnovato regime dei controlli che vede il coinvolgimento della Corte dei conti nelle sue strutture centrali e periferiche.

La Corte ha già avviato i contatti con la Ragioneria generale dello Stato per migliorare la qualità dei dati relativi all’andamento della contrattazione integrativa, al fine di poter ampliare, a partire dalla prossima tornata contrattuale 2010-2012, i contenuti della relazione sul costo del lavoro pubblico. Da una prima generale ricognizione della dinamica delle fonti di alimentazione dei fondi unici e degli impieghi delle risorse emerge un quadro estremamente variegato non solo delle modalità di utilizzo delle risorse ma anche delle stesse procedure per la quantificazione delle risorse.

L’andamento della contrattazione collettiva, fino a tutto il biennio 2006-2007, non è riuscito a contenere la dinamica di crescita delle retribuzioni nei limiti previsti dall’accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi.

4. I risultati d’insieme della gestione del personale confermano la scarsa efficacia di politiche di personale incentrate prevalentemente sul contenimento delle assunzioni e sulla riduzione degli organici.

Dette politiche hanno determinato una flessione, peraltro contenuta (1,3%), della consistenza dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, che, al 31 dicembre 2008, hanno raggiunto complessivamente le 3.598.874 unità. Tale

riduzione non si è però tradotta in una diminuzione della spesa. La flessione del personale si è concentrata nell'ambito del settore statale, maggiormente inciso dalle politiche di razionalizzazione, mentre la consistenza del personale non statale risulta sostanzialmente stabile.

E' diminuito sia il personale assunto con contratto a tempo determinato, sia, in maggior misura, l'utilizzo di lavoratori socialmente utili e il ricorso a contratti di formazione e lavoro (dimezzati rispetto al 2006); è cresciuto, per contro, il ricorso al lavoro interinale.

Alla limitata contrazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni fa riscontro una maggiore crescita del "costo del personale", pari al 2,8% rispetto al 2006 e al 7% nei confronti del 2007, con maggiore incidenza nel settore statale.

La componente più significativa della spesa è costituita dalle "retribuzioni lorde del personale" (119,3 miliardi). In questo ambito, alla crescita della spesa per il personale a tempo indeterminato corrisponde una flessione (oltre il 10%) per il personale a tempo determinato.

5. Il personale dirigenziale nel triennio 2006-2008 registra una riduzione della spesa complessiva, al lordo degli arretrati, pari allo 0,8%, a fronte di un aumento di mezzo punto percentuale delle unità annue.

La diminuzione della spesa complessiva riguarda tutte le aree, ad eccezione delle aree V, VII e VIII. Tuttavia, mentre per le aree V e VIII l'aumento è riconducibile all'incremento del personale (sia pure per effetto dei passaggi verticali interni all'amministrazione scolastica), per l'area VII, la ragione della crescita della spesa è da imputare ai rinnovi contrattuali relativi ai bienni economici 2002-2003 e 2004-2005, che hanno avuto luogo nel 2008.

Anche per le aree III e IV è stato siglato un nuovo CCNL (relativo al biennio economico 2006-2007), ma il rinnovo ha prodotto soltanto un incremento della spesa media, senza incidere sulla spesa complessiva.

Il dato rilevante nel triennio è l'aumento della spesa media accessoria di oltre 11 punti percentuali, laddove la componente media fissa della retribuzione cresce in misura contenuta (2,6%).

Le principali cause dell'aumento della spesa accessoria sono: a) il meccanismo di reflusso al fondo unico di amministrazione che consente al personale che rimane in servizio di lucrare una maggior quota di accessorio (posto che le disponibilità dei fondi unici sono paramtrate alla consistenza del personale in servizio all'inizio dell'esercizio e non tengono conto delle cessazioni *medio tempore* intervenute); b) l'intera disponibilità della retribuzione individuale di anzianità in caso di cessazione dal servizio, in base all'erroneo presupposto che il venir meno delle posizioni giuridiche determini la creazione di risparmi da far confluire nel fondo unico di amministrazione, non considerando che la retribuzione individuale di anzianità è un emolumento pensionabile; c) le disposizioni di leggi speciali che prevedono risorse aggiuntive a favore dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni statali; d) le disposizioni legislative e collettive che prevedono l'integrale utilizzo delle somme per retribuzione di posizione e di risultato disponibili a consuntivo (in deroga ai principi contabili sulle economie delle disponibilità di parte corrente non impegnate nel corso dell'esercizio di riferimento); e) la corresponsione dell'indennità di vacanza

contrattuale, rilevata nel conto annuale come voce di spesa accessoria; f) la corresponsione degli arretrati tra gli accessori della retribuzione.

Va segnalata, con riguardo ai dati esposti nella *tabella* 13 del conto annuale della Ragioneria generale dello Stato per gli anni 2006, 2007 e 2008, l'indeterminatezza di alcune componenti del trattamento accessorio, tra cui la voce "Arretrati anni precedenti" e "Altre spese accessorie ed indennità varie". In entrambi i casi si tratta di voci recanti importi rilevanti che non sembrano pienamente giustificabili. Infatti, con riferimento agli arretrati, come si è detto, i rinnovi contrattuali hanno interessato soltanto alcune aree; per le altre spese accessorie, la vigenza del principio di onnicomprensività della retribuzione del personale dirigenziale determina il loro sostanziale assorbimento nella retribuzione di posizione e di risultato.

In relazione alle predette voci emerge l'incidenza decrescente della retribuzione di posizione sul totale (retribuzione + risultato), che va nella direzione auspicata dal d.lgs. n. 150 del 2009, ove si dispone che il trattamento collegato ai risultati deve costituire almeno il 30% della retribuzione complessiva del dirigente. Si registrano però forti anomalie nella crescita delle predette componenti (in specie per le aree I e VI), probabilmente riconducibili all'erogazione degli emolumenti nell'anno successivo a quello di riferimento, nonché alla non corretta imputazione dei pagamenti nelle rispettive voci del conto annuale.

Anche sotto questo profilo, la chiarezza nell'esposizione dei dati di spesa del personale, necessaria per un attendibile monitoraggio dei fenomeni che possono incidere sulla lievitazione della principale componente della spesa corrente, esige ulteriori affinamenti sul piano metodologico.

6. Il personale non dirigenziale segna nel triennio 2006-2008 una lieve flessione delle unità (1%). Il raffronto con il 2007 evidenzia un andamento in controtendenza, con una modestissima crescita (che peraltro raggiunge nei comparti ricerca e università percentuali significative), dovuta alle politiche avviate nel triennio 2006-2008 le quali, nell'ottica di favorire l'occupazione, hanno attenuato le misure di contenimento della spesa, destinando nuove risorse all'attuazione di piani triennali per la progressiva stabilizzazione di personale precario.

Tale dinamica trova conferma nel valore assunto dal tasso complessivo di turnover nel triennio 2006-2008 (-1,6%; -0,1% e +0,7%) che tuttavia risente sia dell'effetto di trascinamento delle autorizzazioni previste per i precedenti esercizi e delle deroghe consentite dalla normativa per far fronte a situazioni di necessità, sia del processo di stabilizzazione del personale precario che ha portato nel 2008 oltre 23 mila nuove unità tra il personale di ruolo.

Meno incisivi continuano ad essere gli effetti delle disposizioni aventi ad oggetto la riduzione delle dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici, in attuazione degli obiettivi, sempre confermati, di razionalizzare le strutture amministrative. L'elevato tasso di scopertura anche nell'ambito dei comparti virtuosi, accentuato dal reiterato blocco delle assunzioni, ha frenato inoltre i previsti risparmi di spesa.

Non risulta realizzata la riqualificazione del personale anche nel periodo 2006-2008, a causa delle distorsioni e delle criticità, rilevate nel precedente triennio, 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.

Quanto infine all'utilizzo del lavoro flessibile, la rilevazione evidenzia nel 2008 una prima e significativa flessione del personale assunto con contratto a tempo determinato, in conseguenza delle misure restrittive dirette al superamento del lavoro precario.

Il ricorso alle altre forme flessibili di rapporto di lavoro (lavoro interinale, contratti di formazione lavoro e telelavoro), sia pure in crescita, risulta ancora poco diffuso. In tema, occorre pure segnalare la progressiva e consistente flessione dei lavoratori socialmente utili, a causa delle politiche di stabilizzazione.

Quanto al fenomeno della stabilizzazione del personale precario (che segna un incremento superiore al 120% rispetto al 2007), è stato definitivamente circoscritto l'ambito temporale al triennio 2007/2009, non essendo stata prevista alcuna applicazione ulteriore della disciplina di riferimento.

Diversamente, con riferimento al triennio 2010-2012, il legislatore ha individuato specifiche articolazioni del regime di reclutamento ordinario, volte ad agevolare o, quanto meno, a valorizzare, le figure stabilizzabili e non ancora stabilizzate e quelle non stabilizzabili ma, comunque, titolari di posizioni giuridiche qualificate.

Sono state dichiarate incostituzionali le norme che consentivano la stabilizzazione del personale dirigenziale assunto a tempo determinato e del personale dipendente da uffici di diretta collaborazione di organi politici regionali.

Al lordo degli arretrati, l'andamento della retribuzione complessiva del personale a tempo indeterminato mostra una contrazione sensibile nel 2007 (5,3%). Nel 2008, la retribuzione cresce del 10,3%, superando i 76,6 miliardi.

Gli incrementi riconosciuti dai contratti collettivi hanno generato effetti significativi sia sul trattamento fisso che su quello accessorio della retribuzione.

La parte fissa, complessivamente e al lordo degli arretrati, diminuisce nel 2007 del 5,4% e aumenta nel 2008 dell'11,2%.

Anche l'andamento della spesa lorda per retribuzione accessoria espone una complessiva riduzione nel 2007, pari al 4,9%, ed un'espansione di maggiore entità (6,1%) nel 2008.

A fronte di un incremento del 6,7% della retribuzione complessiva al netto degli arretrati nel triennio, la spesa annua pro capite è cresciuta in misura di poco inferiore.

7. Il personale in regime di diritto pubblico è un insieme eterogeneo che, dal punto di vista della natura del rapporto di lavoro, può essere suddiviso in tre categorie: nella prima, il rapporto è regolato interamente ed esclusivamente dalla legge (magistrati ed avvocati dello Stato e personale docente delle università); nella seconda, il rapporto (che riguarda prefetti, diplomatici, personale dirigente della carriera penitenziaria, personale dei Corpi di polizia e delle Forze armate) è oggetto di accordo tra la parte pubblica e le organizzazioni sindacali, il quale, tuttavia, a differenza di quanto previsto per il personale contrattualizzato, è recepito da un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, soggetto al controllo di legittimità della Corte dei conti; nella terza, che concerne solamente il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, il contratto collettivo è sottoposto sia alla certificazione della Corte,

analogamente agli accordi del personale contrattualizzato, sia al controllo di legittimità della stessa Corte sul provvedimento di recepimento (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri).

La dotazione organica del personale in esame non è ricavabile dal conto annuale. Inoltre, per il personale docente delle università non esiste un organico nazionale, dato che la legge attribuisce ai singoli atenei la competenza in materia. E' disponibile, invece, il dato complessivo del personale in servizio: nel 2008, la consistenza è stata di 628.925 unità, con una spesa complessiva di 24,6 miliardi, che ha segnato un incremento del 3,4% nel triennio 2006/2008.

Il personale di magistratura e dell'Avvocatura dello Stato continua a rivelare vuoti di organico per circa 1.300 unità, che riguardano in misura percentualmente maggiore la Corte dei conti.

I Corpi di polizia ed il Corpo nazionale dei vigili del fuoco sono stati destinatari, in particolare, negli anni 2008/2009, di diversi provvedimenti di autorizzazione alle assunzioni, in deroga all'indirizzo generale. Nel 2008, il personale in servizio dei Corpi di polizia è aumentato di 3.597 unità.

Per quanto riguarda la presenza femminile, limitatamente alle categorie per le quali è stato possibile effettuare la rilevazione, si osserva un aumento della stessa che, peraltro, riguarda ancora in misura limitata le posizioni di vertice.

8. L'ultimo capitolo della relazione aggiorna il quadro macroeconomico ricostruito l'anno scorso, proseguendo il raffronto tra la dinamica della spesa per redditi e le altre variabili relative all'andamento dell'economia reale del Paese.

Nel 2010 la spesa per redditi da lavoro dipendente, quale stimata, da ultimo, nella nota di aggiornamento al Documento di programmazione economico-finanziaria 2010-2012, evidenzia una significativa ripresa (+2,8%), a fronte di una crescita più modesta rilevata nell'anno precedente, a causa dello slittamento di un anno della sottoscrizione di parte dei contratti collettivi, che ha comportato a consuntivo una revisione al ribasso delle stime relative al 2009.

La diminuzione del rapporto percentuale fra tale variabile ed il prodotto interno lordo, stimato nel 2010 all'11,2%, appare in tale contesto imputabile esclusivamente ad una ipotizzata ripresa del prodotto in termini nominali, dopo la brusca frenata registrata nel 2009.

CAPITOLO PRIMO

LE POLITICHE DEL PERSONALE

1.1. Gli obiettivi e gli strumenti delle politiche del personale dalla prima privatizzazione al 2008 - 1.2. Il decreto-legge n. 112 del 2008 - 1.3. La legge finanziaria 2009 - 1.4. La “Riforma Brunetta” - 1.4.1. *Considerazioni generali* - 1.4.2. *Il nuovo riparto di competenze tra legge e contratto collettivo* - 1.4.3. *Le relazioni sindacali e le modifiche al procedimento di contrattazione* - 1.4.4. *La valutazione della produttività ed i vincoli alla contrattazione integrativa*

1.1. Gli obiettivi e gli strumenti delle politiche del personale dalla prima privatizzazione al 2008

Più volte, nel riferire sull’andamento del costo del lavoro pubblico, la Corte ha ricostruito il quadro dei principi ispiratori delle politiche per la gestione del personale a partire dal completamento del disegno normativo relativo alla privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche.

Fin dall’emanazione del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, la riforma del pubblico impiego è apparsa espressamente finalizzata ad accrescere l’efficienza delle amministrazioni, a razionalizzare la dinamica dei redditi, a contenere la spesa complessiva entro i vincoli di finanza pubblica, a utilizzare razionalmente le risorse umane¹.

Gli strumenti in concreto utilizzati per garantire il raggiungimento delle predette finalità sono stati, di volta in volta, individuati:

- nella estensione al pubblico impiego delle regole poste nell’accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi;
- nella programmazione delle assunzioni finalizzata ad una riduzione del numero dei dipendenti;
- nella revisione delle piante organiche, da effettuare all’interno del coevo processo di riorganizzazione degli apparati amministrativi e di ridefinizione delle competenze;
- nella correlazione tra i trattamenti accessori da erogare al personale ed un effettivo e misurabile miglioramento dell’efficienza dell’azione amministrativa e dell’impegno individuale dei dipendenti.

¹ Cfr. art. 1, comma 1, del citato d.lgs. n. 29 del 1993 trasfuso, senza sostanziali modifiche, nel corrispondente articolo del testo unico 30 marzo 2001, n. 165.

La verifica a consuntivo effettuata dalla Corte al 31 dicembre 2007², attraverso l'esame dei dati contenuti nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato - concernenti l'andamento della spesa di personale nei diversi comparti, disaggregata nelle sue componenti, della consistenza, dell'inquadramento e delle altre caratteristiche dei dipendenti - ha evidenziato i limiti intrinseci degli obiettivi e dei relativi strumenti ma, anche e soprattutto, l'adozione di modelli comportamentali difforni dai principi ispiratori della riforma che ha determinato il progressivo consolidamento di un assetto dell'impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, non in sintonia con le aspettative della riforma.

La contrattazione collettiva, sul cui andamento si riferisce nel successivo capitolo, ha determinato una dinamica salariale non coerente con i parametri di riferimento previsti nell'iniziale quadro di compatibilità economico-finanziaria.

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

Un dispositivo normativo parcellizzato che, secondo la Corte, ha richiesto notevoli sforzi di governo, in ragione della sua complessità, e che è stato vissuto dalle amministrazioni come una mera limitazione all'autonomia organizzativa, in quanto finalizzato esclusivamente al contenimento della spesa, più che alla verifica della rispondenza dell'assetto organizzativo alle missioni da svolgere ed alle nuove competenze da esercitare.

La normativa più recente in materia, precedente l'emanazione del d.l. n. 112 del 2008, evidenzia una parziale attenuazione dei vincoli alle nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato.

Il blocco del turnover, previsto in via generalizzata per tutte le amministrazioni pubbliche - sia pure, come detto, con la previsione di alcune significative deroghe ed esenzioni - dall'articolo 1, comma 95³, della legge finanziaria 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311), viene attenuato dall'articolo 1, comma 523, della legge finanziaria 2007⁴ che, a decorrere dal 2008, prevede la possibilità di nuove assunzioni nella misura corrispondente ad una spesa pari al 20% dei risparmi derivanti dalle cessazioni dal servizio verificatesi nell'esercizio precedente⁵.

Tale percentuale viene elevata al 60%, a decorrere dal 2010, dall'articolo 3, comma 102, della legge finanziaria per il successivo esercizio 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244).

La legge finanziaria 2007 ha, inoltre, avviato un vasto programma di stabilizzazione del personale precario (articolo 1, commi 519, 526, 558) da espletare nel triennio 2007-2009⁶, la cui applicabilità è stata estesa dalla legge finanziaria

² Relazione 2009 sul costo del lavoro pubblico approvata con delibera delle sezioni riunite n. 11/2009 del 4 maggio 2009.

³ L'art. 1, comma 93, della medesima legge finanziaria prevedeva altresì una riduzione degli organici pari al 5% del valore economico dei complessivi posti di funzione.

⁴ Legge 27 dicembre 2006, n. 296.

⁵ Il successivo comma 527 prevede inoltre la possibilità, per particolari e motivate esigenze di servizio, di ulteriori assunzioni nei limiti delle disponibilità stanziare in un apposito fondo e previo rilascio dell'autorizzazione prevista dall'art. 39, comma 3-ter della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

⁶ Come riferito nel paragrafo 6.7.1., tale riferimento temporale deve intendersi come preclusivo, con divieto di ogni applicazione ultronea della disciplina in questione, trattandosi di normativa

2008 (articolo 3, comma 90) anche al personale che abbia conseguito i previsti requisiti di anzianità di servizio in virtù di contratti stipulati anteriormente al 28 settembre 2007.

La correlazione tra retribuzione accessoria e miglioramento della produttività delle amministrazioni, più volte enunciata all'interno di intese tra il Governo e le organizzazioni sindacali⁷ e ripresa nelle direttive indirizzate all'ARAN dai comitati di settore, non ha mai trovato concreta attuazione negli accordi relativi ai diversi bienni economici, a fronte di rivendicazioni sindacali dirette ad un utilizzo di tutte le risorse disponibili, comprese quelle aggiuntive da destinare ad incentivo della produttività, per la tutela del potere di acquisto delle componenti fisse della retribuzione, in un contesto caratterizzato da notevoli ritardi nella sottoscrizione degli accordi e da un andamento dell'inflazione reale superiore agli obiettivi previsti in sede di programmazione.

La previsione di miglioramenti economici all'interno delle aree di appartenenza, che avrebbe dovuto teoricamente rappresentare un meccanismo premiale per incentivare le prestazioni individuali, si è, di fatto, tradotta nel generalizzato inquadramento in livelli più alti della pressoché totalità degli interessati, senza adeguati meccanismi valutativi improntati ad obiettivi criteri di selettività.

Ne è derivata una crescita delle retribuzioni di fatto ben superiore alle previsioni e una redistribuzione del personale nelle diverse qualifiche determinata dall'intento di assicurare incrementi economici ai dipendenti, più che da reali esigenze delle amministrazioni di disporre di più elevate professionalità per lo svolgimento delle competenze attribuite.

Il complessivo esito degli strumenti previsti dalla citata normativa in materia di personale, osservava la Corte⁸, vede un'amministrazione chiamata a svolgere compiti maggiormente impegnativi, con un numero di dipendenti ridotto, avente maggiore anzianità e concentrato nei livelli più alti dell'organico che ha beneficiato, soprattutto per effetto della contrattazione integrativa, di una dinamica retributiva complessivamente più favorevole rispetto a quella prevista in sede di programmazione.

derogatoria alle ordinarie procedure di reclutamento e, quindi, di stretta interpretazione.

⁷ Significativo in tal senso il memorandum di intesa "Per una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche", sottoscritto dal Ministro per le riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione e le organizzazioni sindacali nel mese di gennaio 2007, i cui contenuti sono stati significativamente ripresi nel documento sulle linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali per il quadriennio 2006-2009 e negli atti di indirizzo dei diversi comitati di settore. Nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2007, la Corte osservava come le impegnative proposizioni contenute nel citato memorandum siano rimaste, in larga misura, non realizzate. I contratti stipulati nel corso del 2007 e nei primi mesi del 2008 mostrano, infatti, un'attenzione meno che modesta alle questioni della produttività del lavoro nel settore pubblico, per cui i previsti miglioramenti retributivi sono destinati ad aumentare, 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.

⁸ Relazione sul costo del lavoro pubblico per gli anni 2003, 2004 e 2005, edito nel mese di maggio 2007.

1.2. Il decreto-legge n. 112 del 2008

Il d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha anticipato gli effetti della manovra per l'esercizio 2009, contiene un significativo mutamento degli strumenti per il perseguimento delle politiche pubbliche in materia di personale.

Come già evidenziato dalla Corte in sede di audizione parlamentare sul documento di programmazione economico-finanziaria per il 2009-2013⁹, le norme contenute nel d.l. n. 112 del 2008 intervengono in modo mirato su tutti gli aspetti problematici più volte segnalati dalla Corte.

In particolare, l'art. 66 rafforza le misure di contenimento della dinamica delle nuove assunzioni, abbattendo drasticamente il tasso di sostituzione dei dipendenti cessati dal servizio nel triennio di riferimento, subordinando, comunque, le nuove assunzioni ad una previa, reale, attuazione delle procedure di mobilità¹⁰.

In materia di revisione degli organici, l'art. 74 vincola le amministrazioni (pena il divieto di nuove assunzioni) non solo e non tanto ad effettuare tagli lineari alla consistenza dei dipendenti, ma ad un complesso procedimento di revisione degli assetti organizzativi finalizzato alla concreta individuazione di uffici da sopprimere attraverso una adeguata redistribuzione delle attività e l'adozione di strumenti per il coordinamento delle attività.

Al fine di contenere la spesa complessiva di personale, l'art. 64 prevede un processo di razionalizzazione dell'organizzazione scolastica attraverso l'aumento di un punto percentuale del rapporto tra alunni e docenti e il riordino degli organici del personale amministrativo tecnico ed ausiliario (ATA), che dovrebbe subire a regime una riduzione pari al 17%¹¹.

Nel prendere atto delle difficoltà di utilizzare lo strumento contrattuale per correlare i trattamenti accessori alla produttività delle amministrazioni, è stabilita direttamente per legge la finalizzazione di alcune delle fonti di alimentazione dei fondi unici.

⁹ Il testo dell'audizione è stato approvato con delibera delle sezioni riunite n. 27/Aud/08.

¹⁰ Per le amministrazioni statali indicate nell'articolo 1, comma 523, della legge finanziaria 2007, il tasso di ricambio è ridotto per il 2009 ad una percentuale pari al 10% delle unità cessate da servizio nell'anno precedente, salva la possibilità per gli enti non interessati alle procedure di stabilizzazione dei precari di ulteriori assunzioni, nei limiti di consistenza di un apposito fondo stanziato nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Tale limite viene elevato al 20% per gli anni 2010 e 2011 e al 50% per il 2012.

¹¹ Le economie lorde derivanti dalla citata disposizione sono state quantificate in 456 milioni per l'anno 2009, con incrementi progressivi nei successivi esercizi fino ad attestarsi a regime nell'esercizio 2012 a 3,19 miliardi. Nella citata audizione, la Corte sollevava perplessità sulle modalità di stima del numero degli alunni e del personale docente, con il conseguente rischio di una sovrastima delle effettive capacità di razionalizzazione del sistema. L'elevato numero di docenti per studente, osservava la Corte, "è riconducibile a fattori non sempre imputabili ad una scelta diretta del legislatore. Influiscono in particolare su tale indicatore, oltre ai *curricula* scolastici, anche gli obblighi contrattuali dei docenti (inferiori alla media OCSE) e la dimensione delle classi (inferiore alla media OCSE) che si riconnette alla situazione della rete scolastica (di competenza regionale), ai vincoli derivanti dall'attuale situazione dell'edilizia scolastica ed alla dimensione demografica dei Comuni, cui compete la messa a disposizione delle strutture".

Sottolineava, infine, la Corte come il preannunciato taglio degli organici (32.105 unità nell'anno scolastico 2009/2010, 47.665 unità nell'anno scolastico 2010/2011 e 67.341 unità nell'anno scolastico 2011/2012), appariva di dimensioni impegnative anche alla luce dei risultati conseguiti dalle precedenti manovre di contenimento.

L'art. 67, comma 2, effettua preliminarmente una doverosa ricognizione, più volte sollecitata dalla Corte¹², di tutte le leggi speciali che prevedono incentivi al personale quantificando il relativo gettito¹³.

L'efficacia delle predette norme è sospesa per l'esercizio 2009, con una parziale riassegnazione delle risorse nel 2010 (in misura pari all'80%), a condizione che le stesse vengano erogate secondo criteri di selettività e premialità non derogabili dalla contrattazione integrativa¹⁴.

Gli stessi fondi unici, in aggiunta al taglio sopra evidenziato, subiscono un'ulteriore riduzione del 10% rispetto alle regole di crescita poste nell'art. 1, comma 189, della legge finanziaria 2006, che aveva cristallizzato il loro ammontare a quello accertato al termine del 2004 (art. 67, comma 5).

La predetta disposizione, che pure rappresenta il primo tentativo di incidere su una delle variabili nevralgiche per il contenimento della spesa di personale, ha di fatto prodotto risultati minori delle attese a causa della possibilità prevista nei contratti successivamente sottoscritti, di destinare alla contrattazione integrativa ulteriori risorse aggiuntive e, inoltre, alla non facile applicazione delle regole che escludono determinate fonti di finanziamento dal previsto raffronto con l'ammontare accertato dei fondi per l'esercizio 2004¹⁵.

A fronte dei predetti tagli, destinati a tradursi per la prima volta in un effettivo decurtamento del trattamento economico complessivamente spettante a determinate categorie di personale, l'art. 61, comma 17, prevede la possibilità di una integrazione dei fondi da destinare alla contrattazione integrativa attraverso l'utilizzo di una quota parte dei risparmi di spesa connessi con le misure¹⁶ introdotte nei precedenti commi del citato articolo¹⁷.

¹² Nella citata relazione sul costo del lavoro pubblico per gli anni 2003, 2004 e 2005 osservava la Corte, in merito ai rapporti tra contrattazione nazionale e integrativa, come "...risulta ormai consolidato un sistema a doppio binario che vede le risorse stanziare dalle diverse leggi finanziarie, utilizzate pressoché esclusivamente per attribuire agli interessati incrementi delle sole voci tabellari, con rinvio dell'intera disciplina dei trattamenti accessori, numerosi dei quali aventi carattere fisso e continuativo, e soprattutto delle materie relative alle progressioni di carriera e alla contrattazione decentrata, finanziata dalle disponibilità accertate, al termine di ciascun esercizio di riferimento, nei diversi fondi unici di amministrazione. Tali fondi risultano in concreto alimentati da una molteplicità di fonti, il cui gettito, legato ad una pluralità di norme legislative e collettive, spesso neppure esattamente e compiutamente censite, finora non è mai stato quantificato attraverso opportune serie storiche".

¹³ Sulla base dei dati storici relativi al gettito delle disposizioni censite, l'importo complessivo delle economie di spesa viene quantificato in 470 milioni di euro. A regime la riduzione del 20% dovrebbe garantire risparmi pari a 106 milioni.

¹⁴ Il comma 1 dell'articolo 67 prevede, altresì, una riduzione degli incentivi spettanti ai dipendenti del Ministero dell'economia e delle finanze in connessione con il raggiungimento di particolari obiettivi in materia di contrasto all'evasione fiscale; più che da reali esigenze di contenimento della spesa, la disposizione appare volta a contenere gli effetti di un beneficio legato a fattori che spesso prescindono dall'impegno individuale degli interessati.

¹⁵ Le complesse regole per l'attuazione dell'articolo 1, comma 189, della legge finanziaria 2006 sono contenute nella Circolare RGS n. 28 del 14 giugno 2006.

¹⁶ Il citato articolo 61 prevede una serie di tagli e riduzioni alle spese per consulenze, relazioni esterne, compensi per incarichi arbitrari, gettoni di presenza etc.

¹⁷ I risparmi di spesa, accertati al termine di ciascun esercizio finanziario, sono versati annualmente ad un apposito capitolo di entrata del bilancio per essere riassegnati ad uno specifico fondo avente una dotazione iniziale pari a 200 milioni di euro annui. Oltre che all'incremento dei fondi unici, le predette economie sono destinate alla tutela della sicurezza pubblica ed al soccorso pubblico. Il riparto tra le diverse finalità è demandato ad un decreto del Ministro dell'economia di concerto con

La stessa norma sottopone la contrattazione integrativa, ritenuta causa principale di incontrollati incrementi della spesa di personale, a controlli più rigorosi, demandando, tra l'altro, alla Corte dei conti il compito di riferire al Parlamento sull'evoluzione della consistenza dei fondi unici nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, sulla concreta adozione di criteri improntati alla premialità ed al riconoscimento del merito per l'erogazione di trattamenti accessori, nonché sulla effettiva selettività dei percorsi di carriera del personale.

La stessa Corte viene, altresì, facoltizzata a proporre interventi correttivi a livello di comparto o di singolo ente mentre, quale norma di chiusura, viene ribadito l'obbligo di sospendere, in caso di accertata elusione dei limiti, le clausole contrattuali, con l'obbligo di recupero di quanto erogato, nella tornata negoziale successiva¹⁸.

Finalizzata a garantire non tanto risparmi di spesa, quanto una maggior efficienza e produttività delle amministrazioni, appare la nuova disciplina sulla decurtazione dei compensi in caso di malattia e sulla reperibilità dei dipendenti e quella relativa alla riduzione delle prerogative sindacali accompagnata a più rigorose modalità di controllo per la loro fruizione¹⁹.

Il quadro degli interventi in materia di personale è completato con la decisione di anticipare la quantificazione e la copertura delle risorse da destinare ai rinnovi contrattuali relativi al biennio 2008-2009, ad integrazione di quanto previsto dalla legge finanziaria 2008 che aveva limitato la definizione delle risorse, a quelle occorrenti per la corresponsione della indennità di vacanza contrattuale.

L'integrazione delle risorse in corso di esercizio ha consentito un più rapido avvio delle trattative con le organizzazioni sindacali prima della approvazione della legge finanziaria 2009, con conseguente recupero del ritardo nella sottoscrizione degli accordi, di fatto sottoscritti - almeno quelli del personale non dirigenziale - nei primi mesi del 2009.

La Corte ritiene condivisibile la soluzione adottata che consente di contemperare il rispetto delle regole di contabilità, secondo cui la quantificazione delle risorse necessarie ai rinnovi è riservata alla legge finanziaria, con l'esigenza di un avvio tempestivo delle trattative, sulla base di un preliminare vincolante impegno ancorché contenuto entro limiti compatibili con il quadro programmatico.

1.3. La legge finanziaria 2009

In attesa della conclusione del dibattito relativo al processo di revisione dell'assetto normativo del pubblico impiego, che prenderà corpo nella legge delega

quello dell'interno.

¹⁸ La citata previsione risulta, peraltro, in parte modificata dall'articolo 55 del d.lgs. 17 ottobre 2009, n. 150 che, opportunamente, inserisce la previsione all'interno del nuovo testo del d.lgs. n. 165 del 2001. Sugli esiti della prima applicazione delle disposizioni in materia di controlli sulla contrattazione integrativa si rinvia al successivo capitolo terzo.

¹⁹ In sede di certificazione dell'accordo quadro relativo alla ridefinizione delle prerogative sindacali (delibera n. 35/2008 delle sezioni riunite), la Corte osservava che la riduzione dell'entità delle prerogative sindacali non determina risparmi in senso proprio per le amministrazioni interessate, ma esclusivamente un recupero di produttività derivante dalla presenza di un maggior numero di interessati sul luogo di lavoro, difficilmente quantificabile in termini economici, se non nelle limitate ipotesi di sostituzione obbligatoria degli assenti con personale a tempo determinato. Per ulteriori approfondimenti, si rinvia al capitolo secondo della presente relazione.

4 marzo 2009, n. 15 e nel decreto legislativo di attuazione, la legge finanziaria per l'esercizio 2009²⁰ contiene alcune significative disposizioni in materia di personale.

Anticipando i contenuti del nuovo accordo sull'assetto delle relazioni sindacali sottoscritto nel mese di gennaio 2009, la citata legge finanziaria, con l'art. 2, comma 35, autorizza le amministrazioni statali a corrispondere immediatamente ai dipendenti incrementi retributivi pari all'entità delle risorse stanziare nella stessa legge, indipendentemente dalla sottoscrizione dei contratti collettivi²¹.

Viene, inoltre, ribadita l'obbligatorietà della corresponsione immediata agli interessati dell'indennità di vacanza contrattuale, la cui erogazione, nonostante la previsione di specifiche modalità di calcolo, fino all'emanazione della legge finanziaria 2008, era subordinata alla sottoscrizione di un vero e proprio accordo collettivo, soggetto alle regole procedurali previste nell'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001²².

Nel confermare l'ammontare delle risorse per i rinnovi contrattuali relativi al biennio 2008-2009, già quantificate e coperte nella manovra estiva, l'art. 1, commi 32, 33 e 34, precisa ulteriormente le modalità e le fonti di finanziamento per la riassegnazione alla contrattazione integrativa di risorse pari all'ammontare dei tagli apportati dall'art. 67 del d.lgs. n. 112 del 2008²³.

In aggiunta a quanto già previsto dall'art. 61 del medesimo d.l. n. 112 del 2008, vengono individuati due ulteriori canali di rifinanziamento: il trasferimento di risorse scaturenti da processi di razionalizzazione della spesa di personale (ulteriori rispetto a quanto preso in considerazione per determinare l'ammontare dei saldi di finanza pubblica) e i cosiddetti "risparmi organizzativi", cioè le economie connesse alla riduzione dei costi di funzionamento delle amministrazioni. A tutt'oggi, come più approfonditamente riferito nel capitolo secondo, sono ancora in corso le

²⁰ Legge 22 dicembre 2009, n. 208.

²¹ Si tratta di una mera dichiarazione di intenti finalizzata a preconstituire uno strumento di pressione nei confronti del sindacato, di fatto non applicata in quanto la contrattazione per il biennio 2008-2009 era già in fase di svolgimento. La materia è stata, successivamente, regolamentata dal citato accordo di aprile 2009 sull'assetto delle relazioni sindacali.

²² Di fatto, l'unico caso di corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale ha riguardato i dipendenti non dirigenti dell'ENEA. Il relativo contratto collettivo, sottoscritto il 15 luglio 2004, è stato certificato dalla Corte dei conti con delibera n. 30/2004. In quella sede, la Corte, riprendendo considerazioni già svolte nella relazione sul costo del lavoro pubblico negli anni 2001 e 2002 osservava, tra l'altro, che l'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi sembrava ipotizzare, anche per i comparti di contrattazione del personale pubblico, una automatica corresponsione del beneficio in questione a partire dall'inizio del quarto mese successivo alla data di scadenza degli accordi. Tale originaria previsione è stata, peraltro, successivamente integrata in tutti i contratti collettivi relativi al quadriennio 1998-2001 e ai due bienni economici, con una clausola che prevede, per la concreta erogazione della predetta indennità, la stipula di uno specifico accordo collettivo da concludere con la procedura di cui all'art. 48 del d.lgs. n. 165 del 2001. Proprio la complessità della predetta procedura e il modesto valore del compenso ha, di fatto, rappresentato un ostacolo alla concreta applicazione del predetto istituto. La specifica contrattazione sul punto, osservava la Corte, verrebbe, infatti, a soprapporsi a quella ordinaria. A causa dei tempi tecnici necessari alla conclusione di specifici accordi, si verificherebbe, comunque, la perdita di significatività di un istituto introdotto proprio per garantire un immediato, se pur parziale, adeguamento della retribuzione alla dinamica inflattiva.

²³ Le trattative erano state avviate sulla base di uno specifico protocollo di intesa tra il Governo e le Confederazioni sindacali, con il quale, a fronte dell'accettazione di incrementi pari al tasso di inflazione programmata decorrenti inoltre dal 1° gennaio 2009, veniva previsto il pieno recupero di tutti i tagli apportati ai fondi unici derivanti sia dalla riduzione del gettito delle leggi speciali, sia dal previsto inasprimento del limite di crescita.

procedure per la verifica delle economie realizzate e la loro successiva riassegnazione alle amministrazioni interessate.

1.4. La “Riforma Brunetta”

1.4.1. Considerazioni generali

Emanato in anticipo rispetto al termine previsto nella legge delega²⁴, il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, chiude una stagione caratterizzata da ripetuti interventi settoriali in materia di pubblico impiego e dalla continua opera di rimaneggiamento, manutenzione e modifica del d.lgs. n. 165 del 2001.

Il nuovo intervento delinea una riforma organica della materia con un approccio che dichiaratamente indica, quale momento fondante di una nuova politica del personale, una forte accentuazione del principio di selettività nella attribuzione di trattamenti accessori, da correlare all’esito di un diverso sistema di valutazione della performance delle amministrazioni e del merito individuale, regolamentato in via esclusiva dalla legge, con la conseguente riduzione degli spazi sinora occupati dalla contrattazione nazionale ed integrativa.

La Corte prende positivamente atto di una ritrovata celerità nello svolgimento della complessa attività procedurale propedeutica all’emanazione del citato decreto legislativo che ha, comunque, consentito di acquisire importanti contributi (tradottisi, in taluni casi, in modifiche al testo predisposto dal Governo) da parte della Conferenza unificata Stato-Regioni e delle competenti Commissioni parlamentari.

Significativa anche la decisione di accorpate in un unico testo normativo l’attuazione di tutte le deleghe contenute all’interno della citata legge n. 15 del 2009 concernenti: le modifiche alla disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (art. 2); le nuove regole per la contrattazione nazionale e integrativa (art. 3); le modalità e le tecniche per la valutazione della performance delle diverse strutture e della produttività del personale (art. 4); gli strumenti di valorizzazione del merito individuale (art. 5); il nuovo quadro di riferimento della dirigenza pubblica (art. 6); la revisione della normativa in materia di sanzioni disciplinari e di responsabilità dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (art. 7).

Tale decisione ha, infatti, consentito lo svolgimento di un dibattito su tutti gli aspetti relativi ad un complesso intervento legislativo, inteso, fin dall’origine, a raccordare tra loro la disciplina del rapporto di lavoro e l’organizzazione delle amministrazioni, e di predisporre, all’interno di un unico contesto normativo, gli strumenti necessari a garantire l’attuazione del disegno riformatore, rendendo credibile la definizione di una vincolante tempistica per i successivi adempimenti.

Da un punto di vista redazionale, i primi tre titoli contengono un’esauriva ed autonoma disciplina di alcuni aspetti della complessiva riforma (principi generali, misurazione, valutazione e trasparenza della performance, merito individuale e premi), mentre il quarto, concernente le nuove norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, si sostanzia in una riscrittura del precedente testo unico sul pubblico impiego, effettuata utilizzando la

²⁴ Legge 4 marzo 2009, n. 15.

tecnica della evidenziazione delle specifiche modifiche apportate ai corrispondenti articoli del d.lgs. n. 165 del 2001.

Ferma restando l'unitarietà del disegno complessivo ed il rapporto di stretta strumentalità tra le norme contenute nei diversi articoli del d.lgs. n. 150 del 2009, la Corte ritiene utile in questa sede effettuare una sintetica analisi delle disposizioni concernenti le materie oggetto specifico della presente relazione, quali quelle riguardanti il nuovo rapporto tra legge e fonti negoziali per la disciplina del rapporto di lavoro, l'assetto delle relazioni sindacali e le procedure di contrattazione, i limiti e i controlli sulla contrattazione integrativa.

1.4.2. Il nuovo riparto di competenze tra legge e contratto collettivo

Il d.lgs. n. 150 del 2009 effettua preliminarmente una profonda riconsiderazione del confine (rivelatosi estremamente mobile e permeabile) tra fonti autoritative e negoziali in materia di disciplina del rapporto di lavoro del personale pubblico, delineando un quadro per molti versi simile al contenuto originario del d.lgs. n. 29 del 1993.

Il d.lgs. 3 marzo 1998, n. 80, con cui era stata avviata la cosiddetta seconda privatizzazione del pubblico impiego, aveva ampliato l'area di intervento della contrattazione anche agli aspetti concernenti la micro organizzazione degli uffici, attribuendo alla fonte negoziale una competenza generale ed esclusiva a disciplinare "tutte le materie relative rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali".

A fronte di tale competenza, già di per sé molto ampia, la contrattazione è successivamente intervenuta in materie oggetto di specifica riserva di legge, quali, ad esempio, quelle riguardanti le modalità per la stabilizzazione dei precari, le procedure di mobilità verticale del personale - cioè l'inquadramento in un'area superiore a quella di appartenenza (considerata dalla Corte costituzionale come assimilabile ad una nuova assunzione) - fino a prefigurare possibili impatti sul trattamento pensionistico di alcuni istituti retributivi.

Il nuovo testo dell'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001 limita la competenza dei contratti collettivi alla sola determinazione dei diritti e degli obblighi "direttamente pertinenti al rapporto di lavoro" ed elenca, poi, le materie interamente riservate alla legge e quelle ulteriori (sanzioni disciplinari, valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, mobilità e progressioni economiche), relativamente alle quali l'autonomia negoziale è consentita negli esclusivi limiti previsti dalla stessa normativa.

Particolarmente significativa del nuovo rapporto tra le fonti, è la modifica apportata all'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001: la generale possibilità per i contratti collettivi di disapplicare disposizioni normative attributive di specifici trattamenti, viene limitata, ora, ai soli casi in cui la norma stessa si autoqualifichi, fin dall'origine, come derogabile in esito ad una sopravvenuta diversa disciplina negoziale.

Il rapporto tra la legge e la contrattazione collettiva viene, anzi, drasticamente invertito dalla norma (art. 2, comma 3-bis) che prevede la nullità delle disposizioni contrattuali contrarie a norme imperative e l'automatico inserimento di queste ultime all'interno dei contratti collettivi.

Al riguardo, osserva la Corte che la previsione, contenuta nel citato d.lgs. n. 80 del 1998, di una competenza esclusiva della contrattazione in materia di determinazione dei trattamenti economici, aveva come obiettivo l'individuazione di

un momento unitario di determinazione complessiva della dinamica retributiva e della politica dei redditi, tendenzialmente omogenea in tutti i comparti. Quanto sopra al fine di superare le distonie del precedente sistema, caratterizzato dalla possibilità di intervenire in materia di determinazione dei trattamenti economici, tramite leggi attributive di benefici in favore di determinate categorie di dipendenti, al di fuori dei parametri di crescita indicati negli strumenti di programmazione.

Il forte ridimensionamento dei contratti collettivi - ritenuti strumento non idoneo ad assicurare il contenimento della spesa di personale e, soprattutto, la correlazione tra trattamenti accessori e miglioramento della produttività delle amministrazioni - trova riscontro nella nuova norma di chiusura del sistema (art. 47-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001) secondo cui, decorso un termine estremamente breve (60 giorni) dalla entrata in vigore della legge finanziaria, le amministrazioni sono autorizzate ad erogare, comunque, incrementi retributivi parametrati alla quantificazione delle risorse per i rinnovi contrattuali. Analoga disposizione (art. 40, comma 3-*ter*), consente ai singoli enti di procedere unilateralmente a disciplinare le materie demandate alla contrattazione integrativa in caso di mancato accordo con le organizzazioni sindacali.

1.4.3. Le relazioni sindacali e le modifiche al procedimento di contrattazione

Nell'ambito di un generale riordino delle procedure di contrattazione e dell'assetto delle relazioni sindacali, il d.lgs. n. 150 del 2009 ridefinisce la composizione e le competenze dei comitati di settore, i rapporti tra questi ultimi e l'ARAN, i poteri di coordinamento del Governo sulla politica contrattuale relativamente al personale appartenente ad amministrazioni non statali.

Momento centrale della riforma è la ridefinizione delle modalità di aggregazione dei dipendenti all'interno delle aree e dei comparti di contrattazione.

Il nuovo testo dell'art. 40, comma 2, demanda l'operazione di riordino dei comparti ad uno specifico quadro propedeutico all'avvio della nuova stagione contrattuale e predetermina in quattro il limite massimo delle nuove aggregazioni del personale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni cui dovrebbero corrispondere altrettante separate aree per la dirigenza. Dal combinato disposto del predetto articolo con il successivo art. 41, comma 2, si desume, inoltre, che due dei quattro comparti dovrebbero riguardare rispettivamente il personale delle Regioni e quello degli enti locali.

Il limite posto dalla legge ad una materia che rappresenta uno dei momenti importanti dell'autonomia negoziale, è destinato a produrre - al di là degli aspetti tecnici correlati alla esigenza, più volte sottolineata anche dalla Corte, di evitare una eccessiva frammentazione della sessione negoziale - un rilevante impatto sulla complessiva materia delle relazioni e dei diritti sindacali.

Nel testo originario le regole sulla rappresentatività contenute nell'art. 43 del d.lgs. n. 165 del 2001 (5% quale media tra il dato elettorale e quello associativo), per l'ammissione delle organizzazioni sindacali ai tavoli di contrattazione nazionale, avrebbero dovuto essere riferite ad aggregazioni del personale di dimensioni decisamente maggiori ed eterogenee dal punto di vista delle professionalità.

Ciò avrebbe potuto, in concreto, privare del potere di rappresentatività e, di conseguenza, anche delle prerogative e degli altri diritti previsti nello statuto dei lavoratori (obblighi di informativa, uso delle bacheche, convocazione di assemblee

sui luoghi di lavoro, etc.), organizzazioni sindacali dotate di una rappresentatività specifica nei singoli settori.

Osserva in proposito la Corte che, se da un lato la norma rispondeva all'interesse comune anche ai lavoratori di evitare un'eccessiva dispersione dell'azione di autotutela e di favorire una sintesi di interessi non circoscritta a logiche settoriali proprie di più o meno piccoli gruppi di pressione, tuttavia una drastica riduzione di rappresentatività presupponeva l'avvio di un difficile processo di riaggregazione delle organizzazioni sindacali, che avrebbe richiesto tempi più distesi rispetto a quelli previsti dalla riforma (decorrenza a far data dalla tornata contrattuale 2010-2013). Proprio la difficoltà nel dare attuazione alla specifica normativa sul punto ha, di fatto, già determinato, come si dirà nel successivo capitolo secondo, lo slittamento di almeno un anno nell'avvio delle trattative relative al triennio 2010-2012.

In relazione alle sopradescritte criticità e al fine di consentire un più rapido avvio dello specifico tavolo negoziale, l'art. 1, comma 20-*bis* del d.l. 30 dicembre 2009, n. 194, nel testo modificato in sede di conversione dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, prevede, in via transitoria per la tornata contrattuale 2010-2012, ai soli fini dell'ammissione alle trattative, la cristallizzazione delle percentuali di rappresentatività possedute dalle diverse sigle in base ai dati certificati per il biennio contrattuale 2008-2009 relativamente ai comparti di contrattazione all'epoca previsti.

Ai fini del *quorum* per la validità delle ipotesi di accordo il dato relativo alla rappresentatività andrà, invece, riferito alle nuove aggregazioni di personale.

Su tali basi l'Organismo di coordinamento dei comitati di settore ha trasmesso all'ARAN uno specifico atto di indirizzo per la contrattazione relativa alla ridefinizione dei comparti che riprende sostanzialmente il contenuto dell'art. 34, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001.

La riforma rende più incisivo, a fini di coordinamento della finanza pubblica, l'intervento del Governo sulle scelte contrattuali relativamente a tutto il personale pubblico.

Per tutte le amministrazioni non territoriali i poteri di indirizzo per la contrattazione vengono demandati, attraverso una operazione di riordino dei precedenti comitati di settore, al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione (art. 41, comma 3), con obbligo di acquisire il solo avviso degli organi di vertice delle diverse amministrazioni interessate (Ministro dell'istruzione, direttori delle agenzie fiscali, conferenza dei rettori, etc.).

Al Governo viene, inoltre, affidato il compito di determinare le risorse per i rinnovi contrattuali anche con riferimento al personale delle Regioni e degli enti locali previa consultazione con le rispettive rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie.

Tale attività, nel precedente sistema, era affidata al competente comitato di settore che aveva l'obbligo di attenersi ai criteri, anche metodologici, previsti nell'atto di indirizzo per il comparto ministeri.

Un ulteriore rafforzamento dei poteri di coordinamento del Governo deriva dalla abrogazione della norma (art. 47) che, in caso di contrasto tra il comitato di settore e il Consiglio dei ministri in merito alla compatibilità economica degli oneri derivanti da specifiche ipotesi di accordo, consentiva, comunque, la possibilità di

una sottoscrizione in via definitiva del contratto collettivo, ferma restando l'esclusione di ogni onere a carico del bilancio dello Stato.

Nel precedente quadro normativo, in definitiva, con riferimento alle amministrazioni non statali, l'unico limite alla dinamica retributiva era dato dal rispetto dei vincoli di bilancio, cioè dalla sola compatibilità finanziaria, non essendo previsto, almeno fino all'introduzione di un'efficacia interdittiva delle pronunce della Corte dei conti, un effettivo strumento per impedire una dinamica retributiva che, pur trovando adeguata copertura in bilancio, di fatto poteva risultare superiore ai parametri di crescita della spesa di personale indicati nei documenti di programmazione.

Sempre con riferimento ai comparti non statali, il pre-vigente ordinamento non prevedeva adeguate forme di controllo sul rispetto dei limiti imposti alla contrattazione, aspetto, quest'ultimo, che la stessa pronuncia di certificazione della Corte - che pure rappresenta il momento di chiusura del sistema - non può prendere in considerazione, essendo la competenza circoscritta agli aspetti concernenti la quantificazione dei costi contrattuali e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione.

1.4.4. La valutazione della produttività ed i vincoli alla contrattazione integrativa

Le principali innovazioni introdotte dal d.lgs. n. 150 del 2009 alla precedente disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, riguardano le modalità per la determinazione delle risorse da utilizzare nella contrattazione integrativa e quelle per l'erogazione di trattamenti accessori ai dipendenti.

Il nuovo ciclo di valutazione della performance, destinato a svolgersi sotto la regia di un'autorità indipendente, prevede, a monte, un giudizio sui risultati gestionali conseguiti dalle singole strutture al quale correlare l'entità delle risorse da destinare alla contrattazione integrativa (art. 40, commi 3-*quater* e 3-*quinquies*, e art. 45, comma 3-*bis*, d.lgs. n. 165 del 2001).

In sede di contrattazione collettiva nazionale per i singoli comparti, le disponibilità stanziata nella legge finanziaria dovrebbero, dunque, fin dall'origine, essere distribuite in modo ineguale, proporzionalmente alla collocazione dei singoli enti nelle previste tre fasce di merito.

Le amministrazioni giudicate maggiormente capaci e meritevoli dovrebbero, dunque, disporre di una quota maggiore di risorse, da distribuire sulla base di criteri selettivi al proprio personale.

Tale innovativo meccanismo dovrebbe consolidare il senso di appartenenza dei dipendenti ad una struttura in grado di rispondere alle esigenze di modernizzazione, stimolare positivi confronti emulativi, introdurre forme di autocontrollo sul complessivo impegno di tutti i dipendenti, nella convinzione che la performance della struttura si riflette sull'entità delle risorse da gestire in sede decentrata.

Un sistema che per la sua attuazione presuppone da parte di tutti i soggetti e, in primo luogo, delle organizzazioni rappresentative del personale, la piena accettazione della professionalità e dell'indipendenza di giudizio dell'autorità competente a valutare i miglioramenti organizzativi di ciascuna amministrazione ed una preliminare condivisione dei parametri da quest'ultima adottati.

A valle del nuovo meccanismo per la predeterminazione delle risorse, l'art. 40, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 165 del 2001 conferma un assetto delle relazioni sindacali articolato su due livelli, ribadendo che la contrattazione integrativa deve svolgersi nei limiti e con i vincoli stabiliti nei contratti nazionali. Tale generale previsione risulta, peraltro, fortemente limitata dall'obbligo di destinare una quota prevalente di tutte le risorse sinora utilizzate per l'erogazione di trattamenti accessori, comunque denominati, e di assicurare adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici. A tal fine, il d.lgs. n. 150 del 2009 individua una dettagliata procedura, non derogabile in sede negoziale, per la valutazione dei dipendenti e contiene una tassativa indicazione degli istituti premiali e della modalità per la loro erogazione.

In particolare, l'art. 19 prevede una distribuzione selettiva delle risorse per la produttività individuale, basata sulla preliminare collocazione di tutto il personale in tre distinte fasce di merito cui corrispondono trattamenti economici progressivamente minori fino ad arrivare a zero per l'ultima.

Gli ulteriori strumenti per premiare l'impegno dei dipendenti sono tipizzati nell'art. 20: bonus annuale delle eccellenze, premio annuale per l'innovazione, conferimento di incarichi di particolare responsabilità, progressioni economiche all'interno delle aree, previsione di percorsi di carriera, accesso a percorsi di alta formazione specialistica.

Tale articolo opportunamente ribadisce la netta distinzione, non sempre sinora rispettata dai contratti collettivi, tra mobilità orizzontale all'interno delle aree di appartenenza - da finanziare con le risorse destinate alla contrattazione integrativa - e progressioni di carriera, consistenti nell'inquadramento in un'area superiore²⁵. Queste ultime sono considerate come instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro e possono, quindi, essere effettuate nei limiti degli organici e della programmazione dei fabbisogni, applicando le regole del pubblico concorso, sia pure con una riserva in favore di personale interno in possesso di particolari requisiti e utilizzando risorse provenienti dagli ordinari capitoli di bilancio degli enti.

Al di là di talune difficoltà di lettura e di coordinamento tra i diversi articoli, il d.lgs. n. 150 del 2009 pone inequivocabilmente un nesso diretto tra norme di legge ed erogazione di compensi accessori che lascia limitati ambiti di intervento alla contrattazione nazionale e a quella integrativa, chiamate sostanzialmente a ratificare ed integrare, per aspetti marginali, una finalizzazione dettagliata delle risorse già effettuata dal legislatore.

Significativo esempio di quanto sopra è la norma transitoria contenuta nel nuovo testo dell'art. 65 che prevede un obbligo di adeguamento diretto dei contratti integrativi alle nuove disposizioni in materia di erogazione dei trattamenti accessori, senza necessità di attendere la conclusione della contrattazione nazionale di comparto per il triennio 2010-2012.

Si tratta di uno degli aspetti più delicati della riforma, anche per la brevità del termine previsto per l'adeguamento, sanzionato con l'immediata automatica sostituzione delle clausole difformi.

²⁵ La previsione della mobilità orizzontale, intesa come attribuzione di un beneficio meramente economico agli interessati, legato al raggiungimento di una specifica professionalità nello svolgimento delle funzioni tipiche dell'area, appare contraddetta dal nuovo testo dell'art. 52, comma 1-*ter*, del d.lgs. n. 165 del 2001 (introdotto dall'art. 62 del d.lgs. n. 150 del 2009) che prevede un accesso diretto dall'esterno alle posizioni apicali di ciascun'area.

La norma chiama le parti ad una, non facile, opera di rinegoziazione di una disciplina elaborata in un contesto normativo affatto diverso, che aveva comportato l'attribuzione di posizioni soggettive agli interessati.

Se interpretata letteralmente, inoltre, la norma contenuta nell'art. 65 rischia di provocare un blocco della contrattazione integrativa, in quanto non sembra prevedere un'alternativa tra la revisione dei precedenti contratti di secondo livello - che potrà, peraltro, essere attuata solo una volta entrato a regime il sistema di valutazione - e il mantenimento di quelli in essere alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2009.

CAPITOLO SECONDO

LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NAZIONALE

2.1. Le principali criticità nell'attuazione dell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi - 2.2. Il nuovo quadro di riferimento per la contrattazione e il difficile avvio della tornata contrattuale per il triennio 2010-2012 - 2.3. La quantificazione delle risorse per i rinnovi contrattuali nella legge finanziaria 2010 - 2.4. La contrattazione collettiva per il quadriennio 2006-2009 - 2.4.1. *L'assetto delle relazioni sindacali* - 2.4.2. *Le modifiche al procedimento di certificazione e il ruolo della Corte dei conti* - 2.4.3. *I ritardi nel completamento della tornata contrattuale* - 2.5. Sintesi delle osservazioni formulate in sede di certificazione delle ipotesi di accordo

2.1. Le principali criticità nell'attuazione dell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi

Nel referto 2009 sul costo del lavoro pubblico, edito nel mese di maggio 2009, la Corte dei conti, al fine di fornire un contributo al processo di revisione dell'assetto delle relazioni sindacali, dedicava ampio spazio alla disamina delle criticità e delle problematiche incontrate nell'attuazione dell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi e, più in generale, della disciplina relativa alla privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

Il citato accordo si basava su due fondamentali presupposti, tra loro strettamente collegati: da un lato, la credibilità e la tendenziale condivisione del tasso di inflazione programmata, inteso quale obiettivo di politica economica da perseguire con coerenza attraverso la manovra finanziaria; dall'altro, il rigoroso rispetto della tempistica dei rinnovi contrattuali, indispensabile per garantire il funzionamento del delicato meccanismo di anticipazione e recuperi finalizzato ad assicurare una crescita retributiva in grado di contemperare, nel medio periodo, il mantenimento del potere di acquisto dei salari, con l'esigenza di evitare pericolose spinte inflazionistiche¹.

Entrambe tali condizioni non si sono mai effettivamente realizzate nell'intero periodo oggetto di osservazione, comprendente tre tornate di contrattazione.

Il tasso di inflazione programmata (TIP), di fatto unilateralmente deciso dal Governo e indicato nei documenti di programmazione economico-finanziaria, è risultato - a consuntivo - largamente disatteso e, fin dall'inizio, improntato a criteri ritenuti eccessivamente ottimistici.

¹ L'accordo prevedeva la anticipata corresponsione di incrementi coerenti con il tasso di inflazione programmata, con recupero, nella sessione contrattuale successiva, dell'eventuale differenziale tra l'inflazione programmata e quella effettivamente intervenuta, da valutare anche alla luce delle variazioni delle ragioni di scambio del Paese.

La mancata condivisione del parametro di crescita delle retribuzioni ha innescato un meccanismo di rinvio della contrattazione e l'avvio di un non previsto, ma per taluni aspetti ineludibile, momento di confronto tra il Governo e le parti sociali per l'integrazione delle risorse da destinare ai rinnovi contrattuali all'interno della manovra finanziaria per gli esercizi successivi a quello di scadenza dei contratti².

Una volta definito il quadro finanziario, la trattativa tra l'ARAN e i sindacati si incentrava sull'individuazione di ulteriori risorse da destinare alla contrattazione integrativa, di fatto utilizzate - a fronte di perduranti difficoltà nell'individuare criteri obiettivi per la valutazione dei miglioramenti di efficienza delle amministrazioni e per premiare l'impegno individuale - per assicurare ulteriori incrementi delle componenti fisse della retribuzione. Il tutto si svolgeva in un contesto macroeconomico che evidenziava una inflazione percepita in misura di gran lunga superiore a quella registrata dall'ISTAT, con conseguente concentrazione delle rivendicazioni sindacali sulla prioritaria esigenza di un effettivo adeguamento del potere di acquisto dei salari, da conseguirsi anche attraverso l'utilizzo di tutte le risorse disponibili, comprese quelle da destinare alla contrattazione integrativa.

Con il decorso del tempo, il concreto assetto del procedimento di contrattazione ha prodotto effetti ulteriormente distorsivi.

Il rinvio dei contratti ha determinato a cascata il ritardo nella sottoscrizione di quelli successivi, per le difficoltà di reperimento delle risorse per il periodo contrattuale di competenza a carico di bilanci già in tensione per l'aggravio di spesa in termini di competenza e cassa, aggravio derivante dalla necessità di coprire gli oneri inerenti alla precedente tornata contrattuale da tempo scaduta.

L'andamento della contrattazione integrativa - finanziata, specie per gli enti locali, da fonti di alimentazione ulteriori rispetto a quelle prese in considerazione nella manovra per gli anni di riferimento³ -, ha determinato una crescita delle retribuzioni reali superiore a quella ipotizzata nei contratti collettivi nazionali, destinata a ripercuotersi sulla base di calcolo per la determinazione dei costi della successiva contrattazione.

Il risultato delle evidenziate distorsioni è stato, da un lato, il riconoscimento, sia pur a consuntivo del periodo di riferimento, di incrementi retributivi superiori non solo al tasso di inflazione programmata, ma anche all'inflazione reale e, dall'altro, l'abbandono al di là delle affermazioni di principio più volte reiterate, di ogni tentativo di correlare i trattamenti accessori ad effettivi e comprovati recuperi

² Relativamente al biennio di contrattazione 2007-2008, la definitiva quantificazione delle risorse per i rinnovi contrattuali è avvenuta a seguito di protocolli di intesa sottoscritti nel mese di aprile 2007 solo con la legge finanziaria 2008, con la conseguenza che la sottoscrizione dei contratti è stata avviata con due anni di ritardo rispetto alla scadenza dei precedenti.

³ Nella relazione sul costo del lavoro pubblico per gli anni 2003, 2004 e 2005, la Corte, con riferimento alla quantificazione delle risorse da destinare ai rinnovi contrattuali, osservava come: "Risulta ormai consolidato un sistema a doppio binario che vede le risorse stanziare dalle diverse leggi finanziarie, utilizzate pressoché esclusivamente per attribuire agli interessati incrementi delle sole voci tabellari, con rinvio dell'intera disciplina dei trattamenti accessori, numerosi dei quali aventi carattere fisso e continuativo, e soprattutto delle materie relative alle progressioni di carriera alla contrattazione decentrata, finanziata da una molteplicità di fonti aggiuntive, previste da una pluralità di norme legislative e collettive, il cui gettito viene, di fatto, accertato al termine di ciascun esercizio di riferimento".

di efficienza delle amministrazioni, anche per le oggettive difficoltà di effettuare valutazioni sulla produttività del lavoro pubblico relativamente ad un arco temporale ormai trascorso.

La *tabella* di seguito riportata evidenzia per le ultime due tornate di contrattazione (2002-2005 e 2006-2009) i valori del tasso di inflazione programmata per gli anni di riferimento, le percentuali di incremento successivamente concordate tra il Governo e le organizzazioni sindacali e l'effettivo tasso di crescita delle retribuzioni previsto nei contratti sottoscritti dall'ARAN e certificati dalla Corte dei conti.

Tabella 1

*Raffronto fra l'inflazione programmata e gli effettivi incrementi contrattuali.
Tornate contrattuali 2002-2005 e 2006-2009⁽¹⁾*

	Bienni economici			
	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008-2009
TIP cumulato	3,1% (1,7%+1,4%)	3,3% (1,7%+1,6%)	3,7% (1,7%+2,0%)	3,2% (1,7+1,5%)
% di crescita previste nelle leggi finanziarie	5,66%	5,01%	4,85%	3,20%
Incremento contrattuale effettivo	6,51%	5,61%	5,52%	3,52%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ARAN e ISTAT.

⁽¹⁾ I dati sono aggiornati ai contratti sottoscritti alla data del 1° aprile 2010.

Relativamente al biennio 2002-2003, a fronte di una definizione del tasso di inflazione programmata pari al 3,1% complessivo per l'intero periodo, la legge finanziaria 2002 (legge 28 dicembre 2001, n. 448) quantificava le risorse per i rinnovi contrattuali in misura del 4,57%, con il riconoscimento del pieno adeguamento dei salari all'andamento dell'inflazione reale (+0,52% rispetto al TIP) e di un ulteriore 1% di incremento da destinare alla contrattazione integrativa⁴. La successiva legge finanziaria 2003⁵ eleva tale percentuale al 5,66%⁶.

L'effettivo incremento retributivo derivante dalla sottoscrizione dei contratti si è attestato al 6,51%⁷ per effetto, soprattutto, delle maggiori disponibilità finanziarie per il personale della scuola, attraverso l'utilizzo delle economie derivanti dal processo di riordino dell'organizzazione scolastica⁸.

Analogo andamento ha avuto la contrattazione per il successivo biennio 2004-2005.

⁴ Sommando i tassi di incremento elencati (1,7+1,4+0,52+1) si ottiene la percentuale del 4,62%: componendo, invece, i tassi di incremento annuali si ottiene la percentuale indicata nel testo.

⁵ Legge 27 dicembre 2002, n. 289.

⁶ Agli interessati veniva riconosciuta una ulteriore quota di risorse pari allo 0,99% da destinare al finanziamento di misure volte ad incrementare la produttività del lavoro, di fatto utilizzate in contrattazione per un ulteriore adeguamento delle componenti retributive fisse.

⁷ Dato desunto dalle schede tecniche dell'ARAN e dai rapporti di certificazione delle diverse ipotesi di accordo.

⁸ La previsione di risorse aggiuntive in favore del personale della scuola, derivanti dalle economie connesse con il riordino dell'organizzazione scolastica, è contenuta nella legge finanziaria 2002 (articolo 16, comma 3).

Per la definitiva quantificazione delle disponibilità è stato necessario attendere la terza legge finanziaria successiva al periodo di iniziale vigenza dei contratti⁹. La percentuale di crescita, stabilita con un accordo diretto tra il Governo e le organizzazioni sindacali, è stata determinata, nella manovra finanziaria per l'esercizio 2006, nella misura del 5,01% della massa salariale, a fronte di un tasso di inflazione programmata per il biennio pari al 3,3%¹⁰.

In esito alla tornata contrattuale, gli incrementi effettivamente concessi al personale dei vari comparti sono risultati pari, in media, al 5,61%¹¹, per effetto della più sostenuta dinamica salariale dei comparti non statali (relativamente ai quali negli accordi collettivi nazionali è prevista la possibilità di destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa) e, in particolare, del personale della scuola.

Il quadro programmatico per la definizione delle risorse da destinare ai rinnovi contrattuali per il biennio 2006-2007 è stato completato solo dalla manovra per l'esercizio 2008¹².

Per la prima volta, la dinamica salariale è risultata, anche formalmente, slegata dai parametri posti nell'accordo di luglio 1993 e da ogni riferimento all'andamento dell'inflazione. A seguito di un accordo tra il Governo e le parti sociali, infatti, gli incrementi retributivi sono stati definiti non in percentuale della massa salariale, ma in valori assoluti (101 euro mensili lordi medi per il personale del comparto ministeri e valori proporzionali per le altre categorie).

A conclusione della tornata, le retribuzioni contrattuali evidenziano una crescita del 5,52% superiore a quanto indicato nel citato accordo¹³.

In un diverso contesto sociale e macroeconomico, la contrattazione relativa al biennio 2008-2009 riconosce agli interessati incrementi sostanzialmente in linea con il tasso di inflazione programmata (3,2%), decorrenti, peraltro, dal secondo anno di vigenza dei contratti, con anticipata corresponsione per il 2009 della sola indennità di vacanza contrattuale.

Da un lato, infatti, la decisione di anticipare alla manovra estiva, relativa all'esercizio 2009¹⁴, la quantificazione delle risorse ha consentito un più sollecito avvio delle trattative; dall'altro, la trattativa si è incentrata sulle modalità di recupero dei tagli alle retribuzioni accessorie apportati dal decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008.

Nel periodo 2002-2009, la spesa per redditi da lavoro dipendente evidenzia, a consuntivo, l'andamento riportato nella *tabella 2*, costantemente superiore a quello

⁹ Legge 23 dicembre 2005, n.266 (legge finanziaria 2006), art. 1, commi 176 e seguenti.

¹⁰ La percentuale del 5,01% è la risultante del tasso di inflazione programmata per il biennio (definitivamente stabilito al 3,3%), del recupero dell'andamento dell'inflazione reale nel precedente biennio (+0,61%), di una quota di risorse da destinare alla contrattazione integrativa (0,4%) e di un ulteriore incremento retributivo risultante da un accordo diretto tra il Governo e le organizzazioni sindacali (0,7%).

¹¹ Cfr. nota 7.

¹² Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, comma 131.

¹³ Rapportati alla massa salariale media 101 euro mensili rappresentano una percentuale pari 4,85%. Anche in tal caso la differenza è dovuta ad una più sostenuta dinamica del comparto scuola, del personale degli enti locali e del servizio sanitario nazionale.

¹⁴ La manovra per l'esercizio 2009 è stata anticipata dal decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008.

ipotizzato nei documenti di programmazione economico-finanziaria, alla base dei rinnovi contrattuali.

Tabella 2

*Andamento della spesa per redditi
da lavoro dipendente nel periodo 2002-2009*

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
137.621	144.749	149.866	156.542	163.220	163.989	169.813	171.578

Fonte: ISTAT, Tavola 1 - Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche, Anni 1980-2008, contenuta nella statistica dei “Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche” pubblicata il 1° luglio 2009; per il 2009 e gli aggiornamenti degli anni 2005-2008, Conto economico trimestrale delle Amministrazioni pubbliche (tavola serie storiche), pubblicata il 2 aprile 2010.

I dati riportati nella *tabella*, in un periodo di sostanziale stabilità e di tendenziale diminuzione del numero degli addetti, pur tenendo conto dei ritardi nella sottoscrizione dei contratti, evidenziano, quale ulteriore fattore di crescita della spesa di personale, un andamento incontrollato della contrattazione integrativa che ha sinora utilizzato disponibilità superiori a quelle previste e quantificate nei contratti nazionali.

Il successivo grafico evidenzia, nel medesimo arco temporale, le variazioni, rispetto a ciascun biennio, delle grandezze utili a valutare la compatibilità economica dei rinnovi contrattuali (TIP, percentuali concordate di crescita, incrementi contrattuali effettivi, inflazione misurata mediante l'indice NIC¹⁵), raffrontate con la spesa per redditi da lavoro dipendente¹⁶.

La *figura* evidenzia come le percentuali di incremento retributivo stimato come derivante dalla sottoscrizione dei contratti siano risultate, per i primi tre bienni, di gran lunga superiori al TIP, all'inflazione e agli stessi valori concordati fra il Governo e i sindacati prima dell'avvio della contrattazione, con un riavvicinamento dei valori nel biennio 2008-2009, periodo relativamente al quale i contratti hanno riconosciuto, per la prima volta, aumenti retributivi in linea con il TIP. La curva relativa alle variazioni della spesa per redditi presenta, dopo i picchi registrati nel 2002-2003, un *trend* di crescita molto meno marcato, con particolare riferimento ai bienni 2006-2007 e 2008-2009.

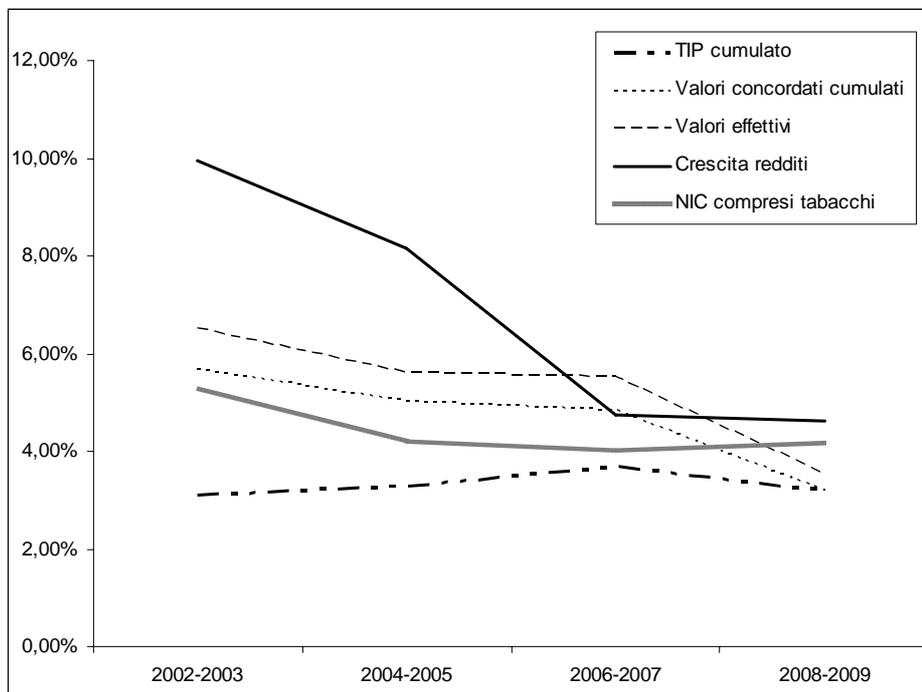
E' evidente la riduzione della forbice che separava l'andamento della spesa per redditi dall'incremento stimato delle retribuzioni contrattuali.

¹⁵ Indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività.

¹⁶ Pur considerando le differenze metodologiche e l'inevitabile sfasamento temporale delle diverse rilevazioni, la Corte ha ritenuto utile mettere a raffronto i dati relativi alle percentuali stimate di crescita delle retribuzioni contrattuali con l'andamento della spesa per redditi, rilevata dall'ISTAT, in quanto tale variabile rappresenta la base di riferimento per definire, nei documenti di programmazione economica, il quadro di compatibilità per la definizione delle risorse da destinare alla successiva tornata contrattuale.

Figura 1

Andamento per biennio di contrattazione dei parametri di riferimento per la compatibilità economica dei CCNL



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ARAN e ISTAT.

Nonostante la moderazione salariale dell'ultimo biennio di contrattazione, l'andamento complessivo delle variabili riportate nella *figura 1* evidenzia le difficoltà d'utilizzo dello strumento della contrattazione collettiva al fine di garantire una crescita sostenibile delle retribuzioni. Di fatto, il contenimento della spesa complessiva di personale è stato inizialmente affidato alla normativa in materia di programmazione delle assunzioni e riduzione dell'organico, misure queste ultime, peraltro, in larga parte vanificate dalla previsione, all'interno degli stessi provvedimenti, di numerose deroghe ed esenzioni. Solo in epoca successiva, il legislatore è intervenuto ponendo vincoli alla contrattazione integrativa e riduzione dei trattamenti accessori.

2.2. Il nuovo quadro di riferimento per la contrattazione e il difficile avvio della tornata contrattuale per il triennio 2010-2012

All'accordo di gennaio 2009 per la riforma degli assetti contrattuali destinato a sostituire quello di luglio 1993 sulla politica dei redditi, già oggetto di commento nella precedente relazione 2009 sul costo del lavoro pubblico, ha fatto seguito una specifica intesa, sottoscritta il 30 aprile 2009, per l'applicazione delle nuove regole ai comparti del settore pubblico¹⁷.

¹⁷ A seguito del completamento del processo di privatizzazione del pubblico impiego, l'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi era stato esteso anche al personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche, in assenza di un necessario momento di adeguamento dei principi alle particolari caratteristiche del contesto in cui si svolge la contrattazione relativa al predetto personale.

Il tasso di inflazione programmata, quale parametro per determinare la compatibilità economico-finanziaria dei rinnovi contrattuali, viene sostituito da un indicatore elaborato da “un soggetto terzo di riconosciuta autorevolezza e affidabilità”¹⁸, basato sull’andamento previsionale, nel periodo di riferimento, dell’indice europeo armonizzato per i prezzi al consumo (IPCA), depurato dall’andamento dei costi dei prodotti energetici importati¹⁹.

Mentre per i lavoratori del settore privato, la corresponsione di incrementi in misura percentuale pari al predetto indicatore dovrebbe avvenire in modo quasi automatico, per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, invece, l’intesa del 30 aprile 2009 prevede che la quantificazione delle risorse debba avvenire, sulla base del predetto parametro, attraverso un’intesa formalizzata tra il Governo e le confederazioni sindacali nel rispetto dei limiti della programmazione prevista nella legge finanziaria relativa al primo anno successivo alla scadenza dei contratti²⁰.

Le percentuali d’incremento, in tal modo determinate, inoltre, dovranno essere applicate ad una base di calcolo rappresentata dalle sole voci stipendiali della retribuzione²¹.

Le parti hanno dunque preso atto dell’esigenza di condividere i parametri di crescita e della necessità di un preliminare confronto a livello politico sulla definizione delle disponibilità.

Alla previsione di una percentuale di crescita maggiormente aderente, fin dall’inizio, al prevedibile andamento dell’inflazione reale, sia pur con dei correttivi, fa riscontro un adeguamento del potere di acquisto limitato al solo trattamento fondamentale, nell’ottica di rendere il salario accessorio maggiormente assimilabile a quello previsto nel settore privato, strettamente connesso con la produttività dei singoli enti e con il merito individuale e sottratto, quindi, alla dinamica della contrattazione collettiva nazionale.

Nel paragrafo seguente, con riferimento al prossimo triennio 2010-2012, si evidenzieranno i differenti risultati, in termini di quantificazione delle risorse, derivanti dall’applicazione delle regole previste nella nuova intesa rispetto a quelli ottenibili applicando il precedente parametro.

¹⁸ Tale indicatore, su mandato delle parti è stato elaborato dall’ISAE e successivamente recepito nel documento di programmazione economico-finanziaria.

¹⁹ La decisione di escludere dal meccanismo di adeguamento delle retribuzioni il prezzo dei prodotti energetici, rappresenta un compromesso rispetto a quanto previsto nell’accordo di luglio 1993 in base al quale il recupero del differenziale tra inflazione reale e programmata, doveva avvenire tenendo conto dell’andamento delle ragioni di scambio (previsione mai attuata con riferimento ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni).

Il meccanismo di cautela si spiega con la considerazione che l’inflazione importata (in gran parte determinata dal prezzo dell’energia acquistata all’estero) rappresenta una variabile non controllabile dal Governo, i cui effetti vanno quindi sopportati in egual misura da tutti i cittadini.

²⁰ Ad avviso della Corte, l’indice IPCA “nettizzato” dovrebbe comunque rappresentare il tetto massimo delle disponibilità da destinare ai rinnovi.

²¹ Nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, l’aggregato “voci stipendiali”, al quale peraltro non è chiaro se le parti abbiano inteso far riferimento, raggruppa lo stipendio tabellare (comprensivo per tutti i comparti, della indennità integrativa speciale), la tredicesima mensilità e la retribuzione individuale di anzianità (RIA), ma non anche le ulteriori componenti fisse e continuative della retribuzione, quali l’indennità di amministrazione. Tale aggregato rappresenta in media l’80% della retribuzione complessiva di tutti i dipendenti. La percentuale si riduce, qualora si escluda il personale della scuola che beneficia di trattamenti accessori nella minor percentuale del 10%.

L'intenzione di superare le distonie insite nell'accordo di luglio 1993 è evidente anche nel nuovo meccanismo previsto per il recupero del differenziale tra l'indice IPCA previsionale e l'andamento effettivo dell'inflazione.

Per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche tale recupero è previsto avvenga al termine del periodo contrattuale e non durante la vigenza dello stesso, con riferimento esclusivo alle ipotesi di scarti significativi e tenendo conto dei reali andamenti delle retribuzioni di fatto nei singoli comparti²².

La previsione di un'immediata, unilaterale corresponsione agli interessati delle risorse comunque stanziata nella legge finanziaria, in caso di mancata tempestiva conclusione delle trattative, dovrebbe rappresentare un ulteriore strumento sollecitatorio per evitare il ripetersi del fenomeno di rinvii della contrattazione, compensati a consuntivo da una sorta di premio per il ritardato adeguamento del potere di acquisto dei salari²³.

Osserva la Corte, a tale riguardo, come il nuovo quadro delle procedure per la contrattazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, richieda al pari di quello precedente, un rigoroso rispetto della sincronia dei rinnovi contrattuali²⁴.

Sotto tale profilo, appare difficilmente realizzabile la procedura delineata nella citata intesa che ipotizza l'avvio delle trattative tra l'ARAN e le organizzazioni sindacali almeno sei mesi prima della scadenza dei precedenti accordi.

Il procedimento di contrattazione, infatti, prevede una serie di adempimenti preliminari e vincola l'ARAN ad attenersi alle direttive dei diversi comitati di settore (sottoposte ad approvazione governativa), che presuppongono già definita la quantificazione delle risorse da destinare ai rinnovi.

Difficile immaginare, inoltre, lo svolgimento in parallelo delle trattative condotte dall'ARAN per i singoli comparti di contrattazione con le intese tra il Governo e le confederazioni sindacali per la determinazione dell'indicatore di crescita complessivo delle retribuzioni di tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Il principio strettamente connesso con le regole di programmazione economica secondo cui le risorse per i rinnovi contrattuali possono essere

²² Emblematico delle distorsioni insite nel precedente meccanismo di adeguamento, il contratto collettivo nazionale riguardante i dirigenti degli enti locali per il biennio 2002-2003. La Corte, nel ritenere non sussistenti i presupposti per la certificazione, osservava come agli interessati venissero riconosciute per intero le percentuali di incremento necessarie all'adeguamento del potere di acquisto dei salari nonostante una crescita delle retribuzioni di fatto da imputare, in gran parte, all'andamento della contrattazione integrativa nel periodo precedente, di tre volte superiore all'andamento del tasso di inflazione per gli anni considerati.

²³ Nella relazione sul costo del lavoro pubblico per gli anni 2003, 2004 e 2005, la Corte effettuava in relazione alla tornata contrattuale 2002-2005, una quantificazione del maggior onere derivante dai ritardi della contrattazione, mettendo in luce i meccanismi che determinavano la corresponsione di un vero e proprio premio per i comparti che sottoscrivevano accordi con maggior ritardo rispetto alle scadenze ipotizzate.

²⁴ La norma contenuta nella legge finanziaria 2009 (articolo 2, comma 35), che autorizza i comitati di settore ad erogare, in caso di mancato raggiungimento di un accordo, le risorse stanziata per i rinnovi, appare quale strumento meramente sollecitatorio per una rapida definizione delle trattative. La sua reiterata applicazione, infatti, porterebbe allo svuotamento del principio che riserva alla contrattazione collettiva la definizione del trattamento economico ribadito anche nel decreto legislativo n. 150 del 2009 che considera tale previsione quale norma di riforma economico-sociale della Repubblica non derogabile dalla legislazione regionale.

quantificate (e coperte per i settori statali) esclusivamente all'interno della legge finanziaria²⁵, comporta, peraltro, il rischio che, in caso di mancato raggiungimento della prevista intesa, la sottoscrizione dei contratti avvenga nella migliore delle ipotesi ad oltre diciotto mesi dalla scadenza dei precedenti, con un ritardo pari alla metà dell'arco temporale di pertinenza della tornata contrattuale.

Il quadro di riferimento per la contrattazione relativa al triennio 2010-2012 risulta ulteriormente integrato dalla emanazione del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, attuativo dei principi posti nella legge delega 4 marzo 2009, n. 15 che, per quanto qui interessa, prevede una serie di complessi adempimenti preliminari per l'avvio della tornata contrattuale²⁶.

Come dettagliatamente evidenziato nel capitolo primo, particolarmente difficile e delicato si è rivelato il preliminare confronto con le organizzazioni sindacali per la nuova definizione dei comparti di contrattazione, in conseguenza dello stretto collegamento della materia con le modalità di rilevazione della rappresentatività sindacale e, in definitiva, per gli stessi requisiti di ammissione alle trattative.

2.3. La quantificazione delle risorse per i rinnovi contrattuali nella legge finanziaria 2010

In relazione a quanto esposto nel precedente paragrafo, la legge finanziaria 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191) "nelle more della definizione del nuovo assetto contrattuale delle amministrazioni pubbliche, con particolare riferimento all'individuazione del numero ed alla composizione dei comparti di contrattazione ed alle conseguenti implicazioni in termini di rappresentatività sindacale, tenuto anche conto delle compatibilità di finanza pubblica nel contesto degli attuali sviluppi della congiuntura economica, interna ed internazionale²⁷ ..." stanziava, per il triennio 2010-2012, esclusivamente le risorse necessarie alla corresponsione della indennità di vacanza contrattuale²⁸.

Il valore della predetta indennità, come riportato nella *tabella 3*, risulta calcolato secondo le modalità previste dall'accordo del luglio 1993 sulla politica dei redditi, tenendo conto delle quantificazioni di tale voce già contenute in appositi allegati ai contratti sottoscritti per il precedente biennio 2008-2009²⁹.

²⁵ La recente legge di contabilità e finanza pubblica 31 dicembre 2009, n. 196 conferma all'articolo 11, comma 3, lettera g), che l'importo delle risorse per i rinnovi contrattuali deve necessariamente essere previsto all'interno della legge di stabilità (destinata, nel nuovo sistema, a sostituire la legge finanziaria).

²⁶ Il citato d.lgs. n. 150 del 2009 contiene una disciplina in parte diversa da quella prevista nella citata intesa del 30 aprile per la determinazione delle risorse da destinare ai rinnovi contrattuali, con particolare riferimento ai comparti di contrattazione non statale (art. 60, comma 1, lett. b)), creando ulteriori incertezze nella fase di avvio della tornata contrattuale 2010-2012.

²⁷ Così recita testualmente il preambolo all'art. 2, comma 13, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

²⁸ In aggiunta alle risorse necessarie alla corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale, l'articolo 2, comma 14, della legge finanziaria 2010 conferma la possibilità di un utilizzo dei risparmi previsti in esito all'applicazione dell'articolo 2, commi 33 e 34, della legge finanziaria 2008, per le finalità ivi previste (cosiddetto dividendo di efficienza).

²⁹ A decorrere dal terzo mese successivo alla scadenza dei contratti, l'indennità è pari al 30% del TIP applicato ai "minimi retributivi" contrattuali; dopo sei mesi di vacanza, la predetta percentuale è elevata al 50%. Il valore della predetta indennità rappresenta, a regime, una percentuale pari allo 0,4% della retribuzione media.

In relazione alla prevista durata triennale dei prossimi rinnovi contrattuali, l'esercizio 2012 viene

Nell'allegato tecnico al disegno di legge finanziaria viene stimato anche l'onere, relativo alla corresponsione della predetta indennità al personale dei comparti non statali, posto interamente a carico dei bilanci dei singoli enti nella misura di 788 milioni a regime.

Tabella 3

*Quantificazione dell'indennità di vacanza contrattuale
nella legge finanziaria 2010
(legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 13 e 14)*

Anni	Personale statale contrattualizzato Comma 9	Personale statale in in regime di diritto pubblico Comma 10⁽¹⁾	Totale personale statale Commi 9 e 10
2010	215	135	350
2011	370	201	571
2012	585	307	892

⁽¹⁾ Ad eccezione dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili e degli avvocati e procuratori dello Stato, per i quali gli aumenti retributivi derivanti dal meccanismo di adeguamento automatico vengono inseriti, in fase di previsione,

Ipotizzando per il periodo 2010-2012 una dinamica salariale coerente con quanto previsto dall'intesa del 30 aprile 2009 sulla riforma degli assetti contrattuali del pubblico impiego - adeguamento delle sole componenti stipendiali della retribuzione³⁰, secondo le previsioni sull'andamento dell'indice IPCA nel triennio (1,8%; 2,2%; 1,9%) - l'onere riferito a tutto il personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per i rinnovi contrattuali (al netto degli oneri riflessi e dell'IRAP) risulterebbe pari a 1,6 miliardi nel 2010, circa 2 nel 2011 e 1,7 nel 2012.

Le tabelle 4 e 5 evidenziano i risultati di un raffronto del prevedibile costo dei contratti concernenti il triennio 2010-2012 applicando le nuove regole poste nell'intesa del 30 aprile 2009 e quelle desumibili dall'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi.

Come riferito nel precedente paragrafo, l'indice IPCA armonizzato risulta superiore al tasso di inflazione programmato, ma dovrebbe essere in concreto applicato ad una base di calcolo minore, costituita in media dall'80% della retribuzione complessiva.

considerato, ai fini del calcolo della vacanza, come il primo di un ulteriore biennio di contrattazione con previsione, quindi, di una ulteriore indennità di vacanza da sommarsi a quella corrisposta per il periodo precedente.

³⁰ Per il significato di tale locuzione confronta la precedente nota n. 20.

Tabella 4

*Simulazione degli aumenti contrattuali per il triennio 2010-2012
secondo la metodologia prevista nell'accordo di luglio 1993
sulla politica dei redditi*

(importi in migliaia di euro)

Comparti e aree	Spesa retribuzione complessiva	Anni 2010, 2011 e 2012 TIP 1,5% per ciascun anno
Ministeri	5.269.937	79.049
Agenzie fiscali	1.898.982	28.485
Presidenza Consiglio ministri	107.342	1.610
Scuola	32.989.119	494.837
Istituz. di alta formaz. art. e mus.	312.284	4.684
Totale settore statale contrattualizzato	40.577.663	592.558
Servizio sanitario nazionale	27.267.946	409.019
Regioni ed autonomie locali	16.333.041	244.996
Regioni a statuto speciale	2.732.780	40.992
Enti pubblici non economici	2.240.582	33.609
Ricerca	878.821	13.182
Università	5.480.241	82.204
Totale settore non statale	54.933.411	824.001
Vigili del fuoco	1.074.621	16.119
Forze armate	5.481.686	82.225
Corpi di polizia	11.701.433	175.521
Carriera penitenziaria	36.229	543
Magistratura	1.314.346	19.715
Carriera diplomatica	81.075	1.216
Carriera prefettizia	130.951	1.964
TOTALE personale non contrattualizzato	19.820.341	297.305
TOTALE GENERALE	115.331.415	1.713.864

Fonte: dati tratti dal conto annuale 2008 e riferiti a tutto il personale destinatario dei contratti collettivi (tempo indeterminato, tempo determinato e formazione lavoro).

Per il 2010 il nuovo meccanismo appare più vantaggioso per l'erario, mentre relativamente al 2011 dovrebbe comportare l'attribuzione di un maggior beneficio ai dipendenti, in quanto il previsto andamento in diminuzione dei prodotti energetici ha comportato una correzione in aumento dell'indicatore elaborato dall'ISAE. Risulta, invece, sostanzialmente coincidente la quantificazione delle risorse relativamente all'esercizio 2012.

Infatti, se rapportato al valore della complessiva retribuzione media, l'IPCA "nettizzato" evidenzia, per il triennio, valori pari rispettivamente all'1,43%, all'1,75% e all'1,51%, a fronte di un tasso di inflazione programmata indicato nel DPEF nella misura dell'1,5% per tutti e tre gli anni di riferimento.

In relazione alla diversa incidenza delle voci stipendiali sulla retribuzione complessiva, il nuovo parametro determina una situazione di vantaggio per i comparti con un trattamento accessorio percentualmente minore.

Tabella 5

Stima degli aumenti contrattuali 2010-2012 secondo la metodologia prevista nell'accordo del 30 aprile 2009 sull'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego

(importi in migliaia di euro)

Comparti e aree dirigenziali	Spesa voci stipendiali ⁽¹⁾	Anno 2010 (IPCA 1,8%)		Anno 2011 (IPCA 2,2%)		Anno 2012 (IPCA 1,9%)	
		Spesa stimata rinnovi contrat.	Incidenza % IPCA sulla retribuz. comples.	Spesa stimata rinnovi contrat.	Incidenza % IPCA sulla retribuz. comples.	Spesa stimata rinnovi contrat.	Incidenza % IPCA sulla retribuz. comples.
Ministeri	4.030.560	72.550	1,38	88.672	1,68	76.581	1,45
Agenzie fiscali	1.321.964	23.795	1,25	29.083	1,53	25.117	1,32
Presidenza Consiglio ministri	63.065	1.135	1,06	1.387	1,29	1.198	1,12
Scuola	29.092.820	523.671	1,64	640.042	2,01	552.764	1,73
Istituz. di alta formaz. art. e mus.	284.337	5.118	1,64	6.255	2,00	5.402	1,73
Totale settore statale contrattualizzato	34.792.746	626.269	1,59	765.440	1,94	661.062	1,67
Servizio sanitario nazionale	21.163.236	380.938	1,40	465.591	1,71	402.101	1,47
Regioni ed autonomie locali	12.946.002	233.028	1,43	284.812	1,74	245.974	1,51
Regioni a statuto speciale	2.270.374	40.867	1,50	49.948	1,83	43.137	1,58
Enti pubblici non economici	1.470.171	26.463	1,18	32.344	1,44	27.933	1,25
Ricerca	724.701	13.045	1,48	15.943	1,81	13.769	1,57
Università	4.632.871	83.392	1,52	101.923	1,86	88.025	1,61
Totale settore non statale	43.207.355	777.732	1,42	950.562	1,73	820.940	1,49
Vigili del fuoco	750.637	13.511	1,26	16.514	1,54	14.262	1,33
Forze armate	3.739.463	67.310	1,23	82.268	1,50	71.050	1,30
Corpi di polizia	7.190.661	129.432	1,11	158.195	1,35	136.623	1,17
Carriera penitenziaria	20.922	377	1,04	460	1,27	398	1,10
Magistratura	1.178.953	21.221	1,61	25.937	1,97	22.400	1,70
Carriera diplomatica	64.660	1.164	1,44	1.423	1,75	1.229	1,52
Carriera prefettizia	94.551	1.702	1,30	2.080	1,59	1.796	1,37
Totale personale non contrattualizzato	13.039.847	234.717	1,18	286.877	1,45	247.757	1,25
TOTALE GENERALE	91.039.947	1.638.719	1,43	2.002.879	1,75	1.729.759	1,51

Fonte: dati tratti dal conto annuale 2008 e riferiti a tutto il personale destinatario dei contratti collettivi (tempo indeterminato, tempo determinato e formazione lavoro).

⁽¹⁾ Il dato comprende lo stipendio (comprensivo dell'indennità integrativa speciale), RIA e tredicesima.

In particolare, per il comparto scuola, che rappresenta, in termini di spesa, circa il 30% dell'intero personale alle dipendenze della p.a., l'applicazione dell'IPCA comporta, in termini di percentuale d'incremento sulla retribuzione media complessiva, risultati maggiori di quelli ottenibili applicando le regole dell'accordo di luglio '93 sulla politica dei redditi (1,64% nel 2010; 2,01% nel 2011; 1,73% nel 2012). All'estremo opposto, per contro, risulterebbero maggiormente penalizzati dal nuovo meccanismo gli appartenenti al comparto enti pubblici non economici, con percentuali di incremento rapportate alla retribuzione media inferiori al TIP per l'intero periodo di riferimento.

2.4. La contrattazione collettiva per il quadriennio 2006-2009

2.4.1. L'assetto delle relazioni sindacali

Nel precedente referto sul costo del lavoro pubblico, la Corte rilevava una situazione di criticità nell'assetto delle relazioni sindacali evidenziato dalla mancata sottoscrizione da parte di una delle confederazioni maggiormente rappresentativa dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, dei protocolli di intesa alla base della contrattazione per il biennio 2008-2009 e delle conseguenti ipotesi di accordo.

Il pregiudiziale rifiuto di contrattare sembra, in parte, rientrato in quanto tale Confederazione ha successivamente sottoscritto alcune delle ipotesi di accordo successivamente trasmesse per la certificazione.

La Corte auspica che, prima dell'avvio della nuova contrattazione, si pervenga a una condivisione del quadro di riferimento indispensabile per garantire un ordinato svolgimento delle trattative accompagnato da un periodo di tregua sociale che coinvolga tutte le organizzazioni rappresentative del personale pubblico.

La crisi nell'assetto delle relazioni sindacali ha, tra l'altro, determinato l'impossibilità di raggiungere un accordo relativamente a numerose richieste di interpretazione autentica originate da specifiche richieste dei diversi giudici del lavoro³¹.

Nell'ambito della privatizzazione del pubblico impiego e della conseguente devoluzione al giudice del lavoro delle controversie tra i singoli dipendenti e le amministrazioni, il meccanismo di interpretazione autentica delle norme negoziali attraverso la sottoscrizione di un nuovo accordo, valevole retroattivamente *erga omnes*, rappresenta uno strumento fondamentale per garantire una applicazione uniforme degli accordi collettivi secondo le reali intenzioni delle parti, chiamate ad assumersi la responsabilità di un'interpretazione coerente con l'esito dei negoziati, al di là di possibili diverse ricostruzioni basate sul significato letterale degli accordi³².

In mancanza di collaborazione delle parti firmatarie, il rischio è quello di una estensione di benefici contrattuali ad una platea di interessati superiore a quella presa a riferimento per la quantificazione degli oneri, vanificando in tal modo la stessa certificazione di compatibilità economico-finanziaria demandata alla Corte dei conti.

L'articolo 46-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ha introdotto, al dichiarato fine di valorizzare le professionalità interne alle Amministrazioni e di pervenire ad una riduzione di spesa, norme di razionalizzazione e di progressiva riduzione dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali per il personale ad ordinamento

³¹ Per i contratti di interpretazione autentica non vale la regola maggioritaria prevista dall'articolo 43, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, ma è necessaria la sottoscrizione di tutte le sigle sindacali firmatarie del contratto da interpretare.

³² I contratti di interpretazione autentica sono anch'essi soggetti alla certificazione di compatibilità economica da parte della Corte, chiamata a valutare la coerenza del nuovo testo con la originaria quantificazione dei costi contrattuali. Tutte le specifiche ipotesi sinora esaminate sono state positivamente certificate in quanto non produttive di ulteriori oneri a carico dell'erario.

privatistico³³, con esclusione di quelli appartenenti ai comparti delle Regioni ed autonomie locali e del servizio sanitario nazionale³⁴.

Il successivo d.m. 23 febbraio 2009 ha coerentemente previsto, a decorrere dal 1° luglio 2009, una riduzione dei contingenti complessivi dei distacchi e dei permessi sindacali nella misura del 15% e ulteriori decurtazioni, da determinarsi con appositi decreti del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, per gli anni 2010 e 2011. Nel rinviare alla contrattazione collettiva la ripartizione dei contingenti ridefiniti, ha fissato una disciplina transitoria³⁵ per l'ipotesi in cui i predetti accordi non intervenissero in tempo utile e comunque fino alla sottoscrizione degli stessi³⁶.

In attuazione della normativa richiamata il contratto collettivo nazionale quadro (CCNQ) del 9 ottobre 2009 ha modificato nel corso della sua vigenza il precedente CCNQ del 26 novembre 2008 con il quale erano state definite e ripartite

³³ L'articolo 54 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, oggi trasfuso nell'articolo 50 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in coerenza con i principi ispiratori della riforma, prevedeva, invece, la contrattualizzazione della materia delle aspettative e dei permessi sindacali nel settore pubblico, demandando ad appositi accordi quadro, da stipularsi tra l'ARAN e le organizzazioni sindacali rappresentative, non solo la determinazione delle modalità di utilizzo e distribuzione delle aspettative e dei permessi tra le confederazioni e le organizzazioni aventine titolo, ma anche la fissazione dei limiti massimi delle stesse. Va precisato, però, che già in passato il legislatore era intervenuto a più riprese al fine di determinare in diminuzione il numero dei contingenti massimi e la contrattazione collettiva si era conseguentemente limitata a recepire quanto sancito dalle norme primarie. Ci si riferisce, in particolare, all'articolo 3, comma 31, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 che ha ridotto del 50% le aspettative ed i permessi sindacali retribuiti previsti dagli accordi di comparto per il pubblico impiego in atto alla data di entrata in vigore della legge e al successivo d.P.C.M. di recepimento 27 ottobre 1994, n. 777, recante Regolamento concernente la nuova disciplina dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali nelle amministrazioni pubbliche e all'articolo 44 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 che ha consolidato, congelandole, tutte le prerogative consentite dalle disposizioni pre-vigenti ed ha portato a n. 90 minuti per dipendente il contingente dei permessi giornalieri per effetto della costituzione delle RSU, recepito dal CCNQ 7 agosto 1998.

³⁴ In particolare, risultano esclusi dall'ambito di applicazione della norma il personale ad ordinamento pubblicistico (Forze di polizia ad ordinamento civile e militare, Forze armate, carriere diplomatica e prefettizia, Corpo nazionale dei vigili del fuoco, dirigenziale penitenziaria) e quello dirigenziale e non appartenente alle aree e ai comparti Regioni ed autonomie locali e servizio sanitario nazionale.

³⁵ L'articolo 3, comma 3, del menzionato d.m. 23 febbraio 2009 prevede che "Nel caso di mancata definizione degli accordi o di stipula dei contratti collettivi di cui ai commi 1 e 2 nei tempi ivi stabiliti, e comunque fino alla entrata in vigore degli stessi, la riduzione del 15% dal 1° luglio 2009 dei distacchi, dei permessi cumulati sotto forma di distacco, dei permessi sindacali previsti per la partecipazione del dirigente sindacale alle riunioni degli organismi direttivi statutari, opera, con l'utilizzo pro rata per il periodo 1° gennaio-30 giugno 2009 per tali ultimi permessi:

- per il personale delle aree di contrattazione della dirigenza e dei relativi comparti nella misura indicata nelle tabelle 1-32 allegate al presente decreto, determinata tenendo conto dei singoli contingenti attribuiti ad ogni confederazione e organizzazione sindacale rappresentativa nelle tavole accluse ai contratti quadro 3 ottobre 2005 e 26 settembre 2008;

- per il personale dipendente dalle amministrazioni ASI, CNEL, CNIPA, ENAC e UNIONCAMERE nella misura del 15% determinata con apposito provvedimento delle singole amministrazioni, adottato sulla base dei contingenti fissati dai relativi contratti collettivi".

³⁶ Per completezza, va ricordato che con il contratto quadro in esame, a seguito dell'ordinanza del Tribunale di Roma 7 luglio 2009, n. 81927, vengono attribuite le prerogative sindacali, in via provvisoria e con riserva di riesame a seguito della definitiva conclusione del giudizio, anche alla Conferenza unificata Stato, Regioni e autonomie e alla confederazione CISAL cui la predetta sigla sindacale aderisce.

le prerogative sindacali nei comparti di contrattazione per il biennio 2008-2009, prevedendo una nuova ripartizione dei contingenti tra le confederazioni e organizzazioni sindacali.

Al riguardo si ritiene di dover ribadire quanto già rappresentato dalla Corte in sede di certificazione³⁷ con riferimento all'esclusione dall'ambito di operatività del menzionato decreto ministeriale dei comparti concernenti il personale non statale³⁸.

Con riferimento, poi, alle ipotizzate economie derivanti dall'attuazione della richiamata normativa non si possono che confermare le perplessità segnalate dalla Corte nella richiamata delibera di certificazione.

Infatti, come già evidenziato dalle sezioni riunite "la riduzione dell'entità delle prerogative sindacali non determina risparmi in senso proprio per le amministrazioni interessate, ma esclusivamente un recupero di produttività derivante dalla presenza di un maggior numero di interessati sul luogo di lavoro, difficilmente quantificabile in termini economici se non nelle limitate ipotesi di sostituzione obbligatoria degli assenti con personale a tempo determinato".

Del resto la stessa relazione tecnica al decreto-legge n. 112 del 2008, con riferimento all'art. 46-*bis*, chiarisce espressamente che le eventuali economie sono quantificabili solo a consuntivo, considerato che le stesse sono condizionate dalla progressività dei criteri individuati dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dalle modalità attuative dello stesso e che riguarderanno i "soli settori in cui è conseguibile un effettivo risparmio finanziario e non solo a titolo di recupero di risorse umane".

Una conferma a queste perplessità evidenziate è rinvenibile, poi, nella circostanza che l'apposito fondo di parte corrente che avrebbe dovuto essere alimentato con le risorse provenienti dai menzionati risparmi e le cui risorse sono destinate al finanziamento della contrattazione integrativa non risulta ad oggi costituito.

Il menzionato d.m. 23 febbraio 2009, oltre a prevedere misure di riduzione progressiva dei distacchi e dei permessi sindacali, contiene anche misure di razionalizzazione delle modalità di fruizione delle aspettative sindacali³⁹.

³⁷ Delibera n. 35/CONTR/09 del 6 ottobre 2009.

³⁸ In particolare, la Corte sottolineava l'esigenza di una rivisitazione della materia, prodromica all'attuazione del nuovo modello di relazioni sindacali, che prevede tra l'altro, una ridefinizione dei comparti di contrattazione, affinché la nuova disciplina sia "tale da rispettare, anche per i comparti esclusi dalla riduzione, il principio di una puntuale correlazione fra il numero e la ripartizione delle prerogative sindacali e l'attività sindacale da svolgere in concreto nei diversi comparti, da commisurare, come si desume dall'articolo 4 del citato decreto ministeriale, all'impegno richiesto, al numero e alla complessità dei contratti da stipulare e all'entità del personale rappresentato". Principio questo peraltro presente, con riferimento ai criteri di ripartizione, nel menzionato d.m. 23 febbraio 2009 (art. 4, comma 1, che richiama l'esigenza di garantire "una più puntuale correlazione tra l'attività sindacale e la rappresentatività sindacale") e ribadito dal Dipartimento della funzione pubblica in occasione della trasmissione del predetto decreto all'ARAN. Nella menzionata nota si fa, infatti, presente come l'attuazione dei principi di razionalizzazione "non potrà che avvenire successivamente all'entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dalla legge n. 15 del 2009, recanti la disciplina di profonda "rivisitazione" dell'intero "sistema delle relazioni sindacali", in vista dell'obiettivo della "convergenza degli assetti regolativi del settore pubblico con quello del lavoro privato".

³⁹ L'articolo 4, comma 3, del decreto prevede che, a decorrere dal 1° luglio 2009, nel caso di fruizione dei permessi sindacali per l'intera giornata lavorativa, l'incidenza dell'assenza del dipendente sul monte ore assegnato alla confederazione o all'organizzazione sindacale di appartenenza venga computata con riferimento all'orario di lavoro che il dipendente avrebbe dovuto

Significativa appare la disposizione contenuta all'articolo 4, comma 4, con la quale, "al fine di assicurare la trasparenza, la razionalizzazione e il contenimento delle prerogative sindacali nell'ambito del pubblico impiego", viene previsto che i contratti collettivi nazionali quadro dovranno contenere l'obbligo per le amministrazioni di trasmettere tempestivamente al Dipartimento della funzione pubblica le comunicazioni relative alla fruizione di distacchi, aspettative e permessi da parte dei propri dipendenti, prevedendo specifiche sanzioni in ipotesi di mancata trasmissione dei dati di consuntivo.

Al riguardo, la Corte evidenzia che nel sistema pre-vigente esisteva un significativo numero di amministrazioni inadempienti all'obbligo di trasmissione dei dati⁴⁰. Risultava, inoltre, difficile operare effettivi controlli sul rispetto delle regole per la fruizione di permessi per l'espletamento del mandato e per la partecipazione alle riunioni degli organismi sindacali.

Le modalità prescelte per l'acquisizione dei dati e l'introduzione di sanzioni in ipotesi di mancato inoltro delle informazioni dovrebbero creare i necessari presupposti per il superamento della criticità segnalata.

Eguale positiva appare la previsione, contenuta nella legge delega 4 marzo 2009, n. 15, di un monitoraggio della spesa per le prerogative sindacali nel settore pubblico, da effettuarsi attraverso una relazione annuale del Governo diretta al Parlamento e alla Corte dei conti. In tal modo, infatti, la Corte viene posta nelle condizioni di poter seguire la materia anche nelle fasi successive alla stipula degli accordi quadro.

2.4.2. Le modifiche al procedimento di certificazione e il ruolo della Corte dei conti

Il decreto legislativo n. 150 del 2009 contiene importanti modifiche al procedimento di contrattazione collettiva.

In coerenza con la riduzione dei comparti di contrattazione, prevista dall'articolo 54, comma 2, viene in primo luogo rivista la composizione dei comitati di settore il cui numero viene ridotto a tre: uno per il personale delle Regioni e del servizio sanitario nazionale, uno per gli enti locali, con competenza residua del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione per il restante personale pubblico da esercitare sentite le istanze rappresentative delle diverse amministrazioni ed enti interessati (scuola, università, ricerca, enti pubblici non economici, agenzie fiscali: art. 56, commi 2 e 3).

Al fine di garantire una miglior attuazione da parte dell'ARAN degli atti di indirizzo per la contrattazione, l'articolo 56, comma 4, prevede la partecipazione alle trattative sindacali anche di un rappresentante del competente comitato di

osservare nella giornata di assenza, ponendo in tal modo rimedio alla discrasia venutasi a creare, a seguito della riduzione a cinque giorni della settimana lavorativa, tra il numero delle ore non prestate e quelle portate a decurtazione dal monte ore.

⁴⁰ Il riferimento è ai dati sulle amministrazioni inadempienti contenuti nella "relazione e monitoraggio sui distacchi e permessi sindacali retribuiti, sulle aspettative e permessi sindacali non retribuiti", allegata alla relazione al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione anno 2008. Nello specifico le amministrazioni che non hanno effettuato le previste comunicazioni nel 2008 risultano essere 4.724, a fronte delle 3.959 del 2007, alle 2.893 del 2006 e alle 1.933 del 2005. Tale dato appare significativo seppur influenzato dalla circostanza che in ipotesi di richiesta da parte di un'amministrazione di poter correggere i dati precedentemente trasmessi la stessa è considerata inadempiente fino al momento in cui non ha completato le correzioni.

settore e la riorganizzazione dell'articolazione interna dell'ARAN, coerente con la nuova definizione delle aree e dei comparti di contrattazione.

Viene infine codificata la possibilità della stipula di accordi tra l'ARAN e i comitati di settore per l'esercizio in comune di attività di reciproco interesse.

Con riferimento agli adempimenti successivi alla sottoscrizione delle singole ipotesi di accordo, il nuovo testo dell'articolo 47 del d.lgs. n. 165 del 2001, introdotto dall'articolo 59 del d.lgs. n. 150 del 2009, rende più incisivo - in attesa del completamento del disegno attuativo del federalismo fiscale - il potere di coordinamento del Governo, anche per quanto attiene ai comparti non statali. Non risulta, infatti, riproposta la norma che consentiva ai comitati di settore, in caso di dissenso con l'Esecutivo sulla compatibilità economico-finanziaria dei costi contrattuali, di dare comunque corso all'ipotesi di accordo sottoscritta, restando in ogni caso escluso qualsiasi concorso dell'erario alla copertura dei costi contrattuali⁴¹.

La nuova normativa applicabile a partire dalla tornata contrattuale 2010-2012, ribadisce il ruolo della Corte dei conti quale garante esterno di ultima istanza della compatibilità economico-finanziaria degli accordi.

Risulta confermata la disciplina posta con il decreto-legge n. 112 del 2008 relativa agli effetti interdittivi connessi con un esito non positivo del procedimento di certificazione, con possibilità di pronunce negative riferite a singole clausole contrattuali.

Nel precedente referto 2009, la Corte nel prendere atto della volontà del legislatore di conferire maggior effettività alle pronunce, sottolineava come la previsione di un effetto vincolante delle pronunce, non superabile neppure attraverso il procedimento di registrazione con riserva, richiedesse un esercizio prudente del potere di certificazione, limitato alla verifica dei soli effetti

⁴¹ Un caso emblematico di contrasto tra il Governo ed il comitato di settore relativamente ad alcune norme contrattuali ha riguardato il contratto collettivo relativo al personale delle università per il periodo 2006-2007, con particolare riferimento ad una norma che prevedeva la possibilità, per gli Atenei nelle condizioni di bandire concorsi per posti di lavoro a tempo indeterminato, di procedere alla stabilizzazione di personale in servizio con contratto a termine.

Il comitato di settore, nella specie, non ha dato seguito ad una richiesta di stralcio da parte del Governo e ha conferito mandato all'ARAN di stipulare comunque l'ipotesi di accordo.

In sede di certificazione, la Corte dei conti (delibera n. 37/2008) ha ripreso le osservazioni del Governo sul punto ribadendo che: "Così come formulata, la norma presenta non infondati dubbi di legittimità in relazione innanzitutto alla competenza della fonte contrattuale a disciplinare le procedure di accesso al lavoro alle dipendenze di soggetti appartenenti alla pubblica amministrazione ed al dovere di rispetto di procedure concorsuali per l'assunzione".

L'ipotesi, comunque, è stata positivamente certificata nella considerazione che la disposizione in esame non determina oneri aggiuntivi per l'erario, essendo il giudizio della Corte limitato alla verifica della compatibilità economico-finanziaria dei costi contrattuali.

In via generale, rilevava in quella sede la Corte, "non si può non osservare, peraltro, come relativamente ai comparti di contrattazione non statali l'attuale sistema non preveda alcun efficace controllo di conformità delle norme contrattuali al quadro normativo, in quanto gli effetti di una negativa pronuncia da parte del Consiglio dei ministri producono quale unico effetto - qualora il comitato di settore intenda comunque dar mandato all'ARAN di sottoscrivere in via definitiva l'accordo - l'esclusione di ogni onere a carico dell'erario eventualmente connesso con la disposizione oggetto di osservazioni".

Quanto sopra appare particolarmente rilevante all'interno di uno scenario che vede la ripubblicizzazione di determinate materie in precedenza demandate alla contrattazione, con conseguente esigenza di un momento di verifica dell'eventuale esorbitanza delle norme contrattuali dai limiti di competenza".

economico-finanziari degli accordi, con esclusione di qualsiasi ingerenza da parte della Corte, nel merito di scelte negoziali, frutto di delicate valutazioni di ordine politico, finalizzate a garantire un periodo di tregua sociale.

Premesso quanto sopra, la compatibilità economico-finanziaria degli accordi dovrà, in prosieguo, tener conto anche di quanto previsto dal decreto legislativo n. 150 del 2009 sull'obbligo inderogabile da parte della contrattazione, di adottare meccanismi premiali meritocratici e selettivi per la distribuzione del salario accessorio. Il rispetto delle predette disposizioni, che rappresentano il nucleo centrale del nuovo quadro normativo relativo alla privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico, rappresenta la ormai indefettibile condizione per un reale recupero di efficienza e produttività della pubblica amministrazione da cui si attendono positive ricadute sull'andamento del sistema produttivo.

Il nuovo testo dell'articolo 47 del decreto legislativo n. 150 del 2009 non prevede più un termine perentorio complessivo per la conclusione di tutte le fasi procedurali successive alla sottoscrizione delle ipotesi di accordo.

Al riguardo, la Corte sottolinea come la introduzione di una tempistica vincolante ha garantito finora la conclusione del procedimento di verifica della compatibilità dei costi contrattuali entro un periodo pari, in media, a circa 60 giorni solari, risultato ottenuto anche grazie alla instaurazione di procedure informali di coordinamento tra tutte le parti pubbliche coinvolte nel procedimento di certificazione⁴².

La Corte auspica che, anche in prosieguo, il procedimento possa concludersi nei tempi comunque indicati dalla legge in modo da garantire una rapida entrata in vigore di testi negoziali già concordati e vincolanti tra le parti le quali, una volta concluse le trattative, sono impegnate a rispettare un periodo di tregua sociale.

2.4.3. I ritardi nel completamento della tornata contrattuale

Come riferito nel capitolo primo, la nota di aggiornamento al documento di programmazione economico-finanziaria, presentata al Parlamento il 22 settembre 2009, ipotizzava la sottoscrizione di tutti i contratti collettivi da riferire alla tornata contrattuale 2006-2009 entro il 31 dicembre 2009. Già in sede di audizione sulla manovra per l'esercizio 2010, la Corte esprimeva ampie perplessità sulla realizzabilità di tale previsione.

Nonostante la sottoscrizione di numerosi contratti collettivi nel primo quadrimestre del 2010, la tornata non si è ancora definitivamente conclusa.

Le *tabelle* di seguito riportate danno atto del costo degli accordi già stipulati e della stima di quelli ancora da sottoscrivere, con distinta evidenziazione della competenza e della cassa.

⁴² L'ipotesi di accordo relativa al personale dirigente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro per il quadriennio normativo 2006-2009 è stata trasmessa alla Corte pochi giorni prima della scadenza del complessivo termine previsto dall'articolo 47 del d.lgs. n. 165 del 2009 per la conclusione del procedimento di certificazione. Di fatto, il termine per lo svolgimento dell'istruttoria è stato ridotto a soli due giorni lavorativi con conseguente impossibilità di acquisire il contributo degli esperti nominati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi del citato articolo 47. Nel rapporto di certificazione allegato alla delibera n. 5/CONTR/CL/2010, la Corte ha ritenuto doveroso effettuare un richiamo a tutte le parti pubbliche coinvolte nel procedimento di contrattazione collettiva al rigoroso rispetto della tempistica per gli adempimenti successivi alla sottoscrizione delle ipotesi di accordo, al fine di evitare il rischio della entrata in vigore di contratti non adeguatamente valutati sotto il profilo della compatibilità economico-finanziaria.

Tabella 6

Oneri derivanti dai CCNL relativi al biennio 2006-2007 sottoscritti fino al 1° aprile 2010
(milioni di euro)

Comparto	Stipula	Unità di personale	Competenza				Cassa			
			2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Enti pubblici non econ.	ott-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	nov-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		
Agenzie fiscali	apr-08	57.537	9,62	110,89	119,66			240,17		
Regioni e autonomie locali ⁽¹⁾	apr-08	554.394	71,39	825,07	1.063,26			1.959,73		
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		
Università	ott-08	59.997	8,69	97,95	105,36			212,00		
Ministeri coda	gen-09	191.796		24,87	28,02	28,02			80,91	
Enti pubblici non econ. coda	feb-09	59.860		14,84	11,01	11,01			36,86	
Enti di ricerca	mag-09	23.392	4,96	54,89	60,19	60,19			180,23	
Presid. del Cons. dei ministri	lug-09	1.855	0,30	3,83	4,19	4,19			12,50	

Area	Stipula	Consist.	Competenza				Cassa				
			2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009	2010
Area III	ott-08	22.164	6,99	78,71	86,83			172,53			
Area IV	ott-08	121.030	38,30	510,56	559,07			1.107,93			
Area I	feb-10	4.313	1,91	21,60	23,54					94,13	
Area II ⁽²⁾	feb-10	10.524	3,33	48,50	62,68					239,88	

Fonte : elaborazione Corte dei conti su dati ARAN.

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

⁽¹⁾ Il valore a regime tiene conto dell'incremento delle risorse per la contrattazione integrativa.

⁽²⁾ Incluse risorse aggiuntive.

Tabella 7

Oneri derivanti dai CCNL relativi al biennio 2008-2009
sottoscritti fino al 1° aprile 2010

(milioni di euro)

Comparto	Stipula	Unità di personale	Competenza		Cassa		
			2008	2009	2008	2009	2010
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 economici	feb-09	56.594	10,30	88,85			99,15
Università	mar-09	59.501	10,28	72,13			82,41
Enti di ricerca	mag-09	22.950	4,97	40,88			45,86
Servizio sanitario nazionale ⁽¹⁾	lug-09	570.736	90,76	845,26			936,03
Regioni e autonomie locali ⁽¹⁾	lug-09	539.605	92,93	812,39			905,32

Area	Stipula	Unità di personale	Competenza		Cassa		
			2008	2009	2008	2009	2010
Area I	feb-10	3.808	1,83	14,57			30,97

Fonte : elaborazione Corte dei conti su dati ARAN.

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

⁽¹⁾ Incluse risorse aggiuntive.

Tabella 8

Stima dell'onere derivante dal rinnovo dei CCNL relativi
al biennio 2006-2007 non ancora sottoscritti al 1° aprile 2010⁽¹⁾

(milioni di euro)

Comparto	Unità di personale	Competenza			Cassa ⁽²⁾
		2006	2007	2008	2010
Comparti settore statale ⁽³⁾	9.414	1,77	20,27	21,83	87,53
Dirigenza settore statale ⁽⁴⁾	10.211	3,47	39,80	42,88	171,91
Dirigenza settore non statale ⁽⁵⁾	4.389	2,05	23,40	25,44	101,78
TOTALE	24.014	7,29	83,47	90,15	361,22

Fonte : elaborazione Corte conti su dati ARAN e RGS-IGOP.

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

⁽¹⁾ Al lordo degli oneri riflessi (contributi previdenziali ed assistenziali e IRAP).
Escluse eventuali risorse aggiuntive.

⁽²⁾ La stima di cassa è calcolata ipotizzando la sottoscrizione di tutti i CCNL nell'anno 2010.

⁽³⁾ Istituzioni di alta formazione artistica e musicale.

⁽⁴⁾ Agenzie fiscali, Presidenza del Consiglio dei ministri e scuola.

⁽⁵⁾ Enti pubblici non economici (inclusi medici e professionisti, inseriti in una sezione separata del CCNL della dirigenza), enti di ricerca e università.

Tabella 9

Stima dell'onere derivante dal rinnovo dei CCNL relativi
al biennio 2008-2009 non ancora sottoscritti al 1° aprile 2010⁽¹⁾

(milioni di euro)

Comparto	Unità di personale	Competenza		Cassa ⁽²⁾
		2008	2009	2010
Comparti settore statale ⁽³⁾	10.810	2,18	17,39	31,52
Dirigenza settore statale ⁽⁴⁾	12.551	4,60	36,70	66,52
Dirigenza settore non statale ⁽⁵⁾	158.842	62,85	502,83	1.068,52
TOTALE	182.203	69,63	556,92	1.166,55

Fonte : elaborazione Corte conti su dati ARAN e RGS-IGOP.

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

⁽¹⁾ Al lordo degli oneri riflessi (contributi previdenziali ed assistenziali e IRAP).
Escluse eventuali risorse aggiuntive.

⁽²⁾ La stima di cassa è calcolata ipotizzando la sottoscrizione di tutti i CCNL nell'anno 2010.
Si è tenuto conto, per il personale statale, della corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale (art. 33 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185).

⁽³⁾ Presidenza del Consiglio dei ministri e istituzioni di alta formazione artistica e musicale.

⁽⁴⁾ Agenzie fiscali, Presidenza del Consiglio dei ministri e scuola.

⁽⁵⁾ Enti pubblici non economici (inclusi medici e professionisti, inseriti in una sezione separata del CCNL della dirigenza), Regioni e autonomie locali, Servizio sanitario nazionale, enti di ricerca e università.

La Corte sottolinea l'esigenza di una rapida definizione del precedente ciclo di contrattazione prima dell'avvio della tornata relativa al triennio 2010-2012, da condurre secondo le nuove regole commentate nei paragrafi precedenti.

Appare, infatti, difficilmente ipotizzabile, una volta conclusi gli adempimenti preliminari all'attuazione dell'accordo del 30 aprile 2009, lo svolgimento di trattative con le vecchie regole procedurali che fanno riferimento ad una ormai superata definizione dei comparti e della competenza dei comitati di settore e a diversi criteri di legittimazione per la partecipazione alle trattative delle organizzazioni sindacali.

La Corte ha certificato positivamente, con raccomandazioni ed osservazioni riguardanti singole previsioni negoziali, tutte le ipotesi trasmesse nel periodo successivo a quello preso in considerazione nel precedente referto, ad eccezione dell'ipotesi riguardante il personale non dirigente del servizio sanitario nazionale relativamente alla quale veniva esclusa dal giudizio positivo la disposizione concernente la previsione di risorse aggiuntive da destinare alla contrattazione integrativa⁴³.

Sotto il profilo della compatibilità economico-finanziaria, le ipotesi esaminate prevedevano aumenti in linea con il quadro programmatico relativo ai due bienni di riferimento.

Si rinvia quindi, alle considerazioni svolte nella relazione 2009, ampiamente illustrative del contesto finanziario e macroeconomico in cui si collocano i predetti accordi.

Ancora da definire la problematica relativa al recupero dei tagli derivanti dalla disapplicazione di una serie di norme speciali disposta dal citato decreto-legge n. 112 del 2008⁴⁴.

Le disposizioni contenute nella legge finanziaria 2009 affidavano l'ipotizzato reintegro dei fondi a tre distinte fonti di alimentazione: il cosiddetto dividendo di efficienza (cioè i risparmi di spesa o le maggiori entrate derivanti dal recupero di produttività delle pubbliche amministrazioni), i risparmi sulla spesa di personale (aggiuntivi rispetto a quelli già considerati ai fini della determinazione dei saldi di bilancio per il predetto esercizio) e i risparmi organizzativi (da correlare alla riduzione dei costi di funzionamento delle amministrazioni a seguito del completamento del processo di riordino organizzativo).

Il carattere programmatico di tali previsioni ha reso indispensabile un ulteriore intervento governativo. Il d.P.C.M. del 2 luglio 2009 individua in modo maggiormente dettagliato e vincolante, criteri, tempi e modalità per il

⁴³ Delibera delle sezioni riunite n. 27/2009.

⁴⁴ In sede di esame dell'ipotesi accordo relativa al comparto ministeri per il biennio 2008-2009, la Corte (delibera delle sezioni riunite n. 3/2009) sottolineava la difficoltà di dare immediato seguito ai contenuti dell'accordo sottoscritto nel settembre 2008, relativo all'integrale recupero dei tagli di spesa ai fondi unici apportati dal decreto-legge n. 112 del 2008, all'interno di un quadro economico-finanziario ulteriormente rivisto al ribasso, in relazione alla evoluzione delle stime sugli effetti della recessione economica internazionale ancora in atto. Riteneva, in quella sede, la Corte la necessità di una ulteriore fase di contrattazione nazionale per il concreto utilizzo delle risorse riassegnate, considerato l'allora vigente assetto delle fonti che regolano la materia.

Tale osservazione appare, peraltro, superata dalla emanazione del d.lgs. n. 150 del 2009 che, con riferimento all'utilizzo dei fondi unici, prevede un rapporto diretto fra la legge e la contrattazione integrativa.

rifinanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni interessate ai tagli disposti dal decreto-legge n. 112 del 2008⁴⁵.

Uno dei motivi dell'ulteriore ritardo, nella conclusione delle trattative, va correlato alla difficoltà di individuare all'interno delle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 150 del 2009 quelle da ritenere immediatamente applicabili anche ad ipotesi riferite a bienni ormai trascorsi ed alla conseguente difficoltà di inserimento delle previsioni normative inderogabili all'interno di un impianto contrattuale definito nel suo complesso nella vigenza di regole diverse.

Le parti hanno ritenuto immediatamente vigenti le norme contenute nel capo IV della nuova normativa, relative alle sanzioni disciplinari e alla responsabilità dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni ed hanno, conseguentemente, provveduto a revisionare in tal senso le ipotesi di accordo non ancora sottoscritte⁴⁶.

In relazione, peraltro, alla sovrapposizione di norme pattizie e legislative e di un non chiaro criterio di riparto della competenza tra le due fonti, il testo finale delle ipotesi sottoscritte risulta caratterizzato da continui rinvii ad una normativa oggetto nel tempo di numerose modifiche ed integrazioni. Tale tecnica redazionale crea difficoltà di lettura e di applicazione in una materia in cui, viceversa, appare fondamentale la chiarezza nell'individuazione delle fattispecie e nella previsione delle relative sanzioni⁴⁷.

In tema di rapporti tra contrattazione nazionale e integrativa, i contratti esaminati prevedono una minuta disciplina in merito all'erogazione del trattamento accessorio con una maggior attenzione agli aspetti concernenti la premialità e la selettività nell'attribuzione dei trattamenti accessori. Tali previsioni, peraltro, risultano di fatto inapplicabili quale parametro per la definizione dei contenuti della prossima contrattazione integrativa, destinata a svolgersi nel rigoroso rispetto dei criteri contenuti nel d.lgs. n. 150 del 2009⁴⁸.

⁴⁵ Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione del 23 dicembre 2009, a valere sulla iniziale dotazione del fondo previsto dall'art. 61, comma 17, del decreto-legge n. 112 del 2008, sono state riassegnate ai ministeri destinatari dei tagli connessi con la disapplicazione di norme speciali risorse pari a 48,9 milioni. Con successivi decreti del Ministro dell'economia e delle finanze datati, rispettivamente, 3 settembre e 24 dicembre 2009, ai sensi dell'art. 7-ter, comma 15, del decreto-legge n. 5 del 2009, sono state riassegnate, rispettivamente, gli importi di 247,7 milioni e 18,5 milioni sempre in favore dei predetti ministeri.

⁴⁶ Cfr. i CCNL relativi al personale dirigente delle aree I e II, certificati dalla Corte dei conti rispettivamente con delibere delle sezioni riunite n. 3 e 4 del 2010.

⁴⁷ Per un'ampia disamina delle problematiche relative al difficile inserimento, all'interno dei contratti, delle nuove norme legislative in materia di responsabilità disciplinare e dirigenziale, cfr. il rapporto di certificazione allegato alla citata delibera n. 3/2010.

⁴⁸ Con riferimento all'ipotesi di accordo relativa al personale dell'ENAC trasmessa per la certificazione in epoca successiva all'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2009, la Corte osservava che le norme contenute nel capo I, concernenti la valutazione dell'attività dell'ente in relazione ai propri obiettivi istituzionali, potranno essere applicate nei limiti di quanto disposto dall'articolo 65, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2009 che prevede, entro il 31 dicembre 2010, l'obbligo di adeguamento dei contratti integrativi vigenti alla data di entrata in vigore del decreto legislativo medesimo, a quanto previsto dalle disposizioni contenute nel titolo III concernenti la nuova disciplina degli strumenti di valorizzazione del merito individuale e di incentivazione della produttività.

Il citato articolo 65, peraltro, se applicato letteralmente rischia di provocare un blocco della contrattazione integrativa fino al completamento degli adempimenti necessari alla attuazione delle nuove regole. Non sembra, infatti, consentita un'ulteriore alternativa tra l'applicazione dei contratti decentrati vigenti riferiti nella maggioranza dei casi a periodi ormai da tempo trascorsi e l'adeguamento di questi ultimi al nuovo quadro normativo realizzabile solo dopo l'entrata a regime

2.5. Sintesi delle osservazioni formulate in sede di certificazione delle ipotesi di accordo

Con riferimento all'ipotesi di accordo relativa al personale appartenente al comparto istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione per il quadriennio normativo 2006-2009, biennio economico 2006-2007, la Corte, nel certificare positivamente (delibera delle sezioni riunite n. 19/2009) la compatibilità economica degli incrementi contrattuali in linea con quanto previsto in sede di programmazione, formulava, tuttavia, una serie di osservazioni e raccomandazioni relative alla possibilità di un accesso alle procedure selettive, riservate al personale interno degli enti, per la qualifica di ricercatore anche a soggetti non in possesso di un adeguato titolo di studio di livello universitario.

La Corte evidenziava, altresì, un contrasto tra il testo contrattuale e la normativa vigente relativamente alla durata dei contratti a termine (5 anni anziché 3), sottolineando la necessità di una interpretazione ed applicazione delle norme negoziali coerente con il disposto dell'articolo 21 del citato decreto-legge n. 112 del 2008, non derogabile dalla contrattazione collettiva.

Come anticipato nel precedente paragrafo, la Corte, in sede di esame dell'ipotesi di accordo relativa al personale non dirigenziale del servizio sanitario nazionale per il biennio 2008-2009, non ha certificato l'articolo 10 riguardante la possibilità per le Regioni di destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa.

Osservava la Corte (delibera delle sezioni riunite n. 27/2009) come in un contesto macroeconomico caratterizzato da un negativo andamento del prodotto interno lordo, da una modesta dinamica inflattiva e da uno stato di tensione dei conti pubblici, il contenimento della spesa di personale rappresentasse una priorità da perseguire con coerenza in tutti i comparti di contrattazione. La concessione di aumenti ulteriori rispetto al tasso di inflazione programmata, sia pur a valere sulle componenti accessorie della retribuzione, doveva quindi essere valutata con estrema prudenza, anche al fine di evitare evidenti sperequazioni tra i diversi comparti di contrattazione. I dipendenti delle amministrazioni statali, infatti, sono stati destinatari di tagli e riduzioni operate dal decreto-legge n. 112 del 2008, a fronte dei quali è, tutt'ora, in corso la complessa operazione di verifica di eventuali risparmi di spesa da destinare a parziale compensazione della intervenuta diminuzione.

Il citato articolo 10 risultava, ad avviso della Corte, in contrasto con l'obiettivo, posto alla base della programmazione economico-finanziaria degli ultimi esercizi, di ottenere la stabilizzazione della spesa sanitaria rispetto al PIL; obiettivo, quest'ultimo, condiviso con le Regioni e recepito nei Patti della salute e ribadito dall'art. 79, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008.

La formulazione della norma non offriva, infatti, sufficienti garanzie di copertura finanziaria e di compatibilità economica della maggior spesa (con particolare riferimento a quelle Regioni che, pur non essendo soggette alle procedure di rientro, mostravano comunque bilanci caratterizzati da una situazione di forte tensione) e di effettiva verifica del conseguimento dei previsti obiettivi di miglioramento delle prestazioni.

dei nuovi meccanismi di valutazione e dopo la sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali per il nuovo triennio 2010-2012.

Nella considerazione, comunque, che la leva degli incentivi economici al personale rappresenta uno strumento importante dell'autonomia gestionale delle aziende per l'attivazione di un percorso virtuoso di riorganizzazione strutturale che consenta complessivi risparmi di spesa, la Corte rimetteva alle parti ogni valutazione in merito ad una possibile riformulazione della norma finalizzata a superare le criticità evidenziate⁴⁹.

Sempre in tema di risorse aggiuntive, nel rapporto di certificazione relativo al personale del comparto Regioni ed autonomie locali per il medesimo biennio 2008-2009 (delibera n. 31/2009), la Corte ha preso positivamente atto del recepimento, nel testo dell'articolato, delle osservazioni contenute nel precedente rapporto di certificazione tra cui, in particolare, l'ancoraggio degli incrementi retributivi ulteriori a specifici progetti di recupero di produttività, l'estensione dei parametri di virtuosità per l'erogazione, la previsione della facoltà (e non dell'obbligo) di erogare gli emolumenti, il carattere *una tantum* del beneficio finanziato da risorse aventi natura variabile e non consolidate nel tempo.

Residuavano, peraltro, ad avviso della Corte, perplessità sulla individuazione dei parametri di virtuosità gestionale, di fatto, facilmente raggiungibili dalla quasi totalità degli enti che formano il comparto.

Nelle more dell'attuazione del nuovo sistema di valutazione previsto dalla legge n. 15 del 2009, inoltre, non tutti gli enti risultano dotati di un adeguato "sistema di valutazione delle prestazioni e dei risultati" tale da garantire una erogazione degli incentivi "ulteriori" sulla base di reali riscontrati miglioramenti di produttività.

Il contratto relativo alla Presidenza del Consiglio dei ministri per il quadriennio normativo 2006-2009 prevedeva una complessa operazione di "stabilizzazione" nella parte fissa della retribuzione (stipendio e indennità di Presidenza), di risorse in precedenza ricomprese nel fondo unico di Presidenza in relazione ad un obbligatorio prolungamento dell'orario di lavoro.

A fronte di quanto sopra, il fondo veniva peraltro contestualmente reintegrato attraverso una riduzione permanente del 50% dell'ammontare dei capitoli di bilancio destinati al pagamento dello straordinario.

La Corte in proposito osservava (delibera delle sezioni riunite n. 32/2009) come tale complessiva rideterminazione delle voci retributive si ponesse in controtendenza rispetto ai principi più volte enunciati di destinare le risorse presenti nei fondi unici prioritariamente ad incrementi retributivi connessi a verificabili incrementi nella produttività individuale del lavoro.

Sia pure a fronte di un aumento dell'orario di servizio, l'ipotesi esaminata concentrava sullo stipendio e sull'indennità di Presidenza risorse la cui concreta determinazione era in precedenza rimessa alla contrattazione integrativa e che avrebbero dovuto essere erogate solo in conseguenza di prestazioni realmente aggiuntive rispetto a quelle ordinarie.

L'operazione sopradescritta, inoltre, proposta ad invarianza della spesa complessiva di personale, risultava ancorata al presupposto di una effettiva e perdurante diminuzione del monte ore individuale di straordinario, variabile,

⁴⁹ Con successiva delibera delle sezioni riunite n. 34/2009, la Corte certificava positivamente il nuovo contratto collettivo contenente modifiche al citato articolo 10, ritenendo il nuovo testo idoneo a superare le osservazioni formulate.

quest'ultima, non nella piena disponibilità delle parti che hanno sottoscritto l'accordo, in quanto legata ad esigenze organizzative della Presidenza.

La Corte si riservava pertanto di verificare, per quanto di competenza, l'andamento del monte ore di straordinario nel periodo di vigenza della presente contrattazione, sia in sede di esame del rendiconto della Presidenza del Consiglio dei ministri, sia nelle relazioni specifiche concernenti l'andamento della contrattazione integrativa.

In data 10 luglio 2009 (delibera delle sezioni riunite n. 28/2009), la Corte, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992, certificava positivamente le convenzioni concernenti la disciplina dei rapporti con i medici specializzati in medicina generale, gli specialisti ambulatoriali interni e le altre professionalità sanitarie ambulatoriali (biologi, chimici, psicologi e pediatri di libera scelta) relativamente al quadriennio normativo 2006-2009 e al biennio economico 2006-2007.

La Corte osservava, al riguardo, come le nuove convenzioni privilegiassero aumenti della parte fissa dei compensi, lasciando ferme le quote variabili destinate a remunerare ulteriori prestazioni e servizi.

Tuttavia, a fronte degli incrementi delle quote orarie e capitarie, la disciplina negoziale si caratterizzava per i nuovi compiti e funzioni del personale medico convenzionato che rappresentano specifici obblighi cui il medico non può sottrarsi, pena il venire meno del rapporto di convenzione, e per i quali non sono più previste specifiche indennità.

Con riferimento all'ipotesi di CCNL relativa all'area I per il quadriennio normativo 2006-2009 e i due bienni economici, la Corte⁵⁰ evidenziava le difficoltà incontrate nella comunque puntuale ricostruzione dello statuto disciplinare del dirigente pubblico, attraverso una sintesi tra le disposizioni contrattuali pregresse e le nuove norme in materia sanzioni disciplinari previste *ex novo* dal d.lgs. n. 150 del 2009, fermo restando il procedimento di irrogazione delle stesse, che resta disciplinato dalla legge⁵¹.

La Corte nel citato rapporto di certificazione ha espressamente sottolineato la necessità di un esplicito richiamo, all'interno della norma che disciplina il trattamento economico fisso per i dirigenti, dell'avvenuto conglobamento nello stipendio dell'indennità integrativa speciale, in relazione alla perdurante necessità di

⁵⁰ Delibera delle sezioni riunite n. 3/CONTR/CL/2010.

⁵¹ Tra le principali novità contenute nella citata ipotesi si segnalano in particolare:

- a) l'introduzione, con l'art. 8, comma 1, lett. a), e lett. b), del predetto CCNL, delle sanzioni conservative a carico del dirigente, accanto alle pregresse sanzioni espulsive;
- b) l'equiparazione della pubblicazione del codice disciplinare sul sito istituzionale dell'amministrazione all'affissione all'ingresso della sede di lavoro, ex art. 55, comma 2, terzo periodo, del d.lgs. n. 150 del 2009, richiamato dall'art. 9, comma 11, dell'ipotesi di accordo;
- c) l'abolizione della pregiudiziale penale nel procedimento disciplinare, ai sensi dell'art. 55-ter, del d.lgs. n. 150 del 2009, richiamato dall'art. 12 dell'accordo;
- d) la disposizione contenuta nell'art. 47, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001, sostituito dall'art. 59 del d.lgs. n. 150 del 2009, secondo cui «i contratti e accordi collettivi nazionali, nonché le eventuali interpretazioni autentiche sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana oltre che sul sito ARAN e delle amministrazioni interessate».

La Corte ha altresì suggerito che, in sede di pubblicazione dei CCNL, nel sito dell'ARAN e delle Amministrazioni interessate, sia prevista la possibilità di accedere al rapporto di certificazione della Corte dei conti, mediante un apposito *link* informatico, al fine di consentire agli operatori del settore o a chi sia chiamato ad interpretare una clausola negoziale di avere immediata contezza delle valutazioni economico-finanziarie formulate dalle sezioni riunite.

enucleare, ai fini della determinazione della pensione con il sistema di calcolo retributivo, la quota di trattamento economico fisso riconducibile a tale indennità⁵².

Ulteriori osservazioni sono state formulate con riferimento alla norma contrattuale che ipotizza effetti sul trattamento pensionistico dei previsti incrementi della retribuzione di posizione nella componente fissa e variabile in godimento.

Premesso che la disposizione in esame è il frutto di un evidente atecnicismo nella formulazione delle clausole negoziali e che essa risulta sostanzialmente inapplicabile, in quanto in aperto contrasto con i restanti commi dell'articolo in cui è inserita, la Corte ha comunque ribadito la assoluta incompetenza della fonte contrattuale a regolare la materia pensionistica oggetto di riserva di legge.

La Corte ha inoltre osservato come detta ipotesi preveda una serie di vincoli all'attribuzione della retribuzione di risultato (preventiva determinazione degli obiettivi, positiva verifica e certificazione dei risultati di gestione, livelli di merito) applicabili, peraltro, ai soli dirigenti di seconda fascia, con una evidente ed ingiustificata asimmetria⁵³.

Con riferimento all'ipotesi di CCNL relativo all'area II (dirigenti delle Regioni e delle autonomie locali), quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007⁵⁴, la Corte ha altresì rilevato che i criteri previsti per l'integrazione delle risorse da destinare alla contrattazione integrativa, estremamente dettagliati e in taluni casi alternativi tra loro, risultano di complessa attuazione e di difficile verifica in sede di controllo sul rispetto dei vincoli di compatibilità.

In attesa, poi, degli adempimenti necessari per l'attuazione del nuovo sistema di valutazione delle performances individuali previsto dal citato d.lgs. n. 150 del 2009, la Corte ha infine prospettato il rischio che le risorse integrative possano essere distribuite in modo indifferenziato tra tutto il personale a causa delle più volte rilevate difficoltà di funzionamento degli strumenti per la valutazione della produttività, trattandosi oltretutto di giudizi da riferire a periodi temporali ampiamente trascorsi.

⁵² Secondo la costante giurisprudenza della Corte dei conti in sede di controllo (cfr. Corte conti, sez. riun., III collegio, 6 giugno 2008, n. 21/CONTR/CL/08; id., sez. contr., 13 maggio 2005, n. 6; id., sez. contr., 24 marzo 2004, n. 2; in giurisprudenza cfr., *ex multis*, C. conti, sez. Lombardia, 23 febbraio 2006, n. 133), l'IIS non è suscettibile della maggiorazione del 18% prevista per gli emolumenti di natura stipendiale.

⁵³ Le considerazioni formulate con riferimento all'ipotesi di accordo relativa all'area I della dirigenza sono state richiamate nel rapporto di certificazione (delibera delle sezioni riunite n. 5/CONTR/CL/2010) concernente il personale dirigente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), per il quadriennio normativo 2006-2009 e primo biennio economico 2006-2007.

⁵⁴ Delibera delle sezioni riunite n. 4/CONTR/CL/2010.

CAPITOLO TERZO

LA CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA

3.1. I controlli - 3.2. Considerazioni metodologiche sulla rilevazione dei dati - 3.3. Le fonti di alimentazione dei fondi unici e l'utilizzo delle risorse

3.1. I controlli

Il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, oltre ad introdurre una serie di vincoli alla contrattazione integrativa, ridisegna il complessivo quadro dei controlli, modificando ed integrando le disposizioni contenute nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, reiteratamente cambiate da numerose leggi (da ultimo, il d.l. 25 gennaio 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133¹) o introducendo nuovi articoli e nuovi commi.

Questa continua operazione di rimaneggiamento ha trasformato l'originario ordito normativo in un testo di non facile lettura, che non sempre segue un'impostazione lineare, in quanto i singoli momenti del controllo (obblighi delle amministrazioni, competenza dei diversi organi, modalità procedurali, effetti delle pronunce) sono trattati in articoli diversi non sempre tra loro coordinati².

Problematica anche la ricostruzione dell'ambito soggettivo di applicazione della nuova disciplina, con particolare riguardo ai comparti non statali, per i quali sono previste, talvolta, disposizioni specifiche, talaltra norme aventi carattere generale.

Non sempre univoca, infine, la tempistica della entrata in vigore delle nuove regole, solo in alcuni casi esplicitamente riferita alla prossima tornata contrattuale.

¹ Con sentenza n. 57 del 2010, la Corte costituzionale ha respinto il ricorso presentato dalla Regione Toscana, volto a far dichiarare l'incostituzionalità delle norme in materia di controllo della Corte dei conti sui contratti integrativi introdotte dall'articolo 67, commi 9 e 10, del citato d.l. 112 del 2008. La Corte ha conclusivamente osservato, ribadendo la propria costante giurisprudenza sul punto, che la finalità di coordinamento della finanza pubblica, materia per la quale è prevista una competenza concorrente dello Stato, può essere in concreto realizzata soltanto consentendo alla Corte dei conti, organo posto al servizio dello Stato-comunità di disporre delle necessarie informazioni. Le disposizioni impugnate, in quanto perseguono tali finalità ed essendo, perciò, qualificabili quali principi fondamentali della materia "coordinamento della finanza pubblica" non sono invasive delle competenze regionali.

² In realtà numerose norme in materia di vincoli limiti e controlli sulla contrattazione integrativa sono contenute anche nel titolo II del d.lgs. n. 150 del 2009 e, quindi, al di fuori della riscrittura del testo unico in materia di ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche che dovrebbe rappresentare la *sedes materiae* per una compiuta ed organica disciplina di tutti gli aspetti sostanziali degli accordi di secondo livello.

Ricostruendo il complessivo disegno normativo, l'articolo 40, comma 3-*quinquies*, prevede, innanzitutto, il divieto di sottoscrivere in sede decentrata "contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione".

Il nuovo testo dell'articolo 40-*bis*, comma 1, introdotto dall'art. 55 del d.lgs. n. 150 del 2009, demanda, in prima battuta, la verifica della compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio, agli organi di controllo interno di ciascun ente (collegio dei revisori dei conti, collegio sindacale, uffici centrali di bilancio).

Per le amministrazioni statali (compresi gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca) un'ulteriore valutazione è demandata congiuntamente (comma 2) al Dipartimento della funzione pubblica ed al Ministero dell'economia e delle finanze, con un procedimento mutuato dalla certificazione di compatibilità della Corte dei conti sui contratti collettivi nazionali, che prevede, in caso di pronuncia negativa, il divieto per gli enti interessati di sottoscrivere in via definitiva gli accordi e il conseguente obbligo di riaprire le trattative. Il coordinamento fra le due procedure di controllo, che dovrebbero svolgersi in sequenza, appare di difficile ricostruzione.

Per le Regioni e gli enti locali, il citato articolo 40, comma 3-*quinquies*, sesto periodo, sembra ipotizzare un controllo generalizzato sui contratti integrativi da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, prevedendo, in caso di accertato superamento dei vincoli finanziari, il recupero di quanto erogato nella sessione contrattuale successiva³.

Il citato articolo 40-*bis*, comma 4, introduce, poi, una innovativa forma di controllo diffuso sulla contrattazione integrativa da parte degli utenti dei pubblici servizi. A tal fine, è fatto obbligo alle amministrazioni di pubblicare sul proprio sito istituzionale il testo dei contratti decentrati, corredato di una relazione illustrativa volta ad evidenziare, tra l'altro, gli effetti attesi dalla sottoscrizione dei diversi accordi in termini di produttività ed efficienza dei servizi erogati.

³ La norma, in realtà, disciplina esclusivamente gli effetti delle pronunce delle sezioni regionali rinviando ellitticamente, per le modalità sostanziali e procedurali del controllo, ad una non precisata preesistente competenza in materia. Con delibera n. 41 del 2009, le sezioni riunite delle Corti, in sede di interpretazione della citata normativa, hanno preliminarmente osservato che la competenza delle sezioni regionali di controllo nella materia della contrattazione integrativa, va valutata alla luce del processo di parziale rilegificazione di taluni ambiti prima devoluti alla fonte collettiva, operato dallo stesso decreto legislativo. In tale contesto - prosegue la citata delibera - "...assume particolare rilievo l'accertamento del contrasto con i vincoli posti alla contrattazione, al quale la legge ricollega la nullità delle clausole illegittime e la sostituzione automatica di quelle contrastanti con disposizioni imperative che pongono limiti alla contrattazione integrativa".

Sotto il profilo operativo, le sezioni riunite hanno osservato che, alla generalità del nuovo compito demandato alle sezioni regionali, fa riscontro l'elevato numero di contratti integrativi che possono essere stipulati dalle Amministrazioni, il quale supera di molto, secondo calcoli prudenziali, il numero di diecimila l'anno. Ne consegue che, necessariamente, le sezioni stesse dovranno procedere ad una programmazione selettiva che tenga conto di specifici indici di criticità emersi nello svolgimento dei controlli finanziari e sulla gestione, come quelli segnalati dagli organi di revisione economico-finanziaria nelle relazioni annualmente inviate sui bilanci di competenza e sui dati di rendiconto (cfr. art. 1, comma 166 e segg., legge n. 266 del 2005). A tal fine dovranno essere opportunamente integrati i criteri generali e le linee guida predisposti dalla Corte stessa in ordine all'acquisizione di notizie circa le irregolarità contabili e finanziarie delle amministrazioni controllate (art. 1, comma 167, legge n. 266 del 2005).

Con specifico riferimento ai compiti delle sezioni riunite in sede di relazione sul costo del lavoro pubblico, il comma 3 del medesimo articolo 40-*bis* conferma quanto disposto dall'art. 67 del citato d.l. n. 112 del 2008, come modificato dalla legge di conversione n. 133 del 2008.

La citata disposizione amplia la gamma di informazioni che ciascun ente è tenuto a trasmettere alla Ragioneria generale dello Stato-IGOP in materia di contrattazione integrativa, al fine di potenziare i contenuti della relazione della Corte sul costo del lavoro pubblico.

In particolare, il nuovo flusso informativo dovrebbe consentire di accertare, oltre al rispetto dei vincoli finanziari in ordine all'entità delle risorse assegnate alla contrattazione integrativa ed all'evoluzione della consistenza dei fondi, anche la concreta definizione ed applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della performance individuale, con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa, nonché a parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche⁴.

Già a partire dalla emanazione del d.l. n. 112 del 2008, la Corte ha avviato la prevista intesa con l'IGOP al fine di uniformare ed arricchire la modellistica per la rilevazione dei dati provenienti dalle diverse amministrazioni e procedere successivamente ad elaborazioni maggiormente rispondenti agli obiettivi della normativa.

Fermo restando che le disposizioni in materia di controllo sulla contrattazione integrativa sono destinate a trovare piena applicazione a partire dalla prossima tornata contrattuale, la Corte, in sede di programmazione generale delle attività di controllo per l'esercizio 2010⁵, attesa l'importanza della materia, ha deliberato di procedere alla elaborazione di una specifica relazione avente ad oggetto la gestione delle risorse presenti nei fondi unici di alcuni enti, raffrontando tra loro, anche attraverso opportune serie storiche, i dati provenienti da un campione significativo di soggetti interessati.

In questa sede appare opportuno effettuare alcune considerazioni di carattere generale concernenti, sul piano metodologico, i limiti delle attuali modalità di rilevazione ed elaborazione dei dati, e, nel merito, una valutazione di massima sul rapporto tra le diverse fonti di finanziamento dei fondi unici e le principali modalità di impiego delle risorse.

3.2. Considerazioni metodologiche sulla rilevazione dei dati

In accordo con la Corte dei conti, l'IGOP, già a partire dall'esercizio 2008, ha avviato una diversa metodologia di rilevazione ed elaborazione dei dati concernenti l'andamento della contrattazione integrativa presso i diversi enti.

Tale nuova metodologia dovrebbe consentire di ricostruire l'ammontare complessivo dei fondi unici per ciascun esercizio di riferimento, le somme già impegnate in esito a precedenti contratti, quelle oggetto di negoziazione nell'anno e, infine, quelle non ancora contrattate, utilizzabili, secondo quanto disposto nei

⁴ Con delibere n. 43 del 2008 e n. 41 del 2009, le sezioni riunite della Corte dei conti hanno sottolineato il contributo che l'arricchimento delle fonti informative potrebbe arrecare alla propria attività di referto in materia di costo del lavoro pubblico.

⁵ Confronta delibera delle sezioni riunite n. 37/2009 dell'11 novembre 2009.

diversi accordi nazionali, nell'esercizio successivo, per corrispondere esclusivamente emolumenti *una tantum* aventi carattere incentivante e premiale⁶.

A tale impostazione dovrebbe far seguito una opportuna rivisitazione della attuale codifica delle fonti di alimentazione e degli impieghi dei fondi, finalizzata a consentire significativi raffronti tra i diversi comparti in merito alla consistenza ed alle modalità di utilizzo delle risorse, ora di difficile praticabilità a causa di una classificazione basata sul rinvio alla normativa contrattuale, che utilizza nei singoli comparti una terminologia non sempre omogenea per disciplinare istituti analoghi tra loro⁷.

La rilevazione e la successiva elaborazione dei dati relativi alla contrattazione integrativa dovrà, comunque, in prosieguo, essere effettuata in modo tale da consentire un significativo incrocio con l'andamento nei diversi anni della spesa per retribuzioni accessorie al fine di valutare il complessivo ciclo di utilizzo delle risorse.

Per i comparti di contrattazione statale, una specifica voce dovrà dare atto della eventuale riduzione del fondo, in attuazione di quanto disposto dalla legge finanziaria 2006, nel testo modificato dall'articolo 67, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008⁸.

Premesso quanto sopra, la stessa Ragioneria generale dello Stato ha evidenziato, relativamente al 2008, la presenza di un elevato numero di enti totalmente o parzialmente inadempienti all'obbligo di trasmissione dei dati relativi alla contrattazione integrativa e l'adozione di metodologie di rilevazione non sempre uniformi da parte dei destinatari. Numerosi sono i casi in cui gli enti non hanno effettuato neppure la prevista preventiva quantificazione delle risorse disponibili per la contrattazione di secondo livello; in altri, tale attività, di competenza esclusiva delle amministrazioni, risulta oggetto di confronto con i sindacati. Il riparto delle risorse, inoltre, spesso avviene tramite accordi anche infra-annuali più o meno informali e variamente denominati, non riconducibili alla vera e propria contrattazione di secondo livello, che dovrebbe avere la medesima cadenza temporale della sessione di contrattazione nazionale⁹.

Ritiene in proposito la Corte che, in seguito, l'attività di rilevazione dei dati dovrebbe rappresentare un momento di doverosa riflessione anche relativamente alle stesse modalità procedurali di svolgimento dei negoziati a livello di singolo

⁶ In precedenza, con riferimento all'utilizzo delle risorse presenti nei fondi unici, le elaborazioni dell'IGOP facevano riferimento a dati di cassa (cioè alla spesa sostenuta nell'anno di riferimento per trattamenti accessori), con la conseguente necessità di inserire una specifica posta denominata "somme rinviate all'anno successivo" per riconciliare la rilevazione annuale degli impieghi del fondo con quella relativa alle fonti di alimentazione, che segue viceversa il criterio contrattuale.

⁷ Sotto tale profilo, già nella precedente relazione 2009 sul costo del lavoro pubblico, la Corte ha avviato in via sperimentale un tentativo di aggregare le diverse fonti di alimentazione dei fondi unici e gli impieghi delle risorse in alcune macrocategorie più o meno comuni ai diversi comparti, evidenziando gli elementi di omogeneità dei diversi istituti previsti nei contratti collettivi.

⁸ Nell'attuale rilevazione, la tabella 15 del conto annuale già prevede una voce denominata "riduzione del fondo", che sembra, peraltro, introdotta a fini meramente contabili per riconciliare il dato delle fonti di alimentazione con quello degli impieghi delle risorse, rilevati, come detto, con metodologie diverse.

⁹ La Corte ha rilevato che, in alcuni casi, il valore delle risorse storiche dei diversi fondi, che dovrebbe restare invariato nel tempo, evidenzia nel 2008 un incremento talvolta significativo rispetto ai precedenti esercizi.

ente in atto estremamente frammentata, disomogenea e non sempre in linea con le previsioni legislative e contrattuali in materia.

3.3. Le fonti di alimentazione dei fondi unici e l'utilizzo delle risorse

La *tabella* di seguito riportata raggruppa le fonti di alimentazione dei fondi unici e le principali modalità di impiego delle risorse per categorie omogenee, sulla base di una codifica, già sperimentata nella precedente relazione 2009 sul costo del lavoro pubblico, che potrebbe rappresentare un utile strumento per migliorare la stessa leggibilità dei dati sull'andamento della contrattazione integrativa contenuti nel conto annuale.

Per ciascun comparto la *tabella* riporta esclusivamente i dati relativi alla percentuale di riferimento di ciascuna categoria sul totale delle risorse disponibili, in quanto l'elevato numero di enti inadempienti renderebbe poco significativa l'indicazione del valore assoluto della consistenza dei fondi. Per il medesimo motivo, viene omesso il riferimento alla percentuale pro capite delle disponibilità, dato che postula una esatta individuazione del personale dei soli enti adempienti.

La necessità di un miglioramento dell'attuale sistema di codifica è evidente dall'elevato valore della voce residuale "altre destinazioni" (34,7% nel comparto enti pubblici non economici) che raggruppa impieghi di risorse non riconducibili immediatamente ad una specifica previsione normativa per la gestione del fondo.

La voce 18 "riduzione del fondo" rappresenta ancora una posta meramente contabile per riallineare i dati relativi alle fonti di finanziamento ed agli impieghi delle risorse rilevati, come detto, con metodologie diverse, piuttosto che una evidenziazione dei tagli apportati alla consistenza dei fondi.

Sotto il profilo delle fonti di alimentazione, la *tabella* evidenzia, relativamente al comparto Presidenza del Consiglio dei ministri, la forte incidenza sul totale delle risorse derivanti dalla riduzione dello straordinario (52,7%).

Il valore percentuale di tale specifica fonte di alimentazione prevista dal contratto collettivo per il quadriennio 2002-2005 è, peraltro, destinato ad aumentare ulteriormente in relazione ad una analoga, ancor più rilevante, operazione in tal senso effettuata dall'accordo relativo al successivo quadriennio normativo, sottoscritto in data 25 settembre 2009¹⁰.

Relativamente al comparto Regioni ed enti locali, tra le fonti di finanziamento del fondo assumono particolare rilevanza (23% del totale) le risorse aggiuntive connesse con l'attivazione di nuovi servizi.

¹⁰ Il citato accordo prevede la riduzione delle risorse in precedenza destinate al pagamento di prestazioni straordinarie, presenti negli ordinari capitoli di bilancio della Presidenza del Consiglio per finanziare incrementi delle componenti fisse della retribuzione, stipendio e indennità di Presidenza, quest'ultima a carico del fondo unico di amministrazione. Nel rapporto di certificazione allegato alla delibera n. 32/CONTR/CL/09, la Corte, nel commentare tale previsione, osservava che "l'operazione appare in controtendenza rispetto ai principi più volte enunciati e da ultimo ribaditi nella recente legge 4 marzo 2009, n. 15, di destinare le risorse presenti nei fondi unici prioritariamente ad incrementi retributivi connessi a verificabili incrementi nella produttività individuale del lavoro. Sotto il profilo della compatibilità economico-finanziaria", proseguiva la Corte, "la prevista invarianza della spesa complessiva appare ancorata al presupposto di una effettiva e perdurante diminuzione del monte ore individuale di straordinario, variabile, quest'ultima, non nella piena disponibilità delle parti che hanno sottoscritto l'accordo, in relazione alla difficile prevedibilità dell'effettivo fabbisogno di prestazioni straordinarie presso gli uffici della Presidenza, con particolare riferimento alle esigenze della Protezione civile".

Tabella 1
Ripartizione percentuale dei fondi unici dei comparti di contrattazione per il personale non dirigenziale

	ANNO 2008										F I N A N Z I A M E N T O		U T I L I Z Z O	
	SSN	EPNE	EERR	EELL	MIN	AG.FIS. ⁽¹⁾	PCM	UNI						
1) Risorse storiche	89,2	74,1	62,2	55,7	32,0	10,5	14,0	69,4						
2) Incrementi contrattuali	4,3	11,0	11,0	9,0	24,0	7,0	2,0	3,9						
3) Riassegnazione al fondo emolumenti personale cessato dal servizio di cui RIA		4,2	3,0	1,3	11,6	7,7	1,8	12,8						
4) Risorse per diminuzione straordinario		3,3	3,0		7,5	5,7	1,4	4,9						
5) Economie da part time		0,8			0,6		31,6							
6) Sponsorizzazioni		0,3	0,3	0,0	7,8	0,5	1,7							
7) Risparmi spesa di personale (economie di gestione)		0,5	0,3	0,0	1,1		0,5							
8) Risorse provenienti da leggi speciali		1,1	0,2	0,0	4,2	1,3	9,0							
9) Risorse aggiuntive per attivazione nuovi servizi		2,3			11,6									
10) Risorse aggiuntive per enti virtuosi	0,5	9,0	2,1	23,0			8,3	12,3						
11) Risorse aggiuntive previste nelle convenzioni con il Ministero dell'economia e finanze				5,4										
12) Risorse aggiuntive regionali							26,2							
13) Stanziamento aggiuntivo personale in prestito (art. 9 c. 5 d.lgs. n. 303 del 1999)														
14) Incarichi aggiuntivi														
15) Risparmi da riassorbimento trattamenti ad personam														
16) Altre risorse	3,9	4,4	5,9	4,0	8,3	34,8	5,6	11,8						
17) Somme provenienti dall'anno precedente	3,1	1,0	15,1	3,2	4,3	12,0		5,8						
18) Riduzione fondo	-1,0	-8,9	-0,1	-1,7	-5,5			-16,0						
1) Produttività indiv. e collettiva	20,7	27,8	4,4	18,3	52,1	22,6	28,9	21,1						
2) Progressioni economiche e posizioni organizzative	29,9	23,4	4,1	45,9	19,9	13,9	13,5	27,4						
3) Indennità fisse	13,7	5,6	68,2	10,2	5,5	29,3		29,2						
4) Indennità variabili e straordinario ⁽²⁾	28,4	8,4	9,3	16,3	6,8	0,7	54,5	7,0						
5) Altre destinazioni	3,1	34,7	11,6	3,1	10,7	1,4	3,2	10,0						
6) Importi ancora da contrattare	4,3	0,1	2,4	6,3	5,0	32,1		5,3						

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

LEGENDA: SSN: servizio sanitario nazionale; EPNE: enti pubblici non economici; EERR: enti di ricerca;

MIN: ministeri; AG. FIS.: agenzie fiscali; PCM: Presidenza del Consiglio dei ministri; UNI: università.

⁽¹⁾ Nel dato agenzie fiscali non sono compresi i Monopoli di Stato.

⁽²⁾ Per la Presidenza del Consiglio dei ministri la voce 4) raggruppa le indennità fisse e variabili previste a carico del fondo dall'art. 83, comma 6, 2 e 3 linea, del CCNL 2002-2005. Non è compreso lo straordinario che, per le diverse categorie di personale, è a carico di specifici capitoli del bilancio.

Con riferimento a tale specifica voce di finanziamento, prevista fin dal contratto collettivo relativo al quadriennio 1999-2001, e costantemente riprodotta in quelli successivi, la Corte ha sempre manifestato perplessità legate alla mancanza di un tetto massimo di spesa¹¹ ed alla genericità dei presupposti che rende difficile una effettiva verifica a consuntivo della legittimità delle scelte gestionali dei singoli enti interessati.

L'andamento crescente nel tempo delle predette risorse aggiuntive evidenzia una tendenza alla stabilizzazione delle stesse nei successivi esercizi finanziari, dovendo invece tale fonte di alimentazione essere considerata come temporalmente limitata al periodo necessario a fronteggiare nuove esigenze, in attesa dei necessari interventi di modifica dell'assetto organizzativo.

Un valore elevato assume nei comparti ministeri e università (rispettivamente 11,6% e 12,8%) la percentuale delle risorse derivanti dalla riassegnazione ai fondi unici di emolumenti specifici in godimento ad alcune categorie di personale al momento della cessazione dal servizio e in particolare della retribuzione individuale di anzianità (RIA).

Con riferimento al comparto ministeri, il gettito delle risorse provenienti da leggi speciali (che rappresenta l'11,2% del totale dei fondi unici) dovrebbe subire una drastica riduzione in relazione ai tagli disposti dall'articolo 67, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008¹².

Sotto il profilo degli impieghi, in alcuni comparti (ad esempio enti di ricerca), la voce indennità fisse ricomprende, in alcuni comparti, l'indennità di amministrazione o di ente, il cui finanziamento è posto, in tutto o in parte, a carico del fondo unico.

Le progressioni economiche assorbono una percentuale variabile delle risorse complessive con un picco per gli enti locali (45,9% del totale) e un valore decisamente più contenuto per gli enti di ricerca (4,1%).

La voce produttività individuale e collettiva rappresenta una percentuale significativa degli impieghi dei fondi unici per quasi tutti i comparti di contrattazione (52,1% nel comparto ministeri), ma appare, al momento, di non facile evidenziazione la quota delle risorse complessivamente rientranti nella predetta codifica, effettivamente corrisposta in esito a rigorose valutazioni sugli effettivi miglioramenti di efficienza delle amministrazioni e dell'impegno individuale dei dipendenti¹³.

¹¹ Proprio in relazione alla mancata predeterminazione di un limite di spesa, il gettito di tale fonte di alimentazione non viene quantificato nella scheda tecnica dell'ARAN e, quindi, non preso in considerazione per la stima dell'incremento delle retribuzioni contrattuali.

In mancanza di precisi parametri di riferimento contenuti nella contrattazione nazionale, le risorse aggiuntive, come esplicitato dall'Aran in numerosi pareri, dovrebbero essere correlate al grado di rilevanza ed importanza dei risultati attesi e, soprattutto, al maggior impegno chiesto al personale in termini di presumibile valore delle maggiori prestazioni in termini di ore lavorative.

¹² L'articolo 73, comma 2, del citato d.l. n. 112 del 2008, ha altresì disposto la soppressione della norma che prevedeva la riassegnazione ai fondi unici delle economie connesse con il ricorso all'istituto del part time.

¹³ Solo relativamente al comparto agenzie fiscali, le convenzioni con il Ministero dell'economia e delle finanze prevedono un rigoroso processo di verifica dei risultati quantificati in modo dettagliato, con riferimento ad incrementi della attività (numero dei controlli) e dell'efficacia dell'azione amministrativa (maggior gettito accertato).

CAPITOLO QUARTO

I RISULTATI DI INSIEME DELLA GESTIONE DEL PERSONALE

I dipendenti delle pubbliche amministrazioni, al 31 dicembre 2008, raggiungono nel loro complesso le 3.598.874 unità. Tale numero raggruppa tutti i dipendenti delle amministrazioni indicate nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, indipendentemente dalla qualifica (dirigenti e non), con contratto di lavoro a tempo indeterminato e determinato, compresi i lavoratori interinali, i lavoratori socialmente utili e le persone assunte con contratto di formazione e lavoro. Il dato si riferisce alle amministrazioni statali e non statali, compreso il personale in regime di diritto pubblico e quello in servizio presso le autorità indipendenti, destinatarie indirette di alcune norme contenute nel citato decreto legislativo n. 165 del 2001.

Come risulta dalla *tabella 1*, le politiche di contenimento della spesa per il personale avviate nel triennio 2006-2008 hanno determinato una flessione, seppure contenuta, del complesso del personale (-1,3%).

Tale flessione si è concentrata nell'ambito del personale del settore statale, maggiormente inciso dalle politiche di razionalizzazione, che mostra una consistente diminuzione del personale dirigenziale e non dirigenziale dei ministeri e delle agenzie fiscali. Nell'ambito del settore scolastico la diminuzione registrata si concentra invece nel solo personale a tempo determinato mentre continua a crescere il numero dei docenti di ruolo e dei dirigenti scolastici.

Quanto ai Corpi di polizia, a fronte di un complessivo incremento di organico e dell'autorizzazione ad assumere personale, le unità in servizio sono ulteriormente diminuite nel 2008; analogo andamento, ma più accentuato, hanno registrato nel complesso le Forze armate, con l'eccezione del personale non dirigente che ha invece registrato un contenuto incremento.

La consistenza del personale appartenente al settore non statale risulta, a differenza di quella del personale statale, sostanzialmente stabile. La flessione del personale degli enti pubblici non economici e del personale dirigenziale delle Regioni e delle autonomie locali risulta infatti compensata dalla crescita, sia pure leggera, registrata nell'ambito del personale non dirigenziale del SSN e dall'incremento più significativo del personale ricercatore e tecnologo degli enti di ricerca e del personale docente e non docente delle università.

Tabella 1

Unità in servizio presso le Amministrazioni
rilevate dal conto annuale nel periodo 2006-2008

Comparti e aree dirigenziali	2006	2007	2008	% 2008/2006
Ministeri	195.948	190.482	185.185	-5,5
Agenzie fiscali	58.404	57.521	55.313	-5,3
Monopoli di Stato	1.397	1.330	1.324	-5,2
Presidenza del Consiglio dei ministri	2.438	2.728	2.400	-1,6
Scuola	1.148.562	1.138.244	1.130.345	-1,6
Istituz. di alta formaz. art. e mus.	9.579	8.449	9.266	-3,3
Vigili del fuoco	34.612	35.124	35.587	2,8
Forze armate ⁽¹⁾	200.947	191.825	191.940	-4,5
Corpi di polizia ⁽²⁾	336.266	333.492	330.816	-1,6
Carriera penitenziaria	506	494	473	-6,5
Magistratura	10.428	10.280	10.410	-0,2
Carriera diplomatica e prefettizia	2.544	2.480	2.413	-5,1
<i>Settore statale</i>	<i>2.001.631</i>	<i>1.972.449</i>	<i>1.955.472</i>	<i>-2,3</i>
Servizio sanitario nazionale	725.177	722.675	732.858	1,1
Regioni e autonomie locali	602.748	591.109	589.114	-2,3
Regioni a statuto speciale	79.376	81.822	84.092	5,9
Enti pubblici non economici	64.119	62.761	59.735	-6,8
Ricerca	19.920	19.979	22.030	10,6
Università ⁽³⁾	142.172	142.970	144.402	1,6
Enti art. 70, c. 4 d.lgs. n. 165/01	4.728	4.580	4.475	-5,4
Enti art. 60, c. 3 d.lgs. n. 165/01	4.798	5.040	5.389	12,3
Autorità indipendenti	1.474	1.483	1.307	-11,3
<i>Settore non statale</i>	<i>1.644.512</i>	<i>1.632.419</i>	<i>1.643.402</i>	<i>-0,1</i>
Totale	3.646.143	3.604.868	3.598.874	-1,3

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

⁽¹⁾ Compresa la categoria "altro personale" a tempo indeterminato (63.605 unità nel 2006, 50.824 nel 2007 e 45.547 nel 2008).

⁽²⁾ Compresa la categoria "altro personale" a tempo indeterminato (4.568 unità nel 2006, 1.878 nel 2007 e 5.152 nel 2008).

⁽³⁾ Compresi i professori e ricercatori a tempo determinato (19.387 unità nel 2006, 20.964 nel 2007 e 19.836 nel 2008).

L'analisi delle diverse tipologie di rapporto (*tabella 2*) evidenzia, rispetto al 2006, una diminuzione di circa l'1% del personale a tempo indeterminato (3.436.325 unità nel 2008). Più consistente risulta la flessione del ricorso a forme di lavoro flessibili, ampiamente utilizzate negli esercizi precedenti.

Diminuisce sia il personale assunto con contratto a tempo determinato (2%) sia, in misura più marcata, l'utilizzo di lavoratori socialmente utili e il ricorso a contratti di formazione e lavoro (dimezzati rispetto al 2006); cresce, per contro, l'utilizzo di personale assunto con contratto di lavoro interinale (10,4%).

Passando ad esaminare i dati di spesa, va ribadita una premessa metodologica già contenuta nella precedente relazione sul costo del lavoro pubblico.

Il conto annuale, basato su una rilevazione censuaria di circa 10 mila enti, evidenzia, nell'ultimo periodo, un significativo recupero di tempestività (per la

prima volta i dati relativi all'esercizio di riferimento sono stati resi disponibili entro l'anno successivo) e una diminuzione degli enti inadempienti.

Tabella 2

*Unità di personale in servizio aggregate per natura
del rapporto di lavoro nel periodo 2006-2008*

Rapporto di lavoro	2006	2007	2008	% 2008/2006
Tempo indeterminato ⁽¹⁾	3.470.588	3.429.169	3.436.325	-0,99
Tempo determinato ⁽²⁾	128.173	134.704	125.481	-2,10
Interinale	10.551	11.695	11.654	10,45
Lavori socialmente utili	30.541	25.122	22.202	-27,30
Formazione lavoro	6.290	4.178	3.212	-48,93
Totale	3.646.143	3.604.868	3.598.874	-1,30

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

⁽¹⁾ Compresa la categoria "altro personale" a tempo indeterminato delle Forze armate (63.605 unità nel 2006, 50.824 nel 2007 e 45.547 nel 2008) e dei Corpi di polizia (4.568 unità nel 2006, 1.878 nel 2007 e 5.152 nel 2008).

⁽²⁾ Compresi i professori e ricercatori a tempo determinato (19.387 unità nel 2006, 20.964 nel 2007 e 19.836 nel 2008).

Il positivo rapporto di collaborazione della Ragioneria generale dello Stato con questa Corte ha consentito inoltre di migliorare la qualità dei dati e delle elaborazioni. La complessità delle operazioni e il necessario frequente aggiornamento della metodologia rende tuttavia ancora necessari successivi aggiustamenti delle rilevazioni effettuate negli esercizi precedenti.

I dati attualmente disponibili - aggiornati al 31 dicembre 2008 - registrano, a causa dei ritardi nella sottoscrizione dei contratti, gli effetti della tornata contrattuale 2006-2007, in quanto quella relativa al biennio successivo, tranne nei comparti ministeri, scuola e enti pubblici non economici, risulta avviata a partire dal 2008. Ancora maggiore risulta lo scarto temporale per le aree dirigenziali nell'ambito delle quali le rilevazioni tengono conto solo dei rinnovi contrattuali relativi alle aree III e IV.

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.

Va, inoltre, precisato che i diversi aggregati di spesa qui presi in considerazione sono difficilmente raffrontabili, al di là di apparenti similitudini terminologiche, con quelli riportati nel conto economico delle amministrazioni pubbliche, impostato secondo i criteri di contabilità economica elaborati in sede Eurostat e riferito ad una diversa platea di istituzioni.

Premesso quanto sopra, il conto annuale raggruppa i dati di spesa nei seguenti aggregati:

- “Retribuzioni lorde al personale”, che indica le spese sostenute per il pagamento delle retribuzioni fisse e accessorie al personale in servizio (sia a tempo indeterminato che a tempo determinato o con contratto di formazione e lavoro);

- “Costo del personale”, che somma alle “Retribuzioni lorde” un complesso disomogeneo di spese relative allo svolgimento della prestazione lavorativa (erogazione dei buoni pasto e spesa per la gestione delle mense), agli 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), al benessere del personale e al saldo delle partite di giro per i compensi al personale comandato.

Aggiungendo al costo del personale, come sopra definito, le spese per la formazione, le indennità di missione e trasferimento e l’IRAP, si ottiene infine l’aggregato “Costo del lavoro dipendente”, che evidenzia l’impatto finanziario complessivo imputabile al pubblico impiego.

La *tabella 3* evidenzia per il triennio 2006-2008 il valore dei diversi aggregati e delle singole voci che li compongono.

L’analisi dei dati evidenzia nel 2008 una spiccata crescita del “costo del personale”, pari al 2,8% rispetto al 2006 e al 7% nei confronti del 2007; l’incremento è tuttavia nettamente superiore nell’ambito del settore statale (3,4%) rispetto al settore non statale (2,1%).

La componente più significativa di tale spesa è costituita dalle “retribuzioni lorde del personale” e segna nel 2008 i 119,3 miliardi. In questo ambito, alla crescita delle spese per il personale a tempo indeterminato corrisponde una flessione della spesa per il personale a tempo determinato, diminuita di oltre il 10%.

La distinzione tra settore statale e quello non statale conferma la prevalenza degli incrementi della spesa statale (4,1%), rispetto quella non statale (2,1%), condizionata dall’andamento del settore della scuola, che assorbe più della metà delle relative spese.

Cresce quasi del doppio nel triennio anche la componente degli oneri sociali a carico del datore di lavoro, all’interno dei quali le spese per gli assegni al nucleo familiare e per l’equo indennizzo al personale, pur in crescita nel triennio, continuano a rappresentare una quota marginale delle relative spese.

L’aggregato “costo del lavoro dipendente” supera infine nel 2008 i 164,1 miliardi con un incremento del 2,6% (3,3% nel settore statale e 1,8% nel settore non statale).

Nell’ambito degli altri costi, si segnalano anche nel triennio la scarsa significatività e l’andamento decrescente delle risorse destinate alla formazione del personale (appena 259 milioni nel 2008, con una diminuzione del 22% rispetto al 2006) che viceversa dovrebbero contribuire alla necessaria riqualificazione del personale in funzione di una maggiore efficienza ed efficacia dei servizi forniti dalle pubbliche amministrazioni.

Tabella 3

Costo del lavoro dipendente settore statale e non statale - triennio 2006-2008

	(importi in migliaia)											
	2006						2007			2008		
	SETTORE STATALE	SETTORE NON STATALE	TOTALE	SETTORE STATALE	SETTORE NON STATALE	TOTALE	SETTORE STATALE	SETTORE NON STATALE	TOTALE	SETTORE STATALE	SETTORE NON STATALE	TOTALE
1	59.457.614	52.810.374	112.267.988	57.103.403	50.731.415	107.834.819	62.428.934	53.851.161	116.280.094			
2	966.969	2.482.597	3.449.566	774.237	2.595.262	3.369.500	474.914	2.602.750	3.077.665			
3	60.424.583	55.292.972	115.717.555	57.877.641	53.326.677	111.204.318	62.903.848	56.453.911	119.357.759			
4	18.072.796	16.130.770	34.203.566	17.093.666	15.701.872	32.795.537	18.322.473	16.456.494	34.778.967			
5	38.410	55.945	94.355	32.580	56.995	89.576	40.198	65.513	105.711			
6	51.178	-771.759	-720.581	47.899	-650.910	-603.011	64.090	-746.004	-681.914			
7	78.586.967	70.707.927	149.294.895	75.051.786	68.434.634	143.486.420	81.330.610	72.229.913	153.560.524			
8	115.119	218.299	333.419	77.433	184.599	262.032	72.441	186.763	259.203			
9	470.341	311.119	781.460	390.996	292.582	683.577	404.096	279.415	683.511			
10	4.971.113	4.589.964	9.561.077	4.918.221	4.404.742	9.322.964	5.095.098	4.593.459	9.688.557			
11	84.143.540	75.827.310	159.970.850	80.438.435	73.316.557	153.754.992	86.902.245	77.289.550	164.191.794			

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

Non sono inclusi gli enti degli artt. 60 e 70 del d.lgs. n. 165 del 2001 e le autorità indipendenti.

Nei capitoli successivi, aventi ad oggetto i risultati delle politiche in materia di personale pubblico (descritte nel capitolo primo) saranno esaminate in modo disaggregato (personale dirigente e personale appartenente ai comparti, oltre al personale in regime di diritto pubblico) le principali variabili che compongono il costo del lavoro, rappresentate essenzialmente dalla consistenza e composizione del personale in servizio e dall'andamento della spesa per le retribuzioni lorde al personale, nelle componenti fisse e accessorie.

Relativamente a tale aggregato, come evidenziato nella *tabella 3*, occorre precisare che tutti gli importi non includono né gli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione né l'IRAP (rilevati in apposita voce del conto annuale), mentre comprendono le spese corrisposte a titolo di arretrati, offrendo in tal modo un quadro della reale dimensione della spesa erogata nell'anno. La spesa media annua, al contrario della spesa complessiva, non include la componente di arretrati, né le somme pagate a titolo di indennità di esclusività e il trattamento accessorio all'estero, e può corrispondere alla retribuzione media teoricamente spettante a ciascuna categoria di personale. Il pagamento di parte delle componenti della retribuzione nell'anno successivo a quello di riferimento può, tuttavia, escludere tali valori dal computo della spesa media.

CAPITOLO QUINTO

I RISULTATI DELLA GESTIONE DEL PERSONALE DIRIGENZIALE

5.1. Premessa – 5.2. Gli interventi legislativi – 5.3. Gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale – 5.4. La consistenza del personale – 5.5. La spesa – 5.5.1. *La spesa complessiva* – 5.5.2. *La spesa per retribuzioni accessorie* – 5.5.3. *La spesa media per retribuzioni di posizione e di risultato* – 5.5.4. *Gli andamenti della spesa per area dirigenziale* – 5.6. La dirigenza esterna e le alte specializzazioni

5.1. Premessa

Il presente capitolo espone i dati relativi alla dirigenza pubblica per gli anni 2006-2008 con riguardo alla suddivisione della stessa in otto autonome aree di contrattazione collettiva omogenee da un punto di vista organizzativo e funzionale, individuate dal contratto collettivo nazionale quadro (CCNQ) del 23 settembre 2004, modificato con l'accordo quadro del 3 ottobre 2005¹. Difatti, le nuove disposizioni recate dall'art. 65, comma 5, del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, in materia di riduzione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale troveranno applicazione “dalla tornata contrattuale successiva a quella in corso”.

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, che conferma la ripartizione della dirigenza in 8 aree, introducendo alcune variazioni: 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 3 agosto 2007, n. 120”; b) per l'area VI, che

¹ L'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.
- 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.

Con tale accordo le parti hanno stabilito che i professionisti del comparto enti pubblici non economici sono collocati in separata sezione nell'area dirigenziale VI.

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. 30 marzo 2001, n. 165”.

In precedenza, erano compresi nell’area I i dirigenti del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, che sono stati ricondotti in un autonomo comparto di negoziazione, denominato «Vigili del fuoco e soccorso pubblico», al quale si applica il regime di diritto pubblico ai sensi dell’art. 3, comma 1-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001 (inserito dall’art. 1 della legge delega 30 settembre 2004, n. 252).

Inoltre, si rammenta che, nell’ambito dell’area VI, deve essere incluso il personale dipendente dall’Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS), in attuazione dell’art. 3 del contratto collettivo nazionale quadro (CCNQ) dell’11 giugno 2007.

Infine, ai sensi dell’art. 2 della legge n. 120 del 2007, i dirigenti del Ministero della salute rientranti nei profili professionali sanitari² sono inquadrati, a decorrere dalla data di istituzione del ruolo previsto dall’art. 1 del regolamento di cui al d.P.R. 23 aprile 2004, n. 108, in distinta sezione, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

5.2. Gli interventi legislativi

Con il d.lgs. n. 150 del 2009 prende corpo una nuova figura di dirigente, da intendere come rappresentante del datore di lavoro pubblico (da identificare nella comunità dei cittadini utenti e contribuenti), responsabile della gestione delle risorse umane e della qualità e della quantità del prodotto delle pubbliche amministrazioni.

I capisaldi di tale rinnovata impostazione sono:

- a) l’ampliamento dei poteri del dirigente in materia di gestione del rapporto di lavoro e la conseguente maggiore autonomia nei confronti degli organi di governo;
- b) il rafforzamento del sistema delle responsabilità (dirigenziale, disciplinare, penale e amministrativo-contabile);
- c) l’introduzione degli obblighi di trasparenza e di pubblicità nel conferimento degli incarichi dirigenziali.

I maggiori poteri del datore di lavoro pubblico discendono dallo spostamento del baricentro, in materia di rapporto di lavoro pubblico, dal contratto alla legge, già statuito con l’art. 1 della legge n. 15 del 2009, nella parte in cui consente alle disposizioni di fonte pattizia di derogare alle norme primarie nei soli casi stabiliti dalla legge (e non più “ove non diversamente disposto con legge”, come prevedeva l’art. 2, comma 2, secondo periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001).

Il processo di rilegificazione si consolida con la previsione della inderogabilità delle disposizioni di legge in materia di sistema premiale (art. 29, d.lgs. n. 150 del 2009) e di procedimento disciplinare (art. 68, d.lgs. n. 150 del 2009), nonché con la espressa indicazione, da un lato, delle materie escluse dalla contrattazione collettiva³ (tra cui, l’organizzazione degli uffici, la partecipazione sindacale, il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali) e, dall’altro, di quelle da regolare in via contrattuale nei limiti stabiliti dalla legge (sanzioni

² Detti dirigenti sono individuati dall’art. 2, comma 2, lettere b) e c), del d.P.C.M. 13 dicembre 1995 ed inquadrati, ai sensi delle medesime disposizioni, in attuazione dell’art. 18, comma 8, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni.

³ Si veda l’art. 55 del d.lgs. n. 165 del 2001.

disciplinari, valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, mobilità e progressioni economiche) (art. 40, comma 1, d.lgs. n. 165 del 2001, sostituito dall'art. 54, d.lgs. n. 150 del 2009).

Al riguardo, sono significative le disposizioni recate dall'art. 5, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001, sostituito dall'art. 34, comma 1, d.lgs. n. 150 del 2009, secondo cui le determinazioni per l'organizzazione degli uffici "sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del datore di lavoro privato". Gli stessi soggetti (i competenti dirigenti) elaborano la proposta del "documento di programmazione triennale del fabbisogno" con il quale si individuano "i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali delle strutture cui sono preposti" (art. 6, comma 4-*bis*, d.lgs. n. 165 del 2001, inserito dall'art. 35, d.lgs. n. 150 del 2009).

La cogenza delle citate disposizioni (nonché degli artt. 16, comma 1, lett. a, e 17, comma 1, lett. a, d.lgs. n. 165 del 2001, sostituiti dagli artt. 38 e 39, d.lgs. n. 150 del 2009, in materia di ricognizione delle risorse umane), è rafforzata dalla previsione di un'ipotesi tipizzata di responsabilità amministrativo-contabile, in caso di mancata individuazione, da parte del dirigente responsabile, delle eccedenze delle unità di personale (art. 33, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 165 del 2001, inserito dall'art. 50, d.lgs. n. 150 del 2009).

Ai maggiori poteri riconosciuti al dirigente corrisponde una rafforzata tutela nei confronti degli organi di governo, coerente con l'esigenza di trovare un punto di equilibrio tra l'organizzazione del lavoro secondo i criteri costituzionali di imparzialità e di buon andamento e l'attuazione dell'indirizzo politico in ambito amministrativo. Al riguardo, l'art. 37 del d.lgs. n. 150 del 2009 individua come punto di riferimento, con una tecnica legislativa piuttosto inusuale, l'orientamento della Corte costituzionale in materia.

La maggiore effettività del ruolo del dirigente si riflette sull'esercizio del potere disciplinare, che può essere direttamente esercitato anche per l'irrogazione della sanzione della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino a 10 giorni (art. 55-*bis*, comma 1, d.lgs. n. 165 del 2001, inserito dall'art. 69, d.lgs. n. 150 del 2009) mentre, in passato, le relative infrazioni erano di competenza dell'ufficio per i procedimenti disciplinari.

Le nuove prerogative del dirigente hanno per contrappeso la previsione di una più intensa responsabilità dirigenziale e disciplinare a carico del medesimo, la cui diversa natura, già sottolineata dal d.lgs. n. 150 del 2009, è stata, altresì, recepita dai più recenti contratti collettivi per la dirigenza.

La responsabilità dirigenziale è essenzialmente regolata dalla legge (artt. 21 e 22, d.lgs. n. 165 del 2001, come modificati dagli artt. 41 e 42, d.lgs. n. 150 del 2009) e, in via residuale, dalla contrattazione collettiva, in presenza di espresso rinvio da parte della norma primaria.

La responsabilità disciplinare è regolata in modo sostanzialmente analogo a quanto previsto per le altre categorie di dipendenti delle pubbliche amministrazioni: le fasi della contestazione dell'addebito, dell'istruttoria, del contraddittorio, dell'adozione della sanzione, ivi compresi i rapporti del procedimento disciplinare con il processo penale, sono puntualmente regolate dalla legge (artt. 55-*bis* e 55-*ter*, d.lgs. n. 165 del 2001, inseriti dall'art. 69, d.lgs. n. 150 del 2009), mentre la contrattazione collettiva definisce la tipologia delle infrazioni, fatte salve le nuove

fattispecie enucleate dalla legge (art. 55, comma 2, secondo periodo, d.lgs. n. 165 del 2001, sostituito dall'art. 68, d.lgs. n. 150 del 2009)

Tra le molteplici ipotesi individuate dagli artt. 55-*quater*, 55-*quinquies*, e 55-*sexies*, d.lgs. n. 165 del 2001, inseriti dall'art. 69, d.lgs. n. 150 del 2009 (es. la falsa attestazione della presenza in servizio, l'assenza ingiustificata, la valutazione di insufficiente rendimento, la condanna della pubblica amministrazione in sede civile per violazione, da parte del dipendente, degli obblighi di servizio o, comunque, il danno procurato al normale funzionamento dell'ufficio di appartenenza), spicca la fattispecie omissiva correlata al mancato esercizio o alla decadenza dell'azione disciplinare, dovuti all'ingiustificata omissione di atti del procedimento disciplinare. L'infrazione, se commessa dal personale con qualifica dirigenziale, comporta oltre alla "sospensione dal servizio con privazione della retribuzione in proporzione alla gravità dell'infrazione non perseguita, fino a un massimo di tre mesi in relazione alle infrazioni sanzionabili con licenziamento...la mancata attribuzione della retribuzione di risultato per un importo pari a quello spettante per il doppio del periodo della durata della sospensione" (art. 55-*sexies*, comma 3, d.lgs. n. 165 del 2001, inserito dall'art. 69, d.lgs. n. 150 del 2009).

In tal senso, l'irrogazione della sanzione disciplinare si coniuga alla decurtazione della retribuzione di risultato, che è una delle misure tipiche della responsabilità dirigenziale, da irrogare, sentito il Comitato dei garanti, in caso di omessa vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione, qualora non si renda necessario ricorrere ai più gravi provvedimenti previsti dall'art. 21, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 165 del 2001, inserito dall'art. 41, d.lgs. n. 150 del 2009 (mancato rinnovo dell'incarico, revoca dello stesso o recesso dal rapporto di lavoro).

La leva della retribuzione di risultato è coerente con l'impostazione della riforma, che per dare maggiore effettività all'autonomia del dirigente e alle connesse responsabilità, ha imposto che "il trattamento accessorio collegato ai risultati deve costituire almeno il 30% della retribuzione complessiva del dirigente considerata al netto della retribuzione individuale di anzianità (RIA) e degli incarichi aggiuntivi soggetti al regime di onnicomprensività" (art. 24, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 165 del 2001, aggiunto dall'art. 45, d.lgs. n. 150 del 2009).

Ne consegue che essa può essere decurtata fino all'80%, nell'ipotesi di *culpa in vigilando* prevista dal citato art. 21, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo, ovvero esclusa *in toto* qualora l'amministrazione di appartenenza, decorso il termine semestrale dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2009 "non abbia predisposto il sistema di valutazione di cui al Titolo II" dello stesso testo (art. 24, comma 1-*quater*, d.lgs. n. 165 del 2001, aggiunto dall'art. 45, d.lgs. n. 150 del 2009).

La stessa misura del divieto di erogazione della retribuzione di risultato discende dalla mancata adozione del Piano della performance (art. 10, comma 5, d.lgs. n. 150 del 2009) e del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, nonché dal mancato assolvimento degli adempimenti in materia di posta elettronica certificata e degli obblighi di pubblicazione sul sito istituzionale delle iniziative concernenti "Trasparenza, valutazione e merito" (art. 11, comma 9, d.lgs. n. 150 del 2009). I riferiti adempimenti, in buona sostanza, sono da ritenere prevalenti sulle previsioni di cui all'art. 21 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di

trasparenza sulle retribuzioni dei dirigenti e sui tassi di assenza e di maggiore presenza del personale.

Uno specifico elemento di valutazione del dirigente, ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato è, altresì, costituito dal rispetto dei termini per la conclusione del procedimento di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 (art. 7, comma 2, legge n. 69 del 2009), nonché dall’elaborazione e dalla diffusione delle “buone prassi” (art. 23, comma 3, legge n. 69 del 2009).

Ancora in materia di trasparenza, meritano segnalazione le disposizioni recate dall’art. 57-*bis* del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell’amministrazione digitale), aggiunto dall’art. 17, comma 29, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, che nell’istituire l’Indice degli indirizzi delle amministrazioni pubbliche, gestito dal CNIPA (attuale DigitPA, ex d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 177) dispone che “la mancata comunicazione degli elementi necessari al completamento dell’indice e del loro aggiornamento è valutata ai fini della responsabilità dirigenziale e dell’attribuzione della retribuzione di risultato ai dirigenti responsabili”.

Altra ipotesi di responsabilità disciplinare, questa volta associata a un’ipotesi tipizzata di responsabilità amministrativo-contabile, scaturisce dall’adozione, da parte del funzionario, di provvedimenti che comportano impegni di spesa in caso di omesso accertamento della loro compatibilità con gli stanziamenti di bilancio (art. 9, comma 2, d.l. n. 78 del 2009).

Infine si rammenta, nell’ambito delle disposizioni sullo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione mafiosa, un’ulteriore sanzione disciplinare a carico del segretario comunale o provinciale, del direttore generale e dei dirigenti e funzionari degli enti locali che siano stati segnalati nell’apposita relazione prefettizia, consistente nella sospensione dall’impiego ovvero nella loro destinazione ad altro ufficio, con obbligo di avvio del procedimento disciplinare da parte dell’autorità competente (art. 143, comma 5, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, sostituito dall’art. 2, comma 30, legge 15 luglio 2009, n. 94).

In applicazione dei principi di trasparenza, di pubblicità e di valorizzazione del merito, finalizzati al miglioramento delle prestazioni rese dalle pubbliche amministrazioni, la riforma prevede che, ai fini del conferimento dell’incarico, si tenga conto anche “dei risultati conseguiti in precedenza nell’amministrazione di appartenenza e della relativa valutazione”.

A garanzia dell’imparzialità della scelta, la legge pone un vincolo di procedura: la conoscibilità, anche mediante pubblicazione sul sito *web*, del numero, della tipologia dei posti di funzione che si rendono disponibili e dei criteri da seguire (art. 19, commi 1 e 1-*bis*, d.lgs. n. 165 del 2001, modificati dall’art. 40, d.lgs. n. 150 del 2009), sicché il conferimento dell’incarico assume i contorni di una procedura comparativa, se non addirittura di carattere concorsuale.

Agli stessi fini e, soprattutto, a tutela dell’autonomia del personale dirigente dagli organi politici, la legge precisa che gli incarichi possono essere revocati anticipatamente nei soli casi di accertata responsabilità dirigenziale. Negli altri casi (es. riorganizzazione), l’ente è tenuto a dare idonea e motivata comunicazione al dirigente stesso, oltre a un congruo preavviso (art. 19, comma 1-*ter*, d.lgs. n. 165 del 2001, aggiunto dall’art. 40, d.lgs. n. 150 del 2009).

L'obbligo di motivazione è più pregnante per gli incarichi a personale esterno, dovendo essere esplicitate le ragioni per le quali si intende far ricorso a professionalità non rinvenibili all'interno dell'amministrazione (art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001, sostituito dall'art. 40, comma 1, lett. e, d.lgs. n. 150 del 2009).

Duplici è il sistema di accesso alla qualifica di prima fascia: la metà dei posti disponibili è coperta tramite concorso pubblico per titolo ed esami (art. 28-bis, d.lgs. n. 165 del 2001, aggiunto dall'art. 47, d.lgs. n. 150 del 2009), mentre la restante parte è coperta mediante conferimento di incarichi ai dirigenti di seconda fascia. Stante il disallineamento tra la durata dell'incarico, prevista dall'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 (tre anni), e il tempo richiesto per il transito in prima fascia da parte dei dirigenti di seconda fascia incaricati (cinque anni), risulta necessario un duplice incarico affinché si realizzi tale passaggio (art. 23, comma 1, terzo periodo, d.lgs. n. 165 del 2001, modificato dall'art. 43, d.lgs. n. 150 del 2009).

5.3. Gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale

Nel corso del 2009 e nei primi mesi del 2010, la Corte costituzionale ha avuto occasione di ribadire che la regola del pubblico concorso costituisce, anche per i dirigenti, una garanzia per la valutazione di idoneità ad altri incarichi dirigenziali, in grado di garantire la selezione dei migliori (sentenze n. 9/2010, n. 293/2009, n. 215/2009).

Particolare interesse riveste la sentenza n. 34 del 2010, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 97 e 98 Cost., di una norma⁴ della Regione Calabria nella parte in cui assoggettava all'identico regime di decadenza automatica non solo titolari di organi di vertice nominati *intuitu personae* dall'organo politico, ma anche soggetti che sono scelti previa selezione avente ad oggetto le loro qualità professionali.

La Corte ha ritenuto, nella specie, violato il principio di buon andamento in riferimento alla continuità dell'azione amministrativa, nonché il principio di imparzialità amministrativa, dato che le funzioni amministrative di esecuzione dell'indirizzo politico non sono affidate a funzionari neutrali, tenuti ad agire al servizio esclusivo della Nazione, ma a soggetti cui si richiede una specifica appartenenza politica, ovvero un rapporto personale di consentaneità con il titolare dell'organo politico. Secondo la Corte, l'art. 97 Cost. risulta violato in considerazione del carattere automatico della decadenza dall'incarico del funzionario, in occasione del rinnovo dell'organo politico e, sotto il profilo del giusto procedimento, per la mancata previsione del diritto del funzionario di intervenire nel corso del procedimento che conduce alla sua rimozione e di conoscere la motivazione di tale decisione. Inoltre, la norma pregiudica i principi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, in base ai quali le decisioni relative alla rimozione dei funzionari incaricati della gestione amministrativa, così come quelle relative alla loro nomina, debbono essere fondate sulla valutazione oggettiva delle qualità e capacità professionali da essi dimostrate. La Corte ha, infine, ritenuto la sussistenza di un pregiudizio del legittimo affidamento (art. 3

⁴ Art. 1, commi 1 e 4, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria), nella parte in cui tali disposizioni si applicano ai direttori generali delle Aziende sanitarie locali e al direttore generale dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Calabria (Arpacal).

Cost.) che, in virtù dell'atto di nomina, i dirigenti dichiarati decaduti ai sensi della disposizione censurata hanno “riposto nella possibilità di portare a termine, nel tempo stabilito dalla legge, le funzioni loro conferite e, quindi, nella stabilità della posizione giuridica acquisita”.

Sempre nel 2010, con la sentenza n. 81, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 161, del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, nella parte in cui dispone che gli incarichi conferiti al personale di cui al comma 6, dell'art. 19, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, prima del 17 maggio 2006, “cessano ove non confermati entro sessanta giorni” dalla data di entrata in vigore del decreto. La Corte ha ricordato: a) che la previsione di una cessazione automatica, *ex lege* e generalizzata, degli incarichi dirigenziali “interni” di livello generale viola, in carenza di idonee garanzie procedurali, 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” (v. sentenza n. 103/2007); b) che tali principi valgono anche in presenza di incarichi dirigenziali conferiti “al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165” (v. sentenza n. 161/2008); c) che la mancanza di un previo rapporto di servizio con l'amministrazione conferente non è idonea ad incidere sulle regole di distinzione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e compiti gestori dei dirigenti e, conseguentemente, sull'applicabilità dei principi costituzionali sopra richiamati. In altri termini, è ininfluenza, sul piano funzionale, il fatto che l'atto di attribuzione di una determinata funzione dirigenziale ad un dirigente esterno, dipendente di altra amministrazione, e il correlato contratto individuale non si innestino su un rapporto di lavoro dirigenziale già esistente con la stessa amministrazione.

In definitiva, in presenza di tali incarichi – che devono essere sempre conferiti nel rigoroso rispetto delle condizioni prescritte dal comma 6 dell'art. 19, le quali impongono, tra l'altro, che “la professionalità vantata dal soggetto esterno non sia rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione” (sentenza n. 9 del 2010) – l'amministrazione stessa è tenuta a garantire la distinzione funzionale tra attività di indirizzo politico-amministrativo e attività gestionale, in attuazione dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione dei pubblici poteri.

5.4. La consistenza del personale

I dati relativi alla consistenza del personale dirigenziale sono stati raggruppati tenendo conto della suddivisione dello stesso nelle 8 aree previste dagli Accordi nazionali quadro già sottoscritti (v. paragrafo 5.1.).

Premesso che i dati presi in considerazione dalla Corte sono oggetto di continuo aggiornamento da parte dell'Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale (IGOP) del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, si rileva la sostanziale sovrapposibilità delle presenze in servizio dei dirigenti al 31 dicembre 2006 a quelle esposte nella precedente relazione della Corte sul costo del lavoro pubblico, salvo segnalare, per l'area I, la fuoriuscita del personale dirigente del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, transitato nelle categorie del personale disciplinato dalla legge, come sopra precisato (paragrafo 5.1.). Non è stato, invece, escluso dalle elaborazioni relative all'area I, il personale dipendente dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS), in quanto, per tale

categoria di personale, non si è ancora provveduto al rinnovo del contratto, continuando ad applicarsi la disciplina negoziale pregressa relativa, appunto, all'area I.

Per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna) e le Province autonome di Trento e di Bolzano, si conferma l'esposizione del dato complessivo della dirigenza (senza operare distinzioni tra le qualifiche), tenuto conto dell'eterogeneità degli ordinamenti dei diversi enti.

Dalla *tabella 3* si evidenzia, per il complesso delle aree dirigenziali, nel periodo 2006-2008 un incremento dello 0,5%, imputabile al valore positivo registrato per la dirigenza medica (+0,5% per l'area IV) e soprattutto a quello della dirigenza scolastica (+22,1% per l'area V). In entrambi i casi, si tratta di categorie numericamente rilevanti, in grado, quindi, di orientare il risultato totale.

In realtà, può parlarsi di vera e propria crescita solo in relazione all'area V, perché l'incremento che si registra per l'area IV riguarda il numero dei dipendenti presenti al 31 dicembre, e non le unità annue, ossia la media dei presenti, che è anzi in leggera flessione nel 2008 (115.610 unità rispetto alle 115.666 del 2007) (v. *tabella 1*)⁵.

Per ciò che riguarda l'area V, l'aumento della consistenza non è riconducibile al saldo positivo della voce Assunti-Cessati, bensì ai c.d. passaggi verticali nell'ambito della stessa amministrazione (personale docente non dirigente vincitore di concorso a dirigente scolastico). Il dato è particolarmente significativo nel 2007 (n. 3.458 passaggi, a fronte di un saldo Assunti-Cessati di -936), ma si registra in minore entità anche nel 2008 (n. 1.094 passaggi, a fronte di un saldo Assunti-Cessati di -658).

Il dato dei c.d. passaggi verticali si rileva in tutte le aree, attenuando il saldo negativo della voce Assunti-Cessati. All'opposto, talora si registra una differenza negativa nella colonna dei passaggi verticali, da leggere come una tendenza alla verticalizzazione all'interno della stessa area: il dato evidenzia il fenomeno dei dirigenti a tempo determinato che trasformano il rapporto in tempo indeterminato (v. dirigenti di II fascia a tempo determinato dell'area VII, anno 2008), così come il conferimento degli incarichi di I fascia ai dirigenti di II fascia (v. dirigenti di II fascia dell'area VI, anno 2007).

Il saldo negativo della voce Assunti-Cessati evidenzia, nel periodo 2006-2008, la tendenza generale alla flessione delle unità annue (-5,8% per l'area I, -6,2% per l'area II, -2,3% per l'area VI, -11,2% per l'area VII), in coerenza con le politiche di riduzione delle dotazioni organiche associate agli obiettivi di razionalizzazione delle strutture e di miglioramento dei servizi pubblici (v. *tabella 3*).

⁵ Le unità annue sono calcolate dividendo per 12 le mensilità corrisposte.

Tabella 1

Dirigenti assunti e cessati dal servizio nel biennio 2007-2008

	2007					2008				
	Saldo assunti - cessati (1)	Pas. vertic. (3)	Presenti al 31.12	Variaz. assol.	Unità annue (2)	Saldo assunti - cessati (1)	Pas. vertic. (3)	Presenti al 31.12	Variaz. assol.	Unità annue (2)
AREA I	-165	62	3.851	-103	3.886	-225	120	3.746	-105	3.787
Dirigente I fascia	-45	20	281	-25	298	-30	22	273	-8	301
Dirigente II fascia	-159	-4	2.586	-163	2.630	-114	97	2.569	-17	2.560
Dirigente I fascia tempo determ.	16	20	92	36	68	-46	1	47	-45	57
Dirigente II fascia tempo determ.	31	10	243	41	241	-24	4	223	-20	229
Dir. medici e medici Min. salute	-8	16	649	8	649	-11	-4	634	-15	639
AREA II	-644	294	9.913	-350	10.009	-536	284	9.661	-252	9.652
Dirigente II fascia	-654	109	7.753	-545	8.035	-464	105	7.394	-359	7.477
Dirigente II fascia tempo determ.	10	185	2.160	195	1.974	-72	179	2.267	107	2.175
AREA III	-548	156	20.659	-392	20.351	-258	260	20.661	2	20.133
Dir. con incarico di strutt. complessa	-305	177	3.113	-128	3.062	-264	203	3.052	-61	2.978
Dir. con inc. di strutt. semp. e altri inc.	-290	-12	16.678	-302	16.439	-33	95	16.740	62	16.305
Dir. a tempo determinato	47	-9	868	38	849	39	-38	869	1	850
AREA IV	-153	89	116.855	-64	115.666	1.040	183	118.078	1.223	115.610
Dir. con incarico di strutt. complessa	-743	295	10.403	-448	10.441	-491	439	10.351	-52	10.203
Dir. con inc. di strutt. semp.	-817	1.341	19.659	524	19.805	-957	1.383	20.085	426	19.941
Dir. a tempo determinato	31	-14	1.053	17	1.076	34	-185	902	-151	956
Dir. con altri inc. profess.	1.376	-1.533	85.740	-157	84.344	2.454	-1.454	86.740	1.000	84.511
AREA V	-936	3.458	10.247	2.522	7.555	-658	1.094	10.683	436	9.762
Dirigente scolastico	-936	3.458	10.247	2.522	7.555	-658	1.094	10.683	436	9.762
AREA VI	-269	97	5.581	-172	5.617	-372	110	5.319	-262	5.495
Dirigente I fascia	-17	32	189	15	187	-50	22	161	-28	189
Dirigente II fascia	-176	-15	1.959	-191	2.061	-195	22	1.786	-173	1.913
Dirigente I fascia tempo determ.	-3	-13	17	-16	21	-3	1	15	-2	12
Dirigente II fascia tempo determ.	-37	93	885	56	812	-57	65	893	8	871
Professionisti EPNE	-40	0	1.233	-40	1.240	-46	0	1.187	-46	1.222
Medici EPNE	4	0	1.298	4	1.295	-21	0	1.277	-21	1.288
AREA VII	-51	17	472	-34	490	-32	17	457	-15	453
Dirigente I fascia	-1	-1	23	-2	24	-2	0	21	-2	22
Dirigente II fascia	-14	4	279	-10	272	-20	30	289	10	271
Dirigente I fascia tempo determ.	-5	4	14	-1	16	-1	-2	11	-3	12
Dirigente II fascia tempo determ.	-31	10	156	-21	179	-9	-11	136	-20	147
AREA VIII	21	0	336	21	360	-73	16	279	-57	345
Dirigente I fascia	-3	6	86	3	99	-18	11	79	-7	102
Dirigente II fascia	-3	-6	189	-9	210	-41	21	169	-20	187
Dirigente I fascia tempo determ.	9	0	22	9	20	25	-16	31	9	19
Dirigente II fascia tempo determ.	18	0	39	18	30	-39	0	0	-39	37
TOTALE AREE	-2.745	4.173	167.914	1.428	163.934	-1.114	2.084	168.884	970	165.238
<i>Dirig. di Reg. stat. spec. e Prov. aut.</i>	<i>-112</i>	<i>46</i>	<i>1.466</i>	<i>-66</i>	<i>1.469</i>	<i>-56</i>	<i>57</i>	<i>1.467</i>	<i>1</i>	<i>1.476</i>
<i>Altri dirigenti del pubblico impiego⁽⁴⁾</i>	<i>-30</i>	<i>22</i>	<i>534</i>	<i>-8</i>	<i>548</i>	<i>-35</i>	<i>-10</i>	<i>489</i>	<i>-45</i>	<i>510</i>

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

⁽¹⁾ Inclusa mobilità.

⁽²⁾ Mensilità liquidate/12.

⁽³⁾ Indicatore dei passaggi verticali desunto per differenza tra le unità presenti al 31 dicembre ed il saldo assunti-cessati dell'anno precedente.

⁽⁴⁾ Enti degli articoli 60 e 70 del d.lgs. n. 165 del 2001 e autorità indipendenti.

Tabella 2

Turnover dei dirigenti nel triennio 2006-2008

	2006		2007		2008		Assunti 2008: di cui ⁽¹⁾				Cessati 2008: di cui ⁽¹⁾				
	Assunti	Cessati	Assunti	Cessati	Assunti	Cessati	Nomina da concorso	Mobilità stesso comparto	Mobilità altro comparto	Altre cause	Limiti di età	Dimissioni volontarie	Mobilità stesso comparto	Mobilità altro comparto	Altre cause
AREA I	354	770	1.350	1.515	170	395	42	18	47	63	167	97	18	5	106
Dirigente I fascia	14	59	147	192	13	43	-	5	2	6	19	9	5	1	8
Dirigente II fascia	91	556	1.010	1.169	106	220	42	12	44	8	134	54	12	2	17
Dirigente I fascia tempo determ.	21	34	42	26	17	63	-	-	-	17	4	3	1	-	55
Dirigente II fascia tempo determ.	31	99	150	119	32	56	-	-	-	32	8	27	-	-	21
Dirigenti medici e medici Ministero salute	197	22	1	9	2	13	-	1	1	-	2	4	-	2	5
AREA II	513	969	607	1.251	633	1.169	200	96	22	309	164	514	92	12	381
Dirigente II fascia	211	668	245	899	320	784	171	81	21	46	150	420	85	12	112
Dirigente II fascia tempo determ.	302	301	362	352	313	385	29	15	1	263	14	94	7	-	269
AREA III	1.668	2.105	1.825	2.373	2.213	2.471	454	1.375	32	282	206	491	1.378	31	351
Dirigenti con incarico di struttura complessa	246	525	216	521	303	567	20	251	1	30	91	145	245	8	77
Dirigenti con inc. di strut. semplice e altri inc.	1.161	1.382	1.415	1.705	1.696	1.729	386	1.085	29	132	114	289	1.097	23	194
Dirigenti a tempo determinato	261	198	194	147	214	175	48	39	2	120	1	57	36	-	80
AREA IV	10.980	9.922	11.500	11.653	14.546	13.506	3.596	8.540	89	1.508	782	2.304	8.809	41	1.529
Dirigenti con incarico di struttura complessa	774	1.280	751	1.494	1.093	1.584	207	753	-	130	287	369	780	-	144
Dirigenti con incarico di struttura semplice	916	1.595	1.312	2.129	1.213	2.170	59	1.103	2	48	193	458	1.254	1	259
Dirigenti a tempo determinato	496	370	448	417	383	349	156	67	7	152	5	62	69	1	210
Dirigenti con altri inc. profess.	8.794	6.677	8.989	7.613	11.857	9.403	3.174	6.617	80	1.178	297	1.415	6.706	39	916
AREA V	5	733	14	950	2	660	-	2	2	0	333	16	-	-	311
Dirigente scolastico	5	733	14	950	2	660	-	2	2	0	333	16	-	-	311
AREA VI	91	336	72	341	72	444	30	7	19	16	148	230	4	11	49
Dirigente I fascia	1	19	4	21	3	53	-	1	-	2	15	34	1	-	3
Dirigente II fascia	25	212	31	207	45	240	23	5	13	4	69	145	3	8	13
Dirigente I fascia tempo determ.	1	9	2	5	1	4	-	-	-	1	-	3	-	-	1
Dirigente II fascia tempo determ.	4	20	9	46	10	67	1	-	-	9	31	12	-	1	23
Professionisti EPNE	36	38	1	41	8	54	6	1	1	-	25	26	-	-	3
Medici EPNE	24	38	25	21	5	26	-	-	5	-	8	10	-	2	6
AREA VII	57	78	22	73	28	60	12	-	-	16	23	10	-	4	23
Dirigente I fascia	-	5	-	1	-	2	-	-	-	-	1	1	-	-	-
Dirigente II fascia	23	36	9	23	12	32	9	-	-	3	17	6	-	4	5
Dirigente I fascia tempo determ.	6	6	2	7	-	1	-	-	-	-	-	0	-	-	1
Dirigente II fascia tempo determ.	28	31	11	42	16	25	3	-	-	13	5	5	-	-	17
AREA VIII	11	43	37	16	58	131	33	-	-	25	5	7	-	15	104
Dirigente I fascia	-	9	-	3	11	29	-	-	-	11	3	4	-	-	22
Dirigente II fascia	5	21	9	12	-	41	33	-	-	1	2	3	-	15	21
Dirigente I fascia tempo determ.	5	9	9	-	34	9	-	-	-	-	-	-	-	-	9
Dirigente II fascia tempo determ.	1	4	19	1	13	52	-	-	-	13	-	-	-	-	52
TOTALE AREA	13.679	14.956	15.427	18.172	17.722	18.836	4.367	10.036	211	2.219	1.828	3.669	10.301	119	2.854

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

(1) Sono indicate solo le cause di assunzione/cessazione rilevanti ai fini dell'indagine.

Il *trend* emerge con maggiore chiarezza dall'analisi in dettaglio della predetta voce Assunti-Cessati che, si è detto, non comprende i passaggi verticali ma, invece, ingloba il fenomeno della mobilità interna (dirigenti provenienti della stessa area) ed esterna (dirigenti provenienti da amministrazioni di altre aree).

Al riguardo, è significativa la costruzione, con la *tabella 2*, del saldo Assunti-Cessati per il 2008, dove la differenza negativa appare ancora più macroscopica se si considera che una parte consistente degli assunti proviene dalla mobilità (per l'area I, 65 delle 170 nuove unità derivano da passaggi interni ed esterni; per l'area III, ci sono 1.375 passaggi dalla stessa area su 2.213 assunzioni totali; per l'area IV, la mobilità interna è di 8.540 unità su un totale di 14.546 assunzioni).⁶ Lo stesso fenomeno è stato osservato per gli anni 2006 e 2007. Per quanto riguarda le "Altre cause" della voce Assunti-Cessati, si deve far riferimento, per le assunzioni, alla vicenda dei dirigenti assunti con contratto a tempo determinato anche se collocati in aspettativa presso altre amministrazioni e, per le cessazioni, al correlativo fenomeno dei dipendenti a tempo indeterminato che hanno assunto un incarico dirigenziale a tempo determinato in altra amministrazione i quali, pertanto, cessano dal servizio senza aver diritto a trattamento pensionistico.

In tal senso, il dato della generale riduzione della consistenza, per la maggior parte delle aree, trova conferma nell'analisi del turnover, di cui la mobilità costituisce un fondamentale presupposto.

Il fenomeno della mobilità è assente o scarsamente rilevante nelle aree V, VI, VII e VIII. Con riferimento a quest'ultima area va, tuttavia, rilevata la compresenza di dirigenti esterni alla Presidenza del Consiglio dei ministri, la cui entità è certamente rilevante (eguagliando il numero del personale dirigente di I e II fascia). Occorre, altresì, considerare che una parte del loro trattamento accessorio è posta a carico della Presidenza (v. paragrafi 5.5.2 e 5.5.4.).

5.5. La spesa

5.5.1. La spesa complessiva

Nel 2008, rispetto al 2006, si registra una riduzione della spesa complessiva, al lordo degli arretrati, pari allo 0,8%, a fronte di un aumento di circa mezzo punto percentuale delle unità annue (v. *tabella 3*).

La diminuzione della spesa complessiva si registra per tutte le aree, ad eccezione delle aree V, VII e VIII; tuttavia, mentre per le aree V e VIII l'aumento è imputabile all'incremento della consistenza del personale, per l'area VII, la ragione della crescita della spesa è da imputare ai rinnovi contrattuali relativi ai bienni economici 2002-2003 e 2004-2005 che hanno avuto luogo nel 2008. Anche per le aree III e IV è stato siglato un nuovo CCNL (relativo al biennio economico 2006-2007), ma il rinnovo ha prodotto soltanto un incremento della spesa media, senza incidere sulla spesa complessiva.

⁶ Per quanto concerne le aree III e IV il fenomeno della mobilità interna potrebbe essere in parte dovuto alla riorganizzazione interna al Servizio sanitario nazionale (cfr. paragrafo 6.4. della relazione).

Tabella 3

Spesa complessiva e media per retribuzioni dei dirigenti

(importi in migliaia)

	2008			% 2008/2006			% 2008/2006		
	Spesa totale (1)	Spesa netta (2)	Spesa media (3)	Spesa totale (1)	Spesa netta (2)	Spesa media (3)	Unità annue	Spesa media fisso	Spesa media acces.
AREA I	360.039	336.943	88,7	-5,8	2,2	8,8	-5,8	-2,7	25,3
Dirigente I fascia	58.206	55.228	183,1	0,2	5,4	9,9	-4,1	-0,1	15,9
Dirigente II fascia	233.739	218.680	85,0	-6,8	0,4	12,8	-10,6	-3,2	39,5
Dirigente I fascia tempo determ.	8.690	8.511	148,3	-13,9	-10,0	-13,6	4,2	-1,2	-20,1
Dirigente II fascia tempo determ.	18.515	17.317	75,5	14,0	10,7	-3,0	14,1	-0,7	-6,2
Dirigenti medici e medici Ministero salute	40.889	37.208	58,2	-12,9	7,6	-0,9	8,5	-2,6	4,3
AREA II	903.882	871.987	90,3	-8,1	2,2	8,9	-6,2	1,0	17,5
Dirigente II fascia	717.137	689.498	92,2	-13,0	-2,3	9,7	-11,0	3,0	16,5
Dirigente II fascia tempo determ.	186.745	182.489	83,9	16,9	23,9	7,3	15,4	-7,1	28,3
AREA III	1.434.410	1.399.052	62,4	-2,6	3,5	6,3	-2,7	4,2	12,0
Dirigenti con incarico di struttura complessa	281.383	273.275	87,0	-7,6	-1,6	6,6	-7,7	3,4	10,7
Dirigenti con inc. di strutt. semplice e altri inc.	1.092.026	1.065.819	57,5	-1,9	4,2	6,6	-2,2	4,4	14,3
Dirigenti a tempo determinato	61.001	59.958	69,8	12,1	16,1	8,0	7,7	4,3	14,8
AREA IV	9.697.304	9.496.680	71,9	-0,2	5,3	5,2	0,5	2,9	10,1
Dirigenti con incarico di struttura complessa	1.233.880	1.206.973	102,2	-6,5	-1,3	4,9	-5,5	2,2	8,3
Dirigenti con incarico di struttura semplice	1.807.030	1.766.819	77,0	2,8	8,7	6,1	3,1	3,5	11,5
Dirigenti a tempo determinato	80.166	79.088	75,5	4,6	10,0	10,6	-0,6	6,0	18,7
Dirigenti con altri inc. profess.	6.576.228	6.443.801	67,0	0,2	5,6	5,3	0,7	2,9	11,0
AREA V	677.309	598.777	60,7	19,3	27,5	4,8	22,1	-0,5	32,9
Dirigente scolastico	677.309	598.777	60,7	19,3	27,5	4,8	22,1	-0,5	32,9
AREA VI	573.510	512.604	93,3	-11,5	3,3	5,7	-2,3	-0,6	11,4
Dirigente I fascia	38.689	36.972	196,0	-8,1	12,5	6,5	5,6	7,6	5,9
Dirigente II fascia	208.396	188.391	98,5	-16,6	-4,0	9,4	-12,3	0,9	17,8
Dirigente I fascia tempo determ.	2.695	2.588	207,3	-65,5	-61,0	9,9	-64,6	-0,6	14,8
Dirigente II fascia tempo determ.	75.351	73.808	84,7	15,1	31,0	1,3	29,3	-9,0	8,6
Professionisti EPNE	138.991	113.546	92,9	-14,0	2,3	5,5	-3,0	2,3	7,8
Medici EPNE	109.387	97.300	75,5	-9,8	4,6	5,2	-0,6	1,6	9,9
AREA VII	51.825	42.285	93,2	15,9	0,5	13,2	-11,2	8,6	18,0
Dirigente I fascia	4.786	3.191	142,9	43,1	4,8	16,1	-9,8	9,2	23,8
Dirigente II fascia	30.607	24.738	91,1	29,2	11,2	15,8	-4,0	9,8	22,4
Dirigente I fascia tempo determ.	2.088	2.026	163,2	-14,5	-3,9	21,2	-20,7	7,9	30,1
Dirigente II fascia tempo determ.	14.344	12.330	83,7	-5,8	-15,9	7,1	-21,4	6,4	7,8
AREA VIII	40.075	38.000	104,1	5,8	11,4	7,4	2,4	0,3	14,9
Dirigente I fascia	17.575	15.741	147,2	19,7	16,8	3,0	13,3	-0,6	5,8
Dirigente II fascia	16.512	16.270	81,1	-11,0	-1,1	6,6	-9,5	-0,9	17,4
Dirigente I fascia tempo determ.	2.785	2.785	148,5	3,8	13,5	1,9	11,4	0,7	2,8
Dirigente II fascia tempo determ.	3.204	3.204	86,2	64,5	86,0	15,9	60,4	-0,1	37,6
TOTALE AREE	13.738.352	13.296.329	72,4	-0,8	5,5	5,4	0,5	2,6	11,1
<i>Dirig. di Reg. stat. spec. e Prov. aut.</i>	<i>133.738</i>	<i>123.700</i>	<i>83,8</i>	<i>-0,6</i>	<i>0,5</i>	<i>6,5</i>	<i>-5,6</i>	<i>2,2</i>	<i>13,3</i>
<i>Altri dirigenti del pubblico impiego⁽⁴⁾</i>	<i>65.122</i>	<i>63.526</i>	<i>124,6</i>	<i>2,4</i>	<i>3,4</i>	<i>9,6</i>	<i>-5,7</i>	<i>11,2</i>	<i>6,4</i>

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

⁽¹⁾ Inclusi arretrati e al netto dei recuperi per ritardi, assenze, ecc.

⁽²⁾ Esclusi arretrati e al lordo dei recuperi per ritardi, assenze, ecc.

⁽³⁾ Spesa annua pro capite. Esclusi arretrati, trattamento accessorio all'estero e indennità di esclusività.

⁽⁴⁾ Enti degli articoli 60 e 70 del d.lgs. n. 165 del 2001 e autorità indipendenti.

Il dato rilevante nel triennio è l'aumento della spesa media accessoria di oltre undici punti percentuali, mentre la componente media fissa della retribuzione cresce in misura contenuta (2,6%), in relazione alla dinamica della consistenza del personale (v. paragrafo 5.4.) e dei rinnovi contrattuali.

Tra le cause di rilievo dell'aumento della spesa accessoria, si ricordano: a) la corresponsione di arretrati che costituiscono una delle componenti della retribuzione accessoria; b) le disposizioni di leggi speciali che prevedono risorse aggiuntive a favore dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle Amministrazioni statali; c) le norme contrattuali che prevedono l'integrale utilizzo delle somme per retribuzione di posizione e di risultato disponibili a consuntivo (con previsione di apposite norme, inserite nella legge di bilancio, in deroga ai principi contabili sulle economie delle disponibilità di parte corrente non impegnate nel corso dell'esercizio di riferimento); d) la disponibilità della RIA in caso di cessazione dal servizio; e) la corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale (IVC), rilevata nel conto annuale come voce di spesa accessoria.

Allo stato, non è possibile effettuare una graduazione della incidenza percentuale delle predette cause, tanto più considerando il peso di alcune componenti della spesa accessoria che presentano un grave difetto di indeterminatezza. Si tratta, in specie, delle voci "Arretrati anni precedenti" e "Altre spese accessorie ed indennità varie". Dall'analisi svolta con riferimento ai dati della spesa per le singole aree della dirigenza, risulta che la somma di queste due voci è talvolta così rilevante da non giustificare, appunto, sul piano metodologico, aggregazioni tanto indefinite, quali quelle ricordate, da riservare, piuttosto, solo a componenti di spesa realmente qualificabili, per esiguità dell'importo e per difficile riconducibilità delle stesse a voci "tipiche" della retribuzione, come "residuali", in quanto "non significative".

Ne discende una consistente opacità dei dati, che risulta accentuata proprio per quelle aree della dirigenza per le quali la rilevazione dovrebbe essere più agevole per i compilatori del conto annuale, trattandosi di personale statale, in specie appartenente alle aree I, V e VI.

La chiarezza nell'esposizione dei dati di spesa del personale, al fine di un attendibile monitoraggio dei fenomeni che possono incidere sulla lievitazione della principale componente della spesa corrente (al quale ancor più sospinge il recente d.lgs. n. 150 del 2009 anche per la valutazione delle performance del personale dirigenziale), esige, dunque, ulteriori affinamenti sia sul piano del metodo sia su quello delle modalità delle rilevazioni. Ciò allo scopo di pervenire ad una più analitica predeterminazione delle voci da riportare sui cedolini delle retribuzioni, che devono costituire la base di rilevazione dei dati per la costruzione del conto annuale, recuperando significatività alle predette risultanze.

Particolare cura dovrebbe poi essere riservata nel distinguere, sin dalla fase del pagamento degli emolumenti, la retribuzione di posizione parte fissa rispetto a quella di parte variabile, in quanto l'accorpamento indistinto delle due voci non appare giustificato in ragione delle profonde diversità che connotano i due emolumenti, sia per il regime applicabile e sia per le finalità alle quali essi rispondono.⁷ Occorrerebbe, dunque, il più possibile, adattare le modalità di

⁷ Le istruzioni emanate, per la rilevazione del conto annuale 2008, dal Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, IGOP, con circolare 16 aprile 2009, n. 16, consentono alle amministrazioni di aggregare in unica voce di spesa (Retribuzione di

pagamento delle retribuzioni dei dirigenti alle voci retributive concordate in sede negoziale, così da assicurare una più limpida riconciliabilità tra “titolo giuridico” delle voci retributive, modalità di pagamento e, in ultima analisi, modalità di rilevazione sul conto annuale. Un ripensamento dei criteri cui ispirare la metodologia di costruzione del predetto conto in funzione di una più nitida conoscibilità degli andamenti della spesa per il personale, dovrebbe coinvolgere anche le autonomie territoriali, considerando l’esigenza, costituzionalmente avvertita, di un coordinamento dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale (art. 117, secondo comma, lett. r, Cost.).

5.5.2. La spesa per retribuzioni accessorie

Dall’esame della *tabella 4* emerge, con molta evidenza, il dato dell’aumento della spesa per retribuzioni accessorie, anche per le aree di contrattazione caratterizzate da una riduzione della consistenza e, correlativamente, da una diminuzione della spesa per il trattamento economico fisso.

Il fenomeno è oggettivo e si osserva indipendentemente dal computo degli arretrati (poiché la gran parte dell’accessorio non viene corrisposta nell’esercizio di competenza, come già accennato al paragrafo 5.5.1.), e dall’incidenza, sulla spesa per accessorio, della IVC. Ciò significa che la tendenza all’aumento di spesa permane anche considerando la spesa al netto degli arretrati e della IVC.

In particolare, il fenomeno si osserva in relazione all’area I (nel triennio 2006-2008, +18% di spesa per accessorio a fronte di una spesa per il fisso di -8,4%), ma è pure presente nell’area II (+10,2% per accessorio e -5,3% per fisso), nell’area VI (+8,9% per accessorio e -2,9% per fisso); anche nei casi in cui si registra un segno positivo per il trattamento fisso, l’aumento per retribuzioni accessorie è sempre di maggiore entità (area V: +62,2% per accessorio e +21,5% per fisso; area VIII: +19,9% per accessorio e +2,7% per fisso).

Da notare, peraltro, che nella tabella di rilevazione relativa ai dirigenti della Presidenza del Consiglio dei ministri (area VIII), rientra la spesa sostenuta dalla Presidenza per quei dirigenti esterni il cui trattamento accessorio è a carico della medesima (39 su 243, nel 2008, 50 su 242, nel 2007).

Tali incrementi retributivi della componente accessoria sono imputabili a diverse cause.

Tra esse, merita di essere ricordata la struttura dei fondi unici di amministrazione come definita in sede negoziale, che consente di mantenere nella loro disponibilità risorse parametricate al personale in servizio all’inizio dell’esercizio (c.d. monte salari), mentre la distribuzione delle stesse avviene in data successiva, quando parte del personale considerato in sede di appostamento delle risorse è cessato dal servizio. Tale circostanza si riflette, in modo particolare, sull’aumento della spesa media.

Il predetto meccanismo di reflusso al fondo unico consente al personale che rimane in servizio di lucrare una maggior quota di accessorio, sicché il fenomeno dell’incremento molto marcato della componente accessoria della spesa media trova spiegazione, per questa parte, nella variazione in diminuzione della consistenza del personale.

posizione) sia la componente fissa e sia la componente variabile di tale emolumento.

Tabella 4

 Spesa⁽¹⁾ per trattamento fisso e accessorio dei dirigenti

(importi in migliaia)

	2007			2008			% 2008/2006		
	Spesa tratt. fisso	Spesa tratt. acc.	Spesa totale	Spesa tratt. fisso	Spesa tratt. acc.	Spesa totale	Spesa tratt. fisso	Spesa tratt. acc.	Spesa totale
AREA I	182.948	153.195	336.144	176.853	158.963	335.816	-8,4	18,0	2,5
Dirigente I fascia	18.937	32.964	51.901	19.011	36.076	55.087	-4,2	11,2	5,4
Dirigente II fascia	121.580	89.830	211.410	116.850	100.844	217.693	-13,4	24,8	0,9
Dirigente I fascia tempo determ.	3.884	7.139	11.023	3.354	5.157	8.511	2,9	-16,7	-10,0
Dirigente II fascia tempo determ.	10.779	13.543	24.322	10.289	7.028	17.317	13,3	7,0	10,7
Dirigenti medici e medici Ministero salute	27.768	9.720	37.488	27.350	9.858	37.208	5,7	13,2	7,6
AREA II	440.373	428.399	868.772	420.185	451.802	871.987	-5,3	10,2	2,2
Dirigente II fascia	353.528	353.715	707.243	326.858	362.640	689.498	-8,3	3,7	-2,3
Dirigente II fascia tempo determ.	86.845	74.684	161.529	93.327	89.162	182.489	7,2	48,1	23,9
AREA III	864.049	343.460	1.207.510	892.598	363.088	1.255.686	1,4	9,0	3,5
Dirigenti con incarico di struttura complessa	137.246	115.165	252.411	139.128	119.845	258.973	-4,6	2,1	-1,6
Dirigenti con inc. di strut. semplice e altri inc.	691.254	207.943	899.197	716.301	221.093	937.394	2,1	11,8	4,2
Dirigenti a tempo determinato	35.549	20.353	55.902	37.169	22.150	59.319	12,3	23,7	16,3
AREA IV	5.357.506	2.578.784	7.936.289	5.551.240	2.758.527	8.309.767	3,4	10,7	5,7
Dirigenti con incarico di struttura complessa	558.342	456.344	1.014.686	564.372	478.598	1.042.970	-3,4	2,3	-0,9
Dirigenti con incarico di struttura semplice	963.156	484.008	1.447.164	1.007.533	527.132	1.534.665	6,6	14,9	9,3
Dirigenti a tempo determinato	46.683	25.298	71.980	44.238	27.933	72.170	5,4	18,0	9,9
Dirigenti con altri inc. profess.	3.789.324	1.613.134	5.402.458	3.935.097	1.724.865	5.659.962	3,7	11,9	6,0
AREA V	370.169	80.574	450.743	474.628	118.177	592.805	21,5	62,2	27,9
Dirigente scolastico	370.169	80.574	450.743	474.628	118.177	592.805	21,5	62,2	27,9
AREA VI	231.796	256.032	487.828	226.809	285.795	512.604	-2,9	8,9	3,3
Dirigente I fascia	11.785	22.231	34.016	12.241	24.731	36.972	13,7	11,9	12,5
Dirigente II fascia	92.835	90.980	183.815	86.182	102.209	188.391	-11,5	3,4	-4,0
Dirigente I fascia tempo determ.	1.252	2.800	4.052	737	1.851	2.588	-64,8	-59,3	-61,0
Dirigente II fascia tempo determ.	26.572	35.229	61.801	27.544	46.264	73.808	17,7	40,4	31,0
Professionisti EPNE	46.028	62.327	108.355	47.265	66.280	113.546	-0,7	4,6	2,3
Medici EPNE	53.324	42.466	95.789	52.840	44.460	97.300	1,0	9,3	4,6
AREA VII	20.626	21.677	42.303	20.936	21.348	42.285	-3,5	4,8	0,5
Dirigente I fascia	1.574	1.314	2.888	1.581	1.609	3.191	-1,5	11,7	4,8
Dirigente II fascia	11.146	11.725	22.871	12.294	12.443	24.738	5,4	17,5	11,2
Dirigente I fascia tempo determ.	875	1.499	2.374	724	1.302	2.026	-14,5	3,1	-3,9
Dirigente II fascia tempo determ.	7.031	7.139	14.171	6.337	5.993	12.330	-16,4	-15,3	-15,9
AREA VIII	18.042	22.885	40.927	17.274	20.725	38.000	2,7	19,9	11,4
Dirigente I fascia	6.093	10.137	16.230	6.264	9.477	15.741	12,5	19,7	16,8
Dirigente II fascia	9.468	8.923	18.391	8.317	7.953	16.270	-10,4	10,9	-1,1
Dirigente I fascia tempo determ.	1.189	2.106	3.294	1.106	1.679	2.785	12,2	14,5	13,5
Dirigente II fascia tempo determ.	1.293	1.719	3.012	1.587	1.616	3.204	60,2	120,8	86,0
TOTALE AREE	7.485.510	3.885.007	11.370.516	7.780.523	4.178.426	11.958.950	3,1	11,6	5,9
<i>Dirig. di Reg. stat. spec. e Prov. aut.</i>	71.217	45.878	117.095	72.705	50.995	123.700	-3,6	7,0	0,5
<i>Altri dirigenti del pubblico impiego⁽²⁾</i>	45.288	20.656	65.944	43.604	19.922	63.526	4,9	0,3	3,4

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

⁽¹⁾ Esclusi arretrati, trattamento accessorio all'estero, indennità di esclusività. Al lordo dei recuperi per ritardi, assenze, ecc.

⁽²⁾ Enti degli articoli 60 e 70 del d.lgs. n. 165 del 2001 e autorità indipendenti.

Altro importante fattore da considerare è la prassi di consolidare, nella parte fissa dei predetti fondi unici, la quota di RIA relativa al personale cessato dal servizio, anche con qualifica dirigenziale. Tale prassi è stata più volte censurata dalla Corte nelle proprie certificazioni (sezioni riunite, delibere n. 12/2000/CL e n. 6/2001/CL), nella considerazione che il venir meno delle posizioni giuridiche inerenti la RIA determini una riduzione delle disponibilità di bilancio e non, invece, la creazione di risparmi da far confluire nel fondo unico di amministrazione (FUA), in quanto la RIA rappresenta, per il personale in quiescenza, un emolumento pensionabile.

Il descritto, criticabile, meccanismo non è stato inciso dalle disposizioni intese a contenere la spesa derivante dalla contrattazione integrativa. L'art. 1, comma 189, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, nel disporre un tetto di crescita dei FUA i quali, con decorrenza 2006, non possono superare l'importo di pertinenza dell'anno 2004 ha, comunque, garantito la parte fissa dei predetti fondi, tra cui rientra la RIA del personale cessato dal servizio (Ragioneria generale dello Stato, circolare 14 giugno 2006, n. 28, pag. 6).

Tra le altre possibili cause di incremento della spesa per retribuzioni accessorie, con riferimento alle aree I e VI, vanno considerate le ingenti somme che sono state corrisposte nel 2007, nel 2008 ed anche nel 2009 al personale dell'Amministrazione finanziaria in applicazione dell'art. 12 del d.l. 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140, per il potenziamento delle attività di controllo fiscale. Una quota parte di tali somme (l'11% dell'ammontare totale, stabilito, con d.m. 3 settembre 2009, in 61,6 milioni per l'anno 2008) è stata erogata al personale dirigenziale, di cui il 10% è stato ripartito tra i dirigenti di I fascia. Le predette risorse, per espressa previsione di legge, non confluiscono nel FUA bensì sono appostate in appositi fondi (art. 12, comma 2, decreto-legge n. 79/1997). Potrebbe essere, questa, una delle cause della lievitazione della spesa media per retribuzione di risultato, per il Ministero dell'economia e delle finanze e per le agenzie fiscali, come esposto nel paragrafo 5.5.3.

Nel coacervo delle voci che compongono il trattamento economico accessorio, è interessante osservare l'incidenza della retribuzione di posizione e di risultato sulle altre voci, che non sono di poco conto, contrariamente a quanto potrebbe ritenersi in relazione alla vigenza del principio della onnicomprensività della retribuzione del personale dirigenziale.

Al riguardo, è interessante analizzare la tabella 13 del conto annuale della Ragioneria generale dello Stato per gli anni 2006, 2007 e 2008, in cui si legge che la voce "Altre spese accessorie ed indennità varie" (di cui è già stata criticata la scarsa significatività al paragrafo 5.5.1), che per talune aree (I, II, V e VI) incide, mediamente, del 10% sul totale della spesa per accessorio. Al contrario, per le aree III e IV, si registra il forte peso di voci, più analitiche, quali l'indennità di direzione di strutture complesse, l'indennità di esclusività e quella di specificità medico-veterinaria, la cui entità sovrasta, talora, quella della retribuzione di posizione (per l'area IV, nel 2008, l'incidenza sul totale è del 29,2% per l'esclusività, del 22,4% per la specificità medico-veterinaria e del 20,8% per la posizione).

Nel dettaglio delle aree, la preponderanza delle altre indennità su posizione e risultato si concentra sul personale dirigente assunto a tempo determinato.

5.5.3. La spesa media per retribuzioni di posizione e di risultato

La rilevazione della spesa per le retribuzioni di posizione e di risultato mostra, nel triennio 2006-2008, una crescita della spesa annua complessiva. Correlativamente, la spesa pro capite, per gli stessi emolumenti, passa da 12,6 migliaia di euro nel 2007 a 14,1 migliaia di euro nel 2008, con un incremento medio percentuale, nel triennio, del 17,3%.

A titolo di indennità di posizione, la retribuzione più elevata, nel 2008, viene corrisposta ai dirigenti di prima fascia dell'area VI a tempo determinato (112,3 migliaia di euro, +20,5% nel triennio 2006-2008). Importi elevati si registrano anche per i dirigenti di prima fascia a tempo indeterminato dell'area VI e dell'area I.

In ordine alla retribuzione di risultato pro capite, i dati più elevati, nel 2008, si rilevano per la dirigenza di prima fascia, sia a tempo indeterminato che a tempo determinato, dell'area VI e a tempo indeterminato dell'area I. Il dato medio, per il totale delle aree, è pari a 3,9 migliaia di euro, a fronte di una spesa annua pro capite per la retribuzione di posizione pari a 10,2 migliaia di euro (v. *tabella 5*).

In questi dati di sintesi, trova conferma il fenomeno, già analizzato ai paragrafi 5.5.1 e 5.5.2, del sostanziale incremento della spesa per retribuzioni accessorie anche per quelle aree che sono caratterizzate dalla riduzione della spesa per il trattamento economico fisso, in relazione alla contrazione della consistenza del personale di livello dirigenziale.

L'aumento si riscontra sia per la retribuzione di posizione, sia per quella di risultato, pur dovendo apprezzarsi la decrescente incidenza della spesa per il primo emolumento rispetto al totale della spesa erogata dalle amministrazioni per entrambe le causali. Infatti, il rapporto tra spesa media annua per retribuzione di posizione rispetto al totale (retribuzione + risultato) è contrassegnato, nel triennio 2006-2008, da un -1,1% (con punte significative di -12,1% per l'area I e di -15,2% per l'area VI) (v. *tabella 6*).

L'incidenza decrescente della retribuzione di posizione sul totale sembrerebbe deporre per la progressiva (e convinta) adesione delle amministrazioni ai principi di valorizzazione del merito e della qualità della prestazione individuale e organizzativa trasfusi nell'art. 24, comma 1-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, introdotto dall'art. 45, del d.lgs. n. 150 del 2009, ove si dispone che il trattamento accessorio collegato ai risultati deve costituire almeno il 30% della retribuzione complessiva del dirigente.

Senonché, i dati di dettaglio relativi alle aree I e VI, desunti dalla tabella 13 del Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato per gli anni 2006, 2007 e 2008, inducono a un atteggiamento di maggiore prudenza nell'analisi del fenomeno.

Tabella 5

Spesa media annua per retribuzioni di posizione e risultato dei dirigenti

(importi in migliaia)

	2007			2008			% 2008/2006		
	Posiz.	Risult.	Totale	Posiz.	Risult.	Totale	Posiz.	Risult.	Totale
AREA I	26,6	7,0	33,6	27,1	10,9	38,0	7,3	84,8	22,0
Dirigente I fascia	86,5	18,8	105,4	91,0	23,3	114,4	8,5	56,4	15,7
Dirigente II fascia	23,4	7,2	30,6	24,4	12,3	36,7	11,4	129,4	34,6
Dirigente I fascia tempo determ.	58,2	10,4	68,6	52,9	11,7	64,6	-14,9	24,7	-9,7
Dirigente II fascia tempo determ.	31,2	7,0	38,2	21,0	7,7	28,8	-14,3	0,9	-10,7
Dirigenti medici e medici Ministero salute	6,8	0,5	7,3	7,3	0,6	7,9	7,8	-79,0	-17,9
AREA II	30,5	8,4	38,8	31,5	9,6	41,1	13,5	25,3	16,0
Dirigente II fascia	31,3	8,8	40,1	32,6	10,3	42,9	11,8	26,8	15,1
Dirigente II fascia tempo determ.	27,0	6,7	33,7	27,7	7,4	35,1	28,8	27,2	28,4
AREA III	9,2	4,1	13,2	9,9	4,4	14,3	13,6	14,7	13,9
Dirigenti con incarico di struttura complessa	20,1	6,3	26,4	21,7	6,8	28,5	14,1	15,7	14,5
Dirigenti con inc. di strutt. semplice e altri inc.	7,0	3,6	10,6	7,6	3,9	11,5	15,3	14,7	15,1
Dirigenti a tempo determinato	12,0	5,2	17,2	13,0	5,6	18,7	10,5	19,9	13,2
AREA IV	6,1	2,6	8,7	7,3	2,8	10,1	25,2	15,5	22,3
Dirigenti con incarico di struttura complessa	17,1	3,9	21,0	20,2	4,2	24,3	20,5	13,2	19,2
Dirigenti con incarico di struttura semplice	8,8	2,6	11,4	10,9	2,8	13,7	28,8	11,3	24,8
Dirigenti a tempo determinato	6,8	2,5	9,3	9,2	3,2	12,4	32,8	68,5	40,4
Dirigenti con altri inc. profess.	4,1	2,4	6,5	4,9	2,6	7,5	28,1	17,0	24,0
AREA V	8,1	0,6	8,8	9,5	0,7	10,1	22,1	0,9	20,5
Dirigente scolastico	8,1	0,6	8,8	9,5	0,7	10,1	22,1	0,9	20,5
AREA VI	20,9	8,5	29,4	21,2	14,5	35,7	-4,3	52,9	12,8
Dirigente I fascia	93,1	21,5	114,6	89,5	33,5	123,0	-5,2	31,3	2,6
Dirigente II fascia	30,7	10,7	41,4	31,6	19,5	51,1	-1,5	76,8	18,5
Dirigente I fascia tempo determ.	100,6	23,0	123,6	112,3	32,6	144,9	20,5	1,1	15,5
Dirigente II fascia tempo determ.	13,8	7,8	21,5	16,6	15,9	32,5	3,3	37,6	17,7
Professionisti EPNE	2,1	7,4	9,5	2,2	11,4	13,5	13,8	20,3	19,2
Medici EPNE	16,3	4,3	20,6	16,0	6,1	22,0	-2,4	104,1	14,0
AREA VII	30,4	8,0	38,4	35,2	8,9	44,1	29,3	22,4	27,9
Dirigente I fascia	41,3	12,1	53,4	53,6	15,9	69,5	23,6	16,3	21,8
Dirigente II fascia	32,5	8,1	40,6	34,7	8,8	43,5	23,9	33,5	25,8
Dirigente I fascia tempo determ.	67,9	13,7	81,6	77,7	18,5	96,2	31,0	23,0	29,4
Dirigente II fascia tempo determ.	22,4	6,8	29,2	29,8	7,2	37,1	40,3	6,0	31,9
AREA VIII	42,0	6,0	48,0	44,4	8,1	52,5	16,2	-5,7	12,2
Dirigente I fascia	68,0	7,1	75,1	75,9	8,0	83,9	4,2	2,8	4,1
Dirigente II fascia	27,7	4,4	32,1	27,3	7,7	35,0	22,9	-13,6	12,5
Dirigente I fascia tempo determ.	79,8	9,5	89,3	80,0	8,8	88,7	2,7	-5,3	1,9
Dirigente II fascia tempo determ.	31,4	12,1	43,5	33,0	10,3	43,2	45,1	27,4	40,5
TOTALE AREE	9,2	3,4	12,6	10,2	3,9	14,1	15,9	20,9	17,3
<i>Dirig. di Reg. stat. spec. e Prov. aut.</i>	22,6	4,4	26,9	24,5	5,9	30,4	21,3	26,8	22,3
<i>Altri dirigenti del pubblico impiego⁽¹⁾</i>	5,4	0,8	6,2	5,8	1,2	7,0	14,7	30,6	17,2

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

⁽¹⁾ Enti degli articoli 60 e 70 del d.lgs. n. 165 del 2001 e autorità indipendenti.

Tabella 6

Incidenza % della spesa media annua per retribuzione di posizione sul totale di posizione e di risultato

	2007	2008	% 2008/2006
AREA I	79,1	71,2	-12,1
Dirigente I fascia	82,1	79,6	-6,3
Dirigente II fascia	76,5	66,5	-17,2
Dirigente I fascia tempo determ.	84,9	82,0	-5,7
Dirigente II fascia tempo determ.	81,6	73,1	-4,1
Dirigenti medici e medici Ministero salute	92,8	92,4	31,3
AREA II	78,5	76,6	-2,2
Dirigente II fascia	78,1	76,1	-2,8
Dirigente II fascia tempo determ.	80,1	79,0	0,3
AREA III	69,3	69,3	-0,3
Dirigenti con incarico di struttura complessa	76,2	76,2	-0,3
Dirigenti con inc. di strutt. semplice e altri inc.	66,1	66,1	0,2
Dirigenti a tempo determinato	69,9	69,8	-2,4
AREA IV	70,2	72,2	2,4
Dirigenti con incarico di struttura complessa	81,6	82,8	1,1
Dirigenti con incarico di struttura semplice	76,9	79,4	3,2
Dirigenti a tempo determinato	72,7	74,4	-5,4
Dirigenti con altri inc. profess.	62,8	64,9	3,3
AREA V	92,7	93,5	1,4
Dirigente scolastico	92,7	93,5	1,4
AREA VI	71,2	59,4	-15,2
Dirigente I fascia	81,2	72,8	-7,5
Dirigente II fascia	74,2	61,8	-16,9
Dirigente I fascia tempo determ.	81,4	77,5	4,3
Dirigente II fascia tempo determ.	63,9	51,1	-12,2
Professionisti EPNE	22,1	16,1	-4,6
Medici EPNE	79,0	72,5	-14,4
AREA VII	79,1	79,8	1,1
Dirigente I fascia	77,3	77,2	1,4
Dirigente II fascia	80,0	79,7	-1,5
Dirigente I fascia tempo determ.	83,2	80,8	1,3
Dirigente II fascia tempo determ.	76,7	80,5	6,3
AREA VIII	87,5	84,6	3,6
Dirigente I fascia	90,6	90,5	0,1
Dirigente II fascia	86,2	78,0	9,3
Dirigente I fascia tempo determ.	89,4	90,1	-
Dirigente II fascia tempo determ.	72,2	76,2	-
TOTALE AREE	73,3	72,5	-1,1
<i>Dirig. di Reg. stat. spec. e Prov. aut.</i>	83,8	80,5	-0,8
<i>Altri dirigenti del pubblico impiego⁽¹⁾</i>	87,8	82,3	-2,2

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

⁽¹⁾ Enti degli articoli 60 e 70 del d.lgs. n. 165 del 2001 e autorità indipendenti.

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

Con riferimento alla retribuzione di posizione, si registra una variazione della spesa media, nel periodo 2007-2008, per i dirigenti a tempo indeterminato di I fascia, del 6,9% e, per quelli di II fascia, del 4,3%.

Dette percentuali presentano però forti oscillazioni tra i diversi ministeri. Tra questi, si rileva la crescita anomala, nel biennio 2007-2008, della spesa per retribuzione di posizione del Ministero della salute (I fascia: +36% in presenza di un -0,5% di unità), del Ministero della difesa (I fascia: +23,1% in presenza di un -8,4% di unità; II fascia: +27,3% in presenza di un -3,5% di unità)⁸.

Tale fenomeno appare ancora più preoccupante se si considera che la retribuzione di posizione consta di una parte fissa, soggetta al regime del trattamento economico fisso.

Con riferimento alla retribuzione di risultato, si registra una variazione della spesa media, nel periodo 2007-2008, per i dirigenti a tempo indeterminato di I fascia, del 24,5% e, per quelli di II fascia, del 71,5%.

La crescita della spesa media per retribuzione di risultato dei dirigenti di II fascia è riconducibile, essenzialmente, ai valori del Ministero dell'economia e delle finanze, non determinati da un incremento delle unità in servizio (+9 milioni di euro su un totale di +12 milioni di euro, ossia +15.000 euro per ciascuno dei 623 dirigenti, pari a un incremento del 92%).

La crescita della spesa media per retribuzione di risultato dei dirigenti di I fascia è, invece, imputabile al Ministero delle infrastrutture, anch'essa non giustificata da un aumento del personale in servizio (+1 milione di euro su un totale di +1,5 milioni di euro, ossia +38.000 euro per ciascuno dei 28 dirigenti, pari a un incremento del 4.561,8%).

A questi si aggiungono i dati anomali del Ministero della solidarietà sociale che, nel 2008, risulta aver erogato ai dirigenti di II fascia un importo esiguo a titolo di retribuzione di risultato (circa 960 euro), pur avendo distribuito l'importo massimo concedibile a titolo di posizione (euro 44.154).

Area VI (dirigenti dei comparti agenzie fiscali ed enti pubblici non economici).

Di rilievo è la forte oscillazione della spesa media per retribuzione di posizione dei dirigenti di I fascia dell'Agenzia del territorio (+92,3% nel biennio 2006/2007 e -40,7% nel biennio successivo, altalenando, l'importo, da 89,7 migliaia di euro nel 2006 a 172,6 migliaia di euro nel 2007, per attestarsi, nel 2008, a 102,43 migliaia di euro).

Nello stesso periodo, i medesimi dirigenti di I fascia dell'Agenzia del territorio hanno beneficiato di un consistente aumento a titolo di retribuzione di

⁸ Significative sono anche le risultanze del Ministero dello sviluppo economico (I fascia: +37,6% in presenza di un -0,4% di unità; II fascia: +34,3% in presenza di un -0,2% di unità), del Ministero dell'economia e delle finanze (I fascia: +12,7% in presenza di un +0,1% di unità), del Ministero della solidarietà sociale (II fascia: +28,3% in presenza di un -28,6% di unità) e Ministero dei trasporti (II fascia: +15,8% in presenza di un -6,7% di unità). Specularmente, appare anomala la decrescita della spesa media per retribuzione di posizione del Ministero delle politiche agricole e forestali (I fascia: -8,6% in presenza di un +60% di unità).

risultato (+155,9% nel biennio 2006/2007), parzialmente compensato da un -40,7% nel biennio successivo.

La retribuzione di posizione subisce, invece, una flessione per i dirigenti di II fascia della stessa Agenzia (-36,5% nel biennio 2006/2007; +4,5% nel biennio successivo), analogamente a quanto si registra per la retribuzione di risultato (-17,4% nel biennio 2006/2007; -9,6% nel biennio successivo).

Queste oscillazioni trovano parziale spiegazione nelle modalità di erogazione dei predetti emolumenti. L'art. 58, comma 8, del CCNL 21 aprile 2006, area I, dispone che le risorse destinate al finanziamento della retribuzione di posizione, ancora disponibili a consuntivo, sono utilizzate nel corso del successivo anno. In senso analogo è la disposizione dettata dall'art. 25, comma 2, del CCNL 12 febbraio 2010, area I, per la retribuzione di risultato.

Peraltro, la facoltà di differimento dell'erogazione delle risorse per posizione e risultato, ancorché assentita in via negoziale, appare in contrasto con l'esigenza di predeterminazione degli obiettivi cui correlare l'assegnazione del premio di risultato, qualora l'amministrazione non disponga di un sistema collaudato di valutazione e di controllo interno, a prescindere dalla contrattazione decentrata (Sezione controllo Lombardia, parere n. 287/2010).

La Corte si riserva di verificare la corretta imputazione dei pagamenti effettuati a titolo di retribuzione di posizione e di risultato nelle rispettive voci del conto annuale, considerata la già segnalata problematica delle voci "Arretrati anni precedenti" e "Altre spese accessorie ed indennità varie", i cui importi sono così rilevanti da non poter escludere che essi ricomprendano anche somme corrisposte, appunto, per posizione e risultato (v. paragrafi 5.5.1 e 5.5.2.)⁹.

5.5.4. Gli andamenti della spesa per area dirigenziale

L'analisi che segue riguarda gli andamenti, per area dirigenziale, della spesa per retribuzioni medie tenuto anche conto della dinamica della consistenza del personale, con evidenziazione, nei casi più rilevanti, della voce "Arretrati anni precedenti" nonché di quella "Altre spese accessorie ed indennità varie".

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

Nel 2008 si registra una crescita della spesa media per retribuzioni (+8,8% rispetto al 2006) nonostante l'assenza nel biennio 2007-2008 di rinnovi contrattuali. Peraltro, mentre la componente media fissa fa registrare un decremento, da imputare ad una riduzione della consistenza del personale (-5,8% rispetto al 2006), quella accessoria presenta un consistente innalzamento (oltre il 25%), peraltro riscontrabile per la sola dirigenza di prima e seconda fascia a tempo indeterminato, mentre per il personale dirigenziale a tempo determinato si rivela consistente la riduzione di tale componente retributiva, fenomeno solo parzialmente giustificato dalla flessione di tale tipologia di personale (v. *tabella 3*).

⁹ Cfr. circolare Ministero dell'economia e delle finanze, RGS, IGOP, 16 aprile 2009, n. 16, con la quale si invitano le amministrazioni, in sede di rilevazione del conto annuale 2008, a non includere nella voce "Arretrati anni precedenti" le spese relative a indennità e altri emolumenti accessori corrisposti sistematicamente nell'anno successivo a quello di competenza che, pertanto, dovrebbero essere inserite nelle corrispondenti colonne come se fossero emolumenti di competenza dell'anno oggetto di rilevazione.

I dati attestano, dunque, un generale aumento della parte accessoria della spesa media rispetto al totale, pari a poco meno della metà della media totale, con un incremento particolarmente marcato per i dirigenti di prima fascia.

Evidente è l'innalzamento nel 2008 (18 punti percentuali rispetto al 2006) della spesa accessoria complessiva, al netto degli arretrati, pur a fronte di una flessione, nel periodo considerato, di quasi il 6% del personale dirigenziale (v. *tabella 3*). Le cause sono imputabili in gran parte a disposizioni di leggi speciali che prevedono risorse aggiuntive a favore dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle Amministrazioni statali (le fonti normative sono indicate nell'allegato B del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133¹⁰), non a caso oggetto di "disapplicazione" ad opera dell'anzidetto decreto per l'anno 2009, in attesa di un generale riordino della materia riguardante la disciplina del trattamento economico accessorio.

Va altresì considerato che ingenti somme sono state corrisposte nel 2007, nel 2008 ed anche nel 2009¹¹ al personale dell'Amministrazione finanziaria (incluso quello dirigenziale) in applicazione del d.l. n. 79 del 1997¹² (v. paragrafo 5.5.2.), il quale consente al Ministro dell'economia e delle finanze di destinare al personale in servizio presso Uffici che svolgono attività di controllo fiscale, di vendita di immobili, di gestione di tesoreria e del debito pubblico una quota parte delle somme in entrata nel bilancio dello Stato derivanti dallo svolgimento delle predette attività.

Tale fenomeno sembra desumibile dal dettaglio delle risultanze delle risorse corrisposte a titolo di "Arretrati anni precedenti" ai dirigenti di prima fascia a tempo indeterminato pari a circa 2,5 milioni per il 2007 e 3 milioni per il 2008, con un incremento in quest'ultimo anno di quasi il 500% rispetto al dato 2006. Il dato relativo agli arretrati è ancora più eclatante per i dirigenti di seconda fascia a tempo indeterminato per i quali l'incremento degli arretrati registrato nel 2008 (14,6 milioni di euro) è di quasi venti volte superiore rispetto al 2006 (759 migliaia di euro).

Le difficoltà di analisi della crescita della spesa registrata nel 2008 sono anche in questo caso attestate dalla scarsa significatività della voce "Altre spese accessorie ed indennità varie", che espone nel triennio, in termini assoluti, importi consistenti di spesa (specie per i dirigenti di seconda fascia a tempo indeterminato). Trattandosi (anche) di "indennità", evidentemente spettanti sulla base di apposite previsioni negoziali, sarebbe opportuna un'analitica rilevazione delle stesse, tanto più che l'ammontare di altre voci, quali l'indennità di vacanza contrattuale, l'assegno

¹⁰ Ulteriori interventi in materia sono stati previsti dall'art. 7-bis del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, nonché dall'art. 7-ter del d.l. 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33.

¹¹ Si fa riferimento ai decreti del Ministro dell'economia e delle finanze 8 marzo 2007 (che ha destinato al predetto personale circa 410 milioni di euro, di cui 60 milioni riferiti ai recuperi di "efficienza finanziaria" per il 2005 e 350 milioni riferiti al 2006), 16 settembre 2008 (313 milioni riferiti al 2007) e 3 settembre 2009 (101 milioni riferiti al 2008, di cui 61,6 milioni per il Ministero dell'economia e delle finanze, 12,9 milioni per l'Agenzia delle entrate, 12,1 milioni per l'Agenzia del territorio e 15 milioni per il Fondo assistenza per i finanzieri, v. paragrafo 5.5.2. del testo).

¹² L'art. 12, comma 1, è stato dapprima modificato dall'art. 27 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, poi sostituito dall'art. 3, comma 165, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, ed infine modificato dal comma 551 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Il comma 2 dell'art. 12 è stato sostituito dall'art. 3, comma 165, della legge 24 dicembre 2003, n. 350.

personale pensionabile o il trattamento accessorio all'estero è di importo significativamente inferiore rispetto a quelli registrati nelle voci "Arretrati anni precedenti" o "Altre spese accessorie ed indennità varie".

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

La spesa complessiva per l'area II – che nel 2007 subiva un incremento dovuto al rinnovo contrattuale del biennio 2004-2005 e alla corresponsione dei relativi arretrati – nel 2008 presenta rispetto al 2006, una flessione consistente (-8,1%), dovuta anche ad una riduzione del 6,2% delle unità annue.

Nonostante la riduzione della consistenza del personale, nel 2008, rispetto al 2006, la spesa media cresce, con un incremento di quasi 9 punti percentuali. Particolarmente elevata è la crescita della spesa media dell'accessorio dei dirigenti di seconda fascia a tempo determinato (oltre 28 punti percentuali) (v. *tabella 3*).

Nel 2008, rispetto al 2006, la spesa per arretrati si riduce in modo consistente, anche se mantiene un valore elevato. La somma delle voci "Arretrati anni precedenti" e "Altre spese accessorie ed indennità varie" è pari al 16% della componente accessoria¹³.

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

Come si è visto, per entrambe le aree III e IV, nel 2008, è intervenuto il rinnovo per il biennio 2006-2007.

I dati 2008 delle aree III e IV della dirigenza amministrativa, sanitaria, tecnica e professionale (dirigenza non medica) nonché della dirigenza medica del servizio sanitario nazionale, tenuto conto delle variazioni della consistenza del personale intervenute nel 2008, registrano, sia al lordo che al netto degli arretrati, incrementi retributivi nei limiti delle previsioni effettuate in sede di quantificazione dei costi del citato CCNL relativo al biennio economico 2006-2007, il cui impatto era stato stimato in termini di spesa a regime del 4,85%.

A seguito del detto rinnovo, crescono sia la spesa complessiva, al netto degli arretrati, sia i valori di spesa media per retribuzione che mostrano, nel 2008 rispetto al 2006, un incremento intorno al 5% per l'area IV e al 6% per l'area III.

Il fenomeno della crescita della componente media accessoria correlata alla riduzione del personale è particolarmente evidente per i dirigenti a tempo determinato dell'area IV, per i quali detta componente cresce (+18,7%) del triplo rispetto a quella fissa (v. *tabella 3*).

Quanto agli arretrati, per entrambe le aree, se ne registra una flessione nel 2008 rispetto al 2006: tale componente della retribuzione rimane, comunque, molto elevata, specie per il personale dirigenziale dell'area III¹⁴.

¹³ Dati elaborati dalla tabella 13 del conto annuale della Ragioneria generale dello Stato per gli anni 2006, 2007 e 2008.

¹⁴ V. nota n. 13.

Area V (dirigenti dei comparti scuola e istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale).

La spesa della dirigenza scolastica (area V), considerata al netto di arretrati, nel 2008 rispetto al 2006, presenta un notevole incremento (+27,5%) dovuto, in assenza di rinnovi contrattuali, al considerevole aumento nella consistenza del personale (+22,1%) (v. *tabella 3*).

Nel 2008 si registra il pagamento di una rilevante somma di competenze spettanti a titolo di arretrati (quasi 19 milioni di euro), nonché a titolo di “Altre spese accessorie ed indennità varie” (oltre 11,5 milioni di euro).

La crescita della spesa complessiva (inclusi gli arretrati) è la più elevata tra quelle rilevate per le altre aree dirigenziali.

La componente accessoria media cresce di circa 33 punti percentuali nel 2008 rispetto al 2006, raggiungendo l’incremento più elevato tra le aree esaminate.

Va peraltro rimarcato che la spesa media per dirigente rimane (nel periodo 2006-2008) contenuta sia in termini di variazione percentuale, sia in termini assoluti, esponendo uno dei valori più bassi tra quelli sostenuti per i dirigenti delle altre aree.

Area VI (dirigenti dei comparti agenzie fiscali ed enti pubblici non economici).

La spesa media per il personale dell’area VI presenta per il periodo 2006-2008 un aumento di quasi 6 punti percentuali, pur a fronte di una riduzione del 2,3% delle unità annue, con una leggera riduzione della componente media fissa ma con un incremento di quella accessoria dell’11,4% (v. *tabella 3*).

Deve, peraltro, evidenziarsi che la spesa complessiva, inclusi gli arretrati, per tale personale si riduce di oltre 11 punti percentuali, che costituiscono il valore in riduzione più consistente tra tutte le aree dirigenziali.

Per tale tipologia di personale è consistente l’entità delle risorse corrisposte (pari al 16% della componente accessoria) a titolo di “Arretrati anni precedenti” e di “Altre spese accessorie ed indennità varie”¹⁵.

Area VII (dirigenti dei comparti università e istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione).

Per l’area VII, anch’essa interessata nel corso del 2008 dal rinnovo dei due bienni economici 2002-2003 e 2004-2005, la spesa complessiva (inclusiva degli arretrati), nonostante il calo di personale (-11,2%, rispetto al dato 2006, in termini di unità annue), presenta un picco (quasi del 16%), rispetto al 2006, dovuto, anche, alla corresponsione degli incrementi contrattuali e dei relativi arretrati¹⁶.

¹⁵ V. nota n. 13.

¹⁶ Va evidenziato che, per l’area VII, la base retributiva media di riferimento, coerentemente alla metodologia più volte indicata, è risultata sostanzialmente pari alla media ponderata della retribuzione percepita in uscita dal precedente contratto dai dirigenti di prima e seconda fascia degli enti di ricerca e dai dirigenti di seconda fascia delle Università. Peraltro, gli aumenti retributivi hanno riguardato non solo lo stipendio ma anche la retribuzione di posizione e sono stati determinati come importo assoluto e non in percentuale rispetto al monte salari. Sulla base di questa quantificazione è risultato che gli incrementi sono stati riconosciuti con un incremento percentuale, per il primo e per il secondo biennio, nella misura, rispettivamente, del 5,66% e del 5,01% in linea con gli accordi intervenuti tra il Governo e le parti sociali (cfr. Corte dei conti, sezioni riunite, n. 4/CONTR/CL/08).

In conseguenza dell'incremento dovuto al rinnovo contrattuale pari al 10,5%, l'aumento della spesa media nel 2008 rispetto al 2006 è di oltre 13 punti percentuali: esso costituisce il maggiore incremento tra quelli registrati tra le altre aree dirigenziali.

Nel 2008, l'incremento della spesa media per accessori, depurata dagli arretrati, è pari a più del doppio dell'incremento della componente media fissa.

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

La spesa complessiva per il personale della Presidenza cresce di quasi 6 punti percentuali nel periodo 2006-2008, a fronte di una crescita delle unità annue pari al 2,4% (v. *tabella 3*).

Nello stesso periodo cresce la spesa netta (esclusi gli arretrati) di oltre undici punti percentuali. Elevato è l'incremento della spesa media totale (+7,4%), peraltro imputabile all'innalzamento della componente media accessoria (+14,9%).

Da segnalare la rilevante crescita della spesa media accessoria per il personale dirigenziale di seconda fascia a tempo determinato (+37,6%), seconda solo a quella rilevata per il personale dirigenziale di II fascia a tempo indeterminato dell'area I (+39,5%).

5.6. La dirigenza esterna e le alte specializzazioni¹⁷

La dinamica espansiva della consistenza numerica di tale tipologia di personale, nel triennio 2006-2008, presenta un generale rallentamento. Fanno eccezione: i dirigenti di Regioni ed autonomie locali che presentano un lieve aumento (+0,7%), i dirigenti fuori dotazione organica delle Regioni e autonomie locali (+2,1%), nonché i dirigenti degli enti pubblici non economici (EPNE), delle agenzie fiscali e delle ricerca e i dirigenti amministrativi delle università, i quali presentano un elevato incremento (+28,2%), pari, in termini assoluti, a 31 unità di personale (v. *tabella 7*).

La spesa totale, inclusi gli arretrati, ha un andamento pressoché omogeneo con quello della consistenza del personale.

La spesa media, nel triennio 2008-2006, è in aumento per tutte le qualifiche, specie per i dirigenti fuori dotazione organica delle Regioni e autonomie locali (+9,4%).

In termini assoluti, le qualifiche che percepiscono i livelli più elevati di retribuzione (superiore ai 150 mila euro) sono i dirigenti degli enti pubblici non economici, agenzie fiscali e ricerca e dirigenti amministrativi delle università e i direttori generali del SSN. I dirigenti fuori dotazione organica delle Regioni e autonomie locali non superano gli 80 mila euro annui.

Analizzando l'incidenza percentuale della spesa per retribuzioni fisse sulla spesa totale, si rileva una rilevante disomogeneità tra le qualifiche analizzate. Mentre per alcune (direttori generali del servizio sanitario nazionale e direttori sanitari, amministrativi e dei servizi sociali del SSN) la retribuzione è quasi integralmente di carattere fisso, per altre qualifiche l'incidenza percentuale della componente fissa della retribuzione è molto più contenuta. Per i segretari generali delle Camere di commercio (CCIA) la retribuzione fissa incide, nel triennio, in una

¹⁷ 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.

misura di poco inferiore al 32%, anche se la voce fissa della componente accessoria (quella di posizione), influisce nella misura dell'85% del totale (v. *tabella 8*).

Il rapporto tra componente fissa e accessoria appare più equilibrato per i dirigenti degli enti pubblici non economici, agenzie fiscali e ricerca e dirigenti amministrativi delle università e per i direttori generali di Regioni ed autonomie locali. Particolarmente rilevante, nel triennio 2006-2008, è l'incremento della retribuzione di posizione per i dirigenti del SSN (+182,7%). Tale componente retributiva, invece, flette per i dirigenti delle Regioni e delle autonomie locali (-9,3%) e per i direttori sanitari (-25,2%). Superiori alla media sono gli incrementi percentuali registrati nel triennio per la retribuzione di risultato dei direttori generali f.d.o. di Regioni e autonomie locali nonché per i direttori generali del SSN (oltre il 60%) (v. *tabella 9*).

Tabella 7

Altre figure dirigenziali non contrattualizzate - Spesa totale per retribuzioni

(importi in migliaia)

Qualifiche	2007			2008			% 2008/2006		
	Spesa totale (1)	Spesa media (2)	Unità annue (3)	Spesa totale (1)	Spesa media (2)	Unità annue (3)	Spesa totale (1)	Spesa media (2)	Unità annue (3)
Dir. EPNE, ag. fisc., ricerca e univ. ⁽⁴⁾	16.381,5	160,7	99	22.569,6	153,2	141	32,6	4,2	28,2
Dir. gen. Regioni e autonomie locali	60.501,8	115,2	508	62.047,8	128,0	468	4,0	4,6	0,7
Dir. f.d.o. Regioni e autonomie locali	32.884,6	75,9	412	32.321,4	78,7	405	5,7	9,4	2,1
Direttori generali SSN	48.852,5	153,8	311	49.187,0	156,6	306	-5,7	0,9	-6,3
Direttori sanitari, amm. e dei servizi soc. SSN	83.136,8	126,9	640	85.007,2	129,3	640	-3,6	0,4	-3,1
Segretari generali CCIA	15.650,2	162,2	91	15.160,7	164,5	92	-10,7	2,1	-1,7
<i>Dir. Reg. stat. spec. e Prov. aut.</i> ⁽⁵⁾	<i>2.031,4</i>	<i>107,6</i>	<i>18</i>	<i>1.337,5</i>	<i>106,9</i>	<i>11</i>	<i>-43,7</i>	<i>13,8</i>	<i>-56,4</i>

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

⁽¹⁾ Inclusi arretrati e al netto dei recuperi per ritardi, assenze, ecc.

⁽²⁾ Esclusi arretrati, indennità di esclusività, trattamento accessorio all'estero.

⁽³⁾ Mensilità liquidate / 12.

⁽⁴⁾ Direttori generali degli enti pubblici non economici e delle agenzie fiscali; direttori generali, di dipartimento e di istituto degli enti di ricerca; direttori amministrativi delle università.

⁽⁵⁾ Direttori generali, dirigenti e alte specializzazioni fuori dotazione organica di Regioni a statuto speciale e Province autonome.

Tabella 8

*Altre figure dirigenziali non contrattualizzate -
Incidenza % della spesa per retribuzioni fisse
sulla spesa totale per retribuzioni ⁽¹⁾*

Qualifiche	2006	2007	2008
Dir. EPNE, ag. fisc., ricerca e univ. ⁽²⁾	78,0	71,3	77,4
Dir. gen. Regioni e autonomie locali	69,7	71,1	73,8
Dir. f.d.o. Regioni e autonomie locali	56,5	56,8	55,3
Direttori generali SSN	97,7	97,6	97,5
Direttori sanitari, amm. e dei servizi soc. SSN	97,0	97,4	97,4
Segretari generali CCIA	31,9	32,1	31,6
Dir. Reg. stat. spec. e Prov. aut.⁽³⁾	62,7	71,7	62,1

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

⁽¹⁾ Esclusi arretrati.

⁽²⁾ Direttori generali degli enti pubblici non economici e delle agenzie fiscali; direttori generali, di dipartimento e di istituto degli enti di ricerca; direttori amministrativi delle università.

⁽³⁾ Direttori generali, dirigenti e alte specializzazioni fuori dotazione organica di Regioni a statuto speciale e Province autonome.

Tabella 9

*Altre figure dirigenziali non contrattualizzate -
Spesa media annua pro capite per retribuzioni
di posizione e risultato*

(importi in migliaia)

Qualifiche	2006		2007		2008		% 2008/2006	
	Posiz.	Risult.	Posiz.	Risult.	Posiz.	Risult.	Posiz.	Risult.
Dir. EPNE, ag. fisc., ricerca e univ. ⁽¹⁾	15,7	12,2	25,0	17,3	18,1	12,5	15,5	2,1
Dir. gen. Regioni e autonomie locali	13,4	11,9	12,6	11,9	12,2	13,3	-9,3	11,7
Dir. f.d.o. Regioni e autonomie locali	16,2	4,9	20,0	5,3	20,8	7,8	28,4	60,1
Direttori generali SSN	0,1	1,9	0,2	2,8	0,2	3,0	182,7	60,8
Direttori sanitari, amm. e dei servizi soc. SSN	0,3	1,7	0,3	1,8	0,2	2,4	-25,2	41,7
Segretari generali CCIA	79,3	26,1	82,2	23,8	84,9	24,2	7,0	-7,2
Dir. Reg. stat. spec. e Prov. aut.⁽²⁾	12,8	5,0	14,8	4,0	18,9	5,1	47,7	1,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Rgs-Igop.

⁽¹⁾ Direttori generali degli enti pubblici non economici e delle agenzie fiscali; direttori generali, di dipartimento e di istituto degli enti di ricerca; direttori amministrativi delle università.

⁽²⁾ Direttori generali, dirigenti e alte specializzazioni fuori dotazione organica di Regioni a statuto speciale e Province autonome.

CAPITOLO SESTO

I RISULTATI DELLA GESTIONE DEL PERSONALE NON DIRIGENZIALE

6.1. Premessa – 6.2. La consistenza del personale a tempo indeterminato – 6.3. L'evoluzione delle dotazioni organiche – 6.4. La mobilità e il turnover – 6.5. Le progressioni orizzontali e verticali – 6.5.1. *Considerazioni generali* – 6.5.2. *Le progressioni orizzontali* – 6.5.3. *Le progressioni verticali* – 6.5.4. *La composizione del personale* - 6.6. Il part time – 6.7. I contratti di lavoro a tempo determinato e le nuove forme di flessibilità – 6.7.1. *Considerazioni generali* – 6.7.2. *Il personale a tempo determinato* - 6.7.3. *Le altre forme flessibili del rapporto di lavoro* – 6.8. La stabilizzazione del personale precario – 6.8.1. *L'evoluzione normativa e giurisprudenziale* – 6.8.2. *I risultati del 2008* – 6.9. La spesa per il personale non dirigente - 6.10. La spesa per la retribuzione annua pro capite e la compatibilità economica degli incrementi contrattuali limitati al personale non dirigenziale

6.1. Premessa

Questa parte della relazione è volta ad evidenziare gli effetti delle politiche di gestione del personale del triennio 2006-2008 sulla consistenza e sulla spesa complessiva per i dipendenti con qualifiche non dirigenziali del settore pubblico.

Il contesto normativo, analiticamente esaminato nel capitolo primo, pur confermando le linee direttrici impostate nel triennio 2003-2005 (programmazione triennale del fabbisogno di personale, misure di rideterminazione delle dotazioni organiche e divieto di effettuare nuove assunzioni), mostra, a partire dal 2006, una significativa attenuazione delle misure di contenimento.

Le disposizioni introdotte con le leggi finanziarie 2007 e 2008 hanno infatti consentito nuove assunzioni pubbliche per una spesa pari al 20% (poi aumentata al 60%) di quella relativa alle cessazioni dell'anno precedente ed hanno avviato un ampio programma di stabilizzazione del personale precario con anzianità di servizio superiore a tre anni.

In un'ottica di superamento radicale e definitivo del lavoro precario, sono state inoltre introdotte decise misure restrittive sull'utilizzo del lavoro flessibile, privilegiando le assunzioni a tempo indeterminato e ribadendo la centralità del concorso pubblico.

Sostanzialmente analoga è 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.

Il cambio di legislatura ha stimolato, a partire dalla fine del 2008, una nuova attenzione alle tematiche del lavoro pubblico, della contrattazione collettiva e del sistema delle relazioni sindacali che ha portato ad un più cogente sistema di controllo dei flussi di spesa e ad una complessiva ridefinizione di poteri e responsabilità degli attori del sistema contrattuale.

Quanto alle misure di contenimento della spesa, sono state nuovamente rese più rigorose le disposizioni concernenti la riduzione delle dotazioni organiche e le politiche di assunzione del personale¹, privilegiando tuttavia non più meri obiettivi di riduzione quantitativa ma politiche dirette alla razionalizzazione delle strutture e al miglioramento della funzionalità dei servizi.

In ordine alle politiche retributive, una nuova stretta è stata apportata all'evoluzione dei fondi destinati alla contrattazione integrativa che, più direttamente legati all'andamento delle dotazioni organiche, dovranno finanziare in misura prevalente i trattamenti accessori collegati alla produttività ed al merito individuale.

6.2. La consistenza del personale a tempo indeterminato²

L'andamento della consistenza del personale inserito nei comparti di contrattazione, già in flessione nel periodo precedente, continua a registrare una riduzione, sia pure più contenuta, nel triennio esaminato nella presente relazione³.

In valori assoluti le unità in servizio nel 2008 sono 2.630.358, con una riduzione nel triennio di circa l'1%.

Le flessioni più consistenti si registrano, al pari degli altri esercizi, nell'ambito del comparto ministeri (-3,1% nel triennio) e del comparto enti pubblici non economici (-5,9% nel triennio).

Una leggera flessione (-0,3%) si rileva nel 2008 anche nell'ambito delle agenzie fiscali, nonostante il comparto sia stato fortemente interessato nel 2007 dalla politica di stabilizzazione del personale precario (1.836 unità) e comprende, dal 2008, il personale proveniente dai Monopoli di Stato.

Più rilevante risulta la riduzione del personale della scuola (circa 21.000 unità pari al -1,8% nel triennio).

¹ Art. 17, comma 7 del d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

² I dati 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 Il confronto con l'esercizio 2007 evidenzia tuttavia un andamento in controtendenza, registrando una crescita media di circa lo 0,3% che raggiunge in alcuni comparti percentuali molto superiori. Tale risultato appare coerente con le politiche avviate nel triennio che, nell'ottica di favorire l'occupazione, hanno posto limiti sempre meno stringenti all'andamento delle assunzioni, destinando nuove risorse all'attuazione di piani triennali per la progressiva stabilizzazione di personale precario.

Tabella 1

Consistenza del personale non dirigente a tempo indeterminato

Comparto	2006	2007	2008	% 08/06
Ministeri	183.162	178.312	177.549	-3,1
Presidenza del Consiglio dei ministri	2.108	2.373	2.105	-0,1
Agenzie fiscali	52.213	53.734	53.405	2,3
Monopoli di Stato ⁽¹⁾	1.355	1.286		-100,0
Scuola	1.140.220	1.127.401	1.119.207	-1,8
<i>Docenti t.i.</i>	710.814	712.189	715.854	0,7
<i>A.T.A. t.i.</i>	168.370	166.952	167.373	-0,6
<i>Docenti religione</i>	12.088	14.394	14.170	17,2
<i>Docenti t.d.</i>	167.260	154.167	143.658	-14,1
<i>A.T.A. t.d.</i>	81.688	79.699	78.152	-4,3
Istituz. di alta formaz. art. e mus.	9.240	8.193	8.990	-2,7
Enti pubblici non economici ⁽²⁾	54.479	53.522	51.285	-5,9
Regioni e autonomie locali	499.686	494.294	500.975	0,3
<i>Regioni</i>	35.523	34.672	34.532	-2,8
<i>Autonomie locali</i>	464.163	459.622	466.443	0,5
Regioni a statuto speciale e Province aut. ⁽³⁾	70.128	67.797	70.126	0,0
Servizio sanitario nazionale	546.876	543.084	549.649	0,5
Ricerca	15.817	15.448	17.121	8,2
<i>Livelli</i>	8.632	8.399	9.462	9,6
<i>Ricercatori e tecnologi</i>	7.185	7.049	7.659	6,6
Università	56.254	56.156	58.407	3,8
<i>Livelli⁽⁴⁾</i>	52.631	52.587	54.747	4,0
<i>Elevate professionalità</i>	3.623	3.569	3.660	1,0
Totale	2.631.538	2.601.600	2.608.819	-0,9
Segretari comunali e provinciali	4.722	4.508	4.327	-8,4
Contrattisti	7.723	7.635	7.419	-3,9
Enti artt. 60 e 70 d.lgs. 165/2001 e autorità indep.	9.304	9.550	9.793	5,3
Totale	21.749	21.693	21.539	-1,0
Totale	2.653.287	2.623.293	2.630.358	-0,9

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

⁽¹⁾ Dal 2008 transitati nel comparto agenzie fiscali.

⁽²⁾ Incluso il personale del ruolo ad esaurimento.

⁽³⁾ Incluso il personale scolastico.

⁽⁴⁾ Inclusi i collaboratori ed esperti linguistici.

L'analisi disaggregata del comparto⁴ evidenzia tuttavia che la flessione si registra esclusivamente nell'ambito del personale a tempo determinato (-14,1% il personale docente e -4,3% il amministrativo e tecnico), mentre continua a crescere il personale docente di ruolo (0,7%) e flette appena il personale amministrativo (-0,6%).

⁴ I dati del conto annuale comprendono, accanto al personale di ruolo, anche il personale a tempo determinato, attesa la sua rilevanza al fine di consentire il corretto svolgimento dell'attività didattica.

Anche in tal caso, gli effetti risultano coerenti con le politiche di razionalizzazione e riorganizzazione del servizio scolastico avviate nel biennio 2007-2008.

La realizzazione di tali obiettivi ha infatti consentito, da un lato, una rilevante riduzione dei posti in organico anche nell'esercizio 2008⁵ e, dall'altro, una progressiva immissione in ruolo del personale docente e non docente in attuazione dei piani pluriennali di assunzioni del 2005-2008 e del 2007-2009.

Ne è conseguita, come si è detto, una forte flessione del personale non di ruolo (in particolare docenti con contratto annuale e docenti con contratto fino al termine delle attività didattiche) che tuttavia resta ancora indispensabile al fine di garantire il regolare svolgimento dei servizi.

I restanti comparti di contrattazione evidenziano, viceversa, una ripresa della consistenza del personale, anche per effetto delle immissioni in ruolo del personale precario.

Le percentuali di crescita più rilevanti si riscontrano nell'ambito dei comparti ricerca (sia per quanto concerne il personale dei livelli sia per i ricercatori e i tecnologi) e università (nettamente più consistente per il personale dei livelli).

Il comparto ricerca risente delle disposizioni finalizzate ad accrescere in Italia il numero dei giovani ricercatori in base alle quali, accanto alle assunzioni in deroga, ai sensi dei commi 95, 96 e 97 dell'art. 1 della legge finanziaria 2005, sono state effettuate nel 2008 ulteriori assunzioni in attuazione dell'art. 1, commi 519 e 520, della legge finanziaria 2007 (oltre 1.000 unità nel 2008).

Anche gli esercizi successivi saranno interessati da un nuovo e più consistente incremento del personale tecnico (ricercatori e tecnologi), in relazione all'avvio dei bandi in attuazione del d.l. 3 giugno 2008, n. 97, convertito dalla legge 2 agosto 2008, n. 129 (c.d. legge Mussi), e all'autorizzazione ad avviare le procedure di reclutamento (d.P.C.M. 20 novembre 2009) di personale a tempo indeterminato per oltre 760 unità.

Per quanto concerne il personale del comparto università, la crescita registrata nel triennio (3,8%) appare coerente con il parziale superamento del blocco delle assunzioni che ha, tra l'altro, consentito la stabilizzazione di circa 1.235 unità.

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 previste nel fondo di finanziamento ordinario (FFO) deve essere valutata dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Tale autonomia ha tuttavia contribuito ad irrigidire le risorse del FFO che in molte realtà tendono a superare la soglia del 90% destinata alle retribuzioni fisse del personale, con le negative conseguenze in tema di nuove assunzioni e ripartizione delle quote aggiuntive dei trasferimenti statali.

Molto più contenuta appare la crescita del personale nel comparto Regioni e autonomie locali (0,3%), essenzialmente concentrata nell'ambito dei Comuni e delle Province, malgrado la forte spinta data alla stabilizzazione del personale precario (6.257 unità nel 2007 e 9.823 nel 2008).

⁵ Nel mese di novembre 2008, dopo il completamento dell'organico di fatto, il monitoraggio effettuato dal MIUR sulla corretta gestione degli organici del personale docente e non docente ha evidenziato una riduzione di 11.500 posti (rispetto ai 13.000 previsti).

L'inversione di tendenza della consistenza del comparto, in flessione nel precedente periodo in attuazione delle politiche di contenimento della spesa (rideterminazione delle dotazioni organiche e introduzione di limiti alle assunzioni⁶), appare in parte ascrivibile anche ai sempre più stringenti limiti imposti dal legislatore alla possibilità per gli enti di esternalizzare servizi e attività in precedenza gestiti da proprie strutture.

Quanto infine al personale del servizio sanitario nazionale (SSN), la modesta crescita registrata nel triennio (0,5%) va letta tenendo conto delle politiche di stabilizzazione avviate nel 2008⁷ (circa 7.900 unità) che tuttavia non hanno evitato un andamento in forte crescita del personale a tempo determinato, necessario al fine di garantire continuità nell'erogazione dei servizi.

Al di fuori del personale appartenente ai comparti di contrattazione, anche nell'esercizio 2008 si segnala il ricorso, sempre elevato anche nel periodo precedente, 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 comunque sensibilmente negli esercizi successivi per raggiungere nel 2008 le 7.419 unità.

6.3. L'evoluzione delle dotazioni organiche

Il processo di riforma e di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni, avviato sin dal 2002, continua ad avere tra i suoi principali obiettivi quello di razionalizzare le strutture secondo criteri di funzionalità, efficienza e flessibilità, anche alla luce del processo di riforma delle amministrazioni centrali e al trasferimento di funzioni alle Regioni ed enti locali, derivante dalla modifica del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione.

In tale ambito, un particolare rilievo è stato sempre dato al tema della organizzazione delle strutture amministrative e della rideterminazione delle dotazioni organiche del personale delle amministrazioni dello Stato e, sia pur nel rispetto della loro autonomia, di quelle delle amministrazioni non appartenenti al comparto statale.

Quanto alle prime⁸, le leggi finanziarie che si sono succedute nel periodo preso in considerazione hanno sempre confermato la necessità di adottare misure di razionalizzazione degli uffici, volte anche a ridurre la spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico di ciascuna amministrazione.

Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali agli obiettivi di finanza pubblica, tali obiettivi sono stati estesi, con specifiche modalità, anche alle predette amministrazioni e agli enti del SSN⁹.

⁶ L'art. 1, comma 98, della legge finanziaria 2005 aveva dettato limiti e criteri per le assunzioni volti a garantire la realizzazione di economie di spesa lorde per gli anni 2005-2008.

⁷ Il personale infermieristico è escluso dalle misure limitative del turnover.

⁸ Amministrazioni dello Stato, agenzie fiscali, enti pubblici non economici, enti di ricerca, enti di cui all'art. 70, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001.

⁹ Con il d.P.C.M. del 15 febbraio 2006 sono stati fissati i criteri e i limiti per la rideterminazione delle dotazioni organiche per enti locali, Regioni ed enti del SSN.

Erano rimaste invece escluse da tale specifica disciplina le università, le istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale e la scuola, destinatarie di specifici obiettivi.

Un ambizioso programma di razionalizzazione ha in particolare investito il settore scolastico, interessato sin dall'esercizio 2007 da un processo di riorganizzazione - confermato e ampliato nel 2008¹⁰ - diretto ad un contenimento dell'organico del personale docente di circa 87.400 unità entro il 2012.

Nuovo impulso alla riduzione proviene dalla legislazione successiva, che ha imposto alle amministrazioni dello Stato di ridimensionare gli assetti organizzativi esistenti e contenere le dotazioni organiche sia del personale dirigenziale che del personale non dirigenziale, con esclusione degli enti di ricerca¹¹.

Nel caso inoltre di esternalizzazione di servizi precedentemente prodotti al proprio interno, è stato previsto per tutte le pubbliche amministrazioni (compresi gli enti territoriali) l'obbligo di congelare i posti in organico nelle more del conseguente processo di riduzione delle dotazioni e di riallocazione del personale¹².

Per verificare se la normativa in materia di dotazioni organiche abbia trovato corretta applicazione è stata elaborata la *tabella 2* sulla base dei dati trasmessi dalle amministrazioni alla Ragioneria generale dello Stato¹³ (solo il 76% delle amministrazioni ha provveduto nel triennio in considerazione ad inviare i dati relativi alla dotazione organica aggiornata).

Nei limiti appena indicati, l'analisi evidenzia, almeno come tendenza, i meno incisivi effetti delle disposizioni aventi ad oggetto la riduzione delle dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici.

Dai dati tratti dal conto annuale 2008 emerge infatti una contrazione delle dotazioni organiche nell'ambito degli enti del SSN, degli enti pubblici non economici e delle Regioni e autonomie locali, mentre in crescita risultano gli organici nell'ambito del comparto ministeri e degli enti di ricerca (sia nell'ambito del personale amministrativo che in quello dei ricercatori e tecnologi).

Risultano, anche per l'esercizio 2008, non completi i dati forniti dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e delle università (appena tre atenei su 67 hanno inviato i dati relativi alle dotazioni organiche).

La rilevazione esclude i dati relativi al comparto scuola, ove norme specifiche disciplinano il procedimento di formazione degli organici, investito fin dal 2007 da politiche di contenimento, nell'ambito del quale, accanto all'organico di diritto, assume particolare rilievo l'organico di fatto che determina il numero effettivo dei docenti in servizio nell'anno scolastico.

Il confronto tra la consistenza delle dotazioni organiche degli enti che hanno inviato i dati nel triennio 2006-2008 e il numero dei dipendenti in servizio negli stessi enti, ha evidenziato che in tutti i comparti, anche nell'ambito di quelli "virtuosi", si riscontra un elevato tasso di scopertura che, accentuato dal reiterato blocco delle assunzioni, ha frenato i previsti risparmi di spesa.

L'andamento nel triennio non registra inoltre la riduzione della citata forbice che sembra lasciare – in particolare nell'ambito del comparto Regioni e autonomie

¹⁰ Legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 64.

¹¹ Legge 9 gennaio 2009, n. 1, art. 76.

¹² Legge 18 giugno 2009, n. 69, art. 22.

¹³ La *tabella* indica le dotazioni organiche (per comparto) riferibili agli enti che hanno inviato le informazioni in tutti gli anni del triennio e le corrispondenti unità di personale in servizio.

locali e ministeri – ancora ampi spazi di applicazione alle politiche di razionalizzazione degli strutture.

La contrazione del tasso di scopertura nell’ambito degli enti del SSN risulta coerente con le politiche dirette a coniugare il rispetto dei vincoli finanziari posti alle Regioni nelle intese con il Governo (tra cui anche la razionalizzazione della rete ospedaliera) con la necessità di assicurare le prestazioni comprese nei livelli essenziali di assistenza¹⁴.

Il rilevante tasso di scopertura rilevato nell’ambito degli enti di ricerca va invece valutato alla luce delle disposizioni volte ad incentivare l’assunzione di giovani ricercatori che, anche al fine di allineare il loro numero a quello dei maggiori Paesi europei, consentiranno nei prossimi anni, da un lato, una consistente immissione in ruolo di ricercatori a tempo determinato e, dall’altro, la possibilità di bandire nuovi concorsi.

Tabella 2

Copertura dell'organico del personale non dirigente

Comparto	2006		2007		2008	
	Dotaz. organ.	% copert.	Dotaz. organ.	% copert.	Dotaz. organ.	% copert.
Ministeri	122.045	86,2	122.552	83,9	122.590	83,4
Presidenza del Cons. dei ministri ⁽¹⁾	-	-	-	-	-	-
Istituz. di alta formaz. art. e mus.	321	78,2	320	83,4	320	81,9
Enti pubblici non economici	61.187	87,7	61.320	86,2	56.394	89,9
Regioni e autonomie locali	510.045	79,9	507.197	79,4	508.853	79,8
Servizio sanitario nazionale	412.132	90,7	400.169	92,4	403.540	92,6
Ricerca	17.020	78,2	17.099	75,2	17.975	76,7
<i>Livelli</i>	8.771	82,1	8.801	78,5	9.364	79,6
<i>Ricercatori e tecnologi</i>	8.249	74,0	8.298	71,6	8.611	73,5
Università ⁽¹⁾	-	-	-	-	-	-

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

⁽¹⁾ Dati incompleti.

6.4. La mobilità e il turnover

L’andamento del personale in servizio a tempo indeterminato, registrata nel periodo oggetto della rilevazione, trova conferma nel confronto tra la consistenza dei dipendenti assunti e di quelli cessati nel triennio e nell’evoluzione del tasso di turnover, che consente di ricostruire l’attuazione delle politiche volte a limitare il ricambio del personale.

Per il triennio 2005-2007, a tutte le amministrazioni dello Stato era fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato (ad eccezione delle categorie protette e fatte salve quelle già autorizzate in esecuzione della

¹⁴ A ciò contribuisce anche l’esclusione dal blocco delle assunzioni del personale infermieristico.

programmazione dell'anno precedente nonché le assunzioni volte a fronteggiare indifferibili esigenze di servizio di particolare rilevanza ed urgenza).

Quanto alle Regioni, alle autonomie locali e al servizio sanitario nazionale, a seguito della dichiarata incostituzionalità dei rigidi limiti percentuali alle assunzioni negli enti locali, fissati nelle precedenti leggi finanziarie (Corte costituzionale, sentenza n. 390/2004), non erano stati più previsti vincoli numerici ma economie di spesa lorda da conseguire, sulla base di apposti d.P.C.M.¹⁵.

Una prima deroga al blocco delle assunzioni ha preso avvio dall'esercizio 2007 con la c.d. sanatoria dei precari del pubblico impiego¹⁶, che si è concretizzata definitivamente dal 2008 con un allentamento dei vincoli posti al turnover.

La legge finanziaria 2007 ha consentito infatti per gli anni 2008 e 2009 alle amministrazioni dello Stato¹⁷ di assumere personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente corrispondente ad una spesa pari al 20% di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente. Relativamente agli enti di ricerca, il predetto limite è stato nettamente aumentato permettendo assunzioni a tempo indeterminato pari al 100% delle risorse relative alle cessazioni intervenute l'anno precedente, purché la spesa per il personale rientrasse nel limite dell'80% delle spese correnti complessive.

Quanto, invece, al comparto Regioni ed enti locali e agli enti del SSN, sono state abrogate le limitazioni al turnover disposte con la legge finanziaria 2005 e consentite, in linea con quanto stabilito per il restante personale, procedure di stabilizzazione del personale in servizio a tempo determinato. Per tali enti, il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, in funzione della riduzione della spesa per il personale, è stata affidata, nell'ambito della propria autonomia, a processi di razionalizzazione e contenimento dei costi, ispirati ai principi dettati per le amministrazioni dello Stato.

Tale politica si è completata con la legge finanziaria successiva che ha ampliato la platea del personale precario interessato ai processi di stabilizzazione e incrementato il numero delle assunzioni consentite (60% della spesa relativa alle cessazioni intervenute nell'anno precedente) alle amministrazioni statali¹⁸.

Le citate disposizioni non hanno coinvolto le università e la scuola. Per le prime, già a decorrere dal 2005, la legge n. 311 del 2004, all'art. 105, ha previsto la possibilità di adottare autonomi programmi triennali del fabbisogno di personale, tenuto conto delle risorse stanziare nei rispettivi bilanci¹⁹. Per il comparto scuola le leggi finanziarie 2007 e 2008 hanno avviato un complesso di interventi volti al rilancio dell'efficienza e dell'efficacia del settore perseguendo con gradualità il processo di riduzione e di riequilibrio territoriale nel rapporto studenti/docenti, al fine di destinare i risparmi di spesa, derivanti dalla riduzione degli organici, al

¹⁵Con il d.P.C.M. del 15 febbraio 2006 sono stati fissati i criteri e i limiti per l'assunzione di personale per enti locali, Regioni ed enti del SSN.

¹⁶ Legge n. 296 del 2006, art. 1, commi 519 e 526.

¹⁷ Compreso le agenzie, gli enti pubblici non economici e gli enti di cui all'art. 70, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001.

¹⁸ Per le Regioni e gli enti locali e per gli enti di ricerca sono restare in vigore le disposizioni previste nella legge finanziaria 2007.

¹⁹ Tali programmi, fermo restando i limiti previsti dalla normativa vigente, sono soggetti alla valutazione del MIUR ai fini della coerenza dei relativi oneri con le risorse stanziare nel fondo di finanziamento ordinario.

sostegno dell'edilizia scolastica, dei servizi per gli studenti, dei sistemi di valutazione e incentivazione del personale.

Come già evidenziato, una inversione di tendenza alle politiche del personale si rileva a partire dalla fine del 2008, a seguito del cambio di legislatura. L'analisi degli effetti delle nuove e più restrittive misure, che hanno investito tutti i comparti del pubblico impiego, potranno essere esaminate già a partire dall'esercizio 2009.

Passando ad esaminare i dati del conto annuale 2008, un primo indicatore può trarsi dal tasso di turnover. Tale tasso - risultante dal rapporto tra la differenza tra il personale cessato dal servizio e il personale assunto (al netto dei passaggi tra amministrazioni) e il numero dei dipendenti in servizio nell'anno precedente - espone un valore algebrico negativo nel caso in cui le unità di personale cessato dal servizio superano il numero dei dipendenti assunti e un valore positivo nel caso opposto.

Come evidenzia *la tabella 3*, i valori complessivi registrati nel triennio 2006-2008 (-1,6%; -0,1% e +0,7%) risentono delle politiche meno restrittive avviate nel biennio e del processo di stabilizzazione del personale precario che ha portato nel 2008 oltre 23.000 nuove unità tra il personale di ruolo.

Disaggregando i dati relativi al biennio 2006-2007, tutti i comparti evidenziano indici negativi; gli unici valori positivi si registrano nei comparti scuola, istituzioni di alta formazione artistica e musicale (AFAM) e università, tutti esclusi dalle politiche di contenimento.

L'esercizio 2008 evidenzia viceversa valori nel complesso positivi (indice di assunzioni superiori alle cessazioni), con l'eccezione della Presidenza del Consiglio (che tuttavia utilizza in maniera consistente personale in posizione di comando: circa il 42% del personale in servizio), degli enti pubblici non economici e delle agenzie fiscali.

I valori positivi più elevati si rilevano nell'ambito del comparto ricerca (11,5%), AFAM (10,1%) e università (3,6%).

In linea con quanto suggerito dalla Corte nelle ultime relazioni sul costo del lavoro pubblico²⁰, nell'esercizio 2008 è stato inserito un maggior dettaglio tra le voci in cui si articola la rilevazione del personale assunto e cessato.

Ciò ha consentito, seppure in modo per ora sommario, di rilevare l'effettiva incidenza delle procedure di mobilità del personale e la tenuta dei limiti posti nel tempo alla disciplina del turnover.

Quanto alla mobilità, rilevata sia nell'ambito delle amministrazioni appartenenti allo stesso comparto che in quelle appartenenti a comparti diversi, i dati evidenziano il sostanziale bilanciamento tra le entrate e le uscite nello stesso comparto e la scarsa rilevanza degli spostamenti tra comparti diversi.

La consistente mobilità all'interno del medesimo comparto – concentrata nel 2007 nell'ambito del comparto ministeri e nel 2008 nel comparto del SSN – appare coerente con le modifiche organizzative avviate nell'ultimo biennio, caratterizzate dalla nuova contrazione del numero dei ministeri (legge 14 luglio 2008, n. 121) e dalla concentrazione delle aziende sanitarie (che passano da 338 a 324).

²⁰ Relazione 2009 sul costo del lavoro pubblico.

Tabella 3

Tasso di cessazione⁽¹⁾ del personale non dirigente a tempo indeterminato

Comparto	2006	2007	2008
Ministeri	-1,7	-2,6	0,0
Presidenza del Consiglio dei ministri	-3,0	-2,3	-9,1
Agenzie fiscali	-0,4	2,9	-3,1
Scuola	-1,9	1,3	0,6
<i>Docenti t.i.</i>	-1,6	1,6	0,7
<i>A.T.A. t.i.</i>	-3,2	0,1	0,3
Istituz. di alta formaz. art. e mus.	1,6	1,8	10,1
Enti pubblici non economici ⁽²⁾	-4,3	-3,0	-4,8
Regioni e autonomie locali	-2,2	-1,1	1,1
<i>Regioni</i>	-1,2	-3,1	0,6
<i>Autonomie locali</i>	-2,3	-0,9	1,2
Servizio sanitario nazionale	-0,8	-0,8	1,0
Ricerca	-2,6	-2,0	11,5
<i>Livelli</i>	-3,4	-2,6	13,8
<i>Ricercatori e tecnologi</i>	-1,6	-1,2	8,8
Università	1,1	0,0	3,6
<i>Livelli⁽³⁾</i>	1,5	0,3	4,1
<i>Elevate professionalità</i>	-3,7	-5,3	-4,6
Totale	-1,6	-0,1	0,7

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

⁽¹⁾ Assunti - cessati con esclusione della mobilità / personale presente al 31 dicembre dell'anno precedente * 100.

⁽²⁾ Incluso il personale del ruolo ad esaurimento.

⁽³⁾ Inclusi i collaboratori ed esperti linguistici.

La mobilità tra amministrazioni appartenenti a comparti diversi, concentrata essenzialmente nel comparto Regioni e autonomie locali, evidenzia, invece, una scarsa incidenza sul complesso degli spostamenti (1,5% delle cessazioni e 1,9% delle assunzioni), con eccedenza delle entrate sulle uscite pari a 851 unità, assorbiti in massima parte dal SSN.

I dati, al netto dei citati passaggi tra amministrazioni, attestano, nel complesso, una tenuta dei vincoli complessivi alla crescita del personale a tempo indeterminato. Ciò tenendo conto, da un lato, dell'effetto di trascinamento delle autorizzazioni previste per i precedenti esercizi e delle deroghe consentite dalla normativa per far fronte a situazioni di necessità e, dall'altro, dell'avvio delle politiche di stabilizzazione del personale precario che hanno determinato una crescita del personale di ruolo di 10.728 unità nel 2007 e 23.201 unità nel 2008.

I dati disaggregati per comparto, pur al netto del personale stabilizzato (destinatario di una particolare disciplina), evidenziano invece un andamento delle assunzioni non in linea con le limitazioni del turnover previste per le singole amministrazioni²¹.

²¹ La possibilità di ricorrere al turnover, prevista dalle relative disposizioni in termini di percentuale della minor spesa derivante dalle cessazioni intervenute nel corso del precedente esercizio, è stata in prima approssimazione calcolata sul numero assoluto delle unità cessate (in linea, peraltro, con le

Le rilevazioni relative al 2006 hanno messo in luce la difficoltà nel rispettare le rigide previsioni legislative. In tutti i comparti di contrattazione - e in particolare nell'ambito dei comparti ministeri e agenzie fiscali - sono state infatti registrate assunzioni in numero superiore alle percentuali consentite dalle disposizioni vigenti.

Nell'esercizio successivo si registra invece nel complesso una tenuta dei limiti - peraltro molto meno rigidi - posti alle amministrazioni, che mostrano, con l'eccezione delle agenzie fiscali, assunzioni coerenti con le disposizioni di contenimento.

Scostamenti più rilevanti si rilevano nell'esercizio 2008 ove le assunzioni consentite superano le cessazioni, in particolare, nell'ambito dei comparti ministeri, Presidenza del Consiglio, AFAM, ricerca e università. Solo le agenzie fiscali e gli enti pubblici non economici evidenziano entrate in linea con il prescritto 20% delle cessazioni.

La sostanziale tenuta dei limiti previsti per ricambio del personale nell'ambito del comparto Regioni e SSN negli ultimi due esercizi appare coerente con la maggiore responsabilizzazione finanziaria degli enti sui cui bilanci ricade la spesa per i rinnovi contrattuali. A tale risultato ha inoltre contribuito la forte spinta al contenimento della spesa corrente indotta dall'obbligo di rispettare gli impegni assunti nel Patto di stabilità interno nelle sue diverse formulazioni.

6.5. Le progressioni orizzontali e verticali

6.5.1. Considerazioni generali

Il sistema di classificazione del personale, delineato nelle sue linee essenziali nei rinnovi contrattuali relativi al quadriennio 1998-2001, si proponeva, da un lato, una nuova distribuzione dei profili, idonea ad assicurare la flessibilità e la coerenza delle risorse umane con le esigenze organizzative e, dall'altro, una valorizzazione del 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.

L'esperienza successiva ha evidenziato i limiti di tale sistema, atteso che: le selezioni interne sono state improntate al prevalente criterio dell'anzianità di servizio; la formazione finalizzata allo sviluppo professionale si è spesso dimostrata insufficiente; le progressioni sono state decise essenzialmente sulla base delle disponibilità di bilancio e non in funzione delle reali necessità organizzative della

disposizioni transitorie e con i parametri adottati nelle disposizioni di contenimento successive al 2008).

pubblica amministrazione e hanno coinvolto praticamente tutto il personale, in contrasto con il criterio generale della selettività delle promozioni.

Al riguardo, anche il Documento sulle linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali 2006-2009 aveva segnalato la necessità di evitare progressioni di massa, per l'accesso a posizioni economiche più elevate, senza tener conto delle effettive esigenze di personale inteso come patrimonio di professionalità e di escludere, 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 aveva 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 svolgessero 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.

Tali obiettivi sono stati solo in parte attuati anche a causa del forte ritardo con cui si è conclusa la tornata contrattuale che ha, conseguentemente, privilegiato la parte economica rispetto alle previste modifiche della disciplina del rapporto di lavoro.

La materia è stata da ultimo completamente rivisitata nel nuovo d.lgs. n. 150 del 2009 che, nel ridisegnare la ripartizione di competenze tra legge e contratto collettivo, è intervenuto con decisione nella materia del reclutamento e della carriera dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Il decreto legislativo ha, in particolare, disciplinato sia le progressioni economiche (art. 23), intese come passaggi all'interno di una medesima area senza mutamenti mansionali, sia le progressioni di carriera (art. 24), intese come passaggi tra differenti aree di inquadramento.

Le prime dovranno essere ora assegnate con la stessa logica della retribuzione di risultato e quindi secondo principi di selettività e sulla base di competenze culturali e professionali e dei risultati rilevati dal sistema di valutazione.

Le seconde, che praticamente sostituiscono le vecchie progressioni verticali, saranno possibili solo mediante concorsi pubblici aperti all'esterno nell'ambito dei quali solo il 50% dei posti potrà essere riservato al personale interno inquadrato nell'area inferiore, comunque in possesso del necessario titolo di studio.

Tali disposizioni legislative costituiscono principi generali non derogabili in sede di contrattazione collettiva e destinati ad essere immediatamente recepiti negli ordinamenti delle amministrazioni pubbliche.

Gli enti territoriali e gli enti del SSN possono adeguare i propri ordinamenti ai principi in materia di reclutamento e progressioni entro la fine del 2010 lasciando in vigore, fino a tale data, le disposizioni vigenti.

Il rispetto di tali principi, cui dovranno comunque attenersi fin dal 2010 anche gli enti territoriali²², sarà oggetto di analisi attraverso i dati relativi agli esercizi 2009 e 2010.

²² Corte dei conti, sezione delle autonomie, delibera n. 10/2010; un orientamento parzialmente difforme è stato espresso dalla sezione regionale di controllo per la Lombardia (delibera n. 517/2010).

Limitatamente all'esercizio 2008, è possibile trovare conferma, nei dati tratti dal conto annuale, di alcune distorsioni e criticità evidenziate 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.

I dati del conto annuale (*tabella 4*) registrano complessivamente, dal 2006 al 2008, 434.847 passaggi orizzontali e 159.853 passaggi verticali. I passaggi orizzontali hanno interessato, nel complesso, circa il 17% del personale in servizio²³, mentre i passaggi verticali hanno riguardato nel complesso il 6%.

Considerando anche i dati registrati nel periodo dal 2001 (anno di avvio della contrattazione integrativa) al 2005 (996.582 passaggi orizzontali e 654.624 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 il 54% del personale pubblico, mentre i passaggi verticali ne hanno coinvolto il 31%.

Relativamente al periodo preso in considerazione, le progressioni orizzontali si sono concentrate in particolare nel 2007, mentre quelle verticali si sono concentrate essenzialmente nel 2006. L'esercizio 2008 registra per la prima volta una flessione, rispetto al 2007, sia delle progressioni orizzontali (131.970) che di quelle verticali (20.405), conseguenza, da un lato, della forte spinta degli esercizi passati, e, dall'altro, delle disposizioni contenute in tutti i rinnovi contrattuali, dirette al recupero di una maggiore selettività²⁴.

6.5.2. Le progressioni orizzontali

L'analisi per comparto evidenzia che i passaggi orizzontali, pur interessando tutti i comparti di contrattazione, si sono verificati essenzialmente nell'ambito dei ministeri, delle agenzie fiscali, delle Regioni ed autonomie locali (in particolare nei Comuni e nelle Province) e degli enti del SSN.

Relativamente al comparto ministeri, si registrano nel complesso 32.285 progressioni (pari a circa il 18% del personale del comparto) che, unite ai passaggi registrati nel periodo precedente, evidenziano circa 105.300 passaggi, pari a più della metà del personale del comparto.

Le agenzie fiscali, che fino al 2005 avevano fatto registrare circa 20.900 passaggi, hanno accelerato le procedure nel triennio considerato evidenziando un progressivo incremento dei passaggi orizzontali (40.714, pari al 75% del personale del comparto), raggiungendo nel complesso le 61.600 progressioni.

Il comparto Regioni e autonomie locali, che aveva avviato i passaggi di livello sin dal 2001, continua a registrare valori molto elevati anche nel triennio preso in considerazione (277.657 passaggi) che, uniti ai 728.400 passaggi del periodo

²³ Sulla base della consistenza media relativa al triennio 2006-2008.

²⁴ Relativamente ai passaggi verticali viene attribuita una particolare rilevanza alla verifica dell'effettivo possesso delle capacità acquisite attraverso 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.

precedente, raggiungono oltre 1 milione di passaggi, nettamente superiori al numero del personale mediamente in servizio nel comparto.

La forte crescita delle progressioni orizzontali, in mancanza delle indicazioni 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 infine al SSN, il triennio oggetto di rilevazione evidenzia un rinnovato incremento delle progressioni orizzontali che raggiungono il numero di 30.200, a fronte di 13.400 nel precedente periodo.

6.5.3. Le progressioni verticali

Le progressioni verticali, nettamente più numerose nel 2006 ed in progressiva diminuzione negli anni successivi, hanno interessato in maniera più consistente alcuni comparti di contrattazione (università, Regioni ed enti locali e SSN) in relazione alle specifiche discipline contrattuali che hanno previsto, per lo più direttamente, il passaggio alle categorie superiori.

Nel comparto università, a fronte dei circa 18.100 passaggi effettuati nel precedente quinquennio, il periodo considerato evidenzia ulteriori 10.453 passaggi, dei quali più di 3.700 relativi all'esercizio 2008, malgrado il recente CCNL 2006-2007 abbia limitato ad una sola volta la possibilità di progressioni in deroga al titolo di studio.

Nel confronto con la media del personale del triennio tali passaggi interessano circa il 19% del personale del comparto; percentuale che supera il 52% considerando il complesso delle progressioni dal 2001 al 2008.

Con riferimento al comparto Regioni e autonomie locali, si registra nel triennio in esame una nuova crescita delle progressioni che superano, nel complesso, gli 87.700 passaggi, pari ad oltre il 17% del personale del comparto (il valore supera il 57%, considerando anche i passaggi registrati nel 2001-2005).

Tale elevata percentuale del personale coinvolto, nettamente superiore alla media registrata nel complesso del personale pubblico, si riconduce, in parte, 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 retributivo²⁵.

In relazione infine al personale del SSN, i passaggi verticali continuano a registrare andamenti nettamente superiori alla media del personale pubblico.

Nel periodo 2006-2008 si registrano oltre 27.700 nuovi inquadramenti che hanno coinvolto circa il 5% del personale; percentuale che sale ad oltre il 79%, considerando anche i passaggi effettuati nel precedente quinquennio.

²⁵ Art. 3 e art. 7 del CCNL relativo alla revisione del sistema di classificazione del 31 marzo 1999.

Tabella 4

Passaggi orizzontali e verticali del personale non dirigente negli anni 2006-2008

Comparto	somma dal 2001 al 2005		2006		2007		2008		totale 2006-2008						
	orizz.	vert.	orizz.	vert.	orizz.	vert.	orizz.	vert.	orizz.	vert.	totale				
Ministeri	73.028	7.446	80.474	7.562	4.926	12.488	4.143	2.036	6.179	20.580	1.890	22.470	32.285	8.852	41.137
Presidenza Consiglio ministri	2.677	219	2.896	168	71	239	1.389	-	1.389	-	17	17	1.557	88	1.645
Agenzie fiscali	20.896	2.585	23.481	8.603	1.836	10.439	28.461	5.983	34.444	3.650	105	3.755	40.714	7.924	48.638
Scuola	20.021	8.672	28.693	6	4.307	4.313	6.047	3.730	9.777	3.153	1.309	4.462	9.206	9.346	18.552
Docenti t.i.	17.824	8.471	26.295	6	4.021	4.027	5.764	3.729	9.493	2.809	1.309	4.118	8.579	9.059	17.638
A.T.A. t.i.	2.197	201	2.398		286	286	283	1	284	344		344	627	287	914
Istituz. alta formaz. art. e music.	15	46	61	-	13	13	-	9	9	1	1	2	1	23	24
Enti pubblici non economici	40.454	6.036	46.490	1.775	2.655	4.430	1.947	229	2.176	3.002	1.266	4.268	6.724	4.150	10.874
Regioni e autonomie locali	728.400	199.936	928.336	77.243	72.231	149.474	122.370	6.421	128.791	78.044	9.056	87.100	277.657	87.708	365.365
Regioni	72.079	10.326	82.405	9.429	3.860	13.289	6.306	496	6.802	5.913	492	6.405	21.648	4.848	26.496
Autonomie locali	#####	189.610	845.931	67.814	68.371	136.185	116.064	5.925	121.989	72.131	8.564	80.695	256.009	82.860	#####
Regioni a statuto speciale	26.885	3.691	30.576	3.930	1.996	5.926	2.570	470	3.040	3.099	746	3.845	9.599	3.212	12.811
Servizio sanitario nazionale	13.408	407.563	420.971	2.464	23.456	25.920	17.019	2.183	19.202	10.729	2.065	12.794	30.212	27.704	57.916
Ricerca	6.658	335	6.993	579	169	748	619	87	706	2.005	137	2.142	3.203	393	3.596
Livelli	5.841	193	6.034	65	128	193	237	12	249	1.808	73	1.881	2.110	213	2.323
Ricercatori e tecnologi	817	142	959	514	41	555	382	75	457	197	64	261	1.093	180	1.273
Università	64.140	18.095	82.235	4.886	4.747	9.633	11.096	1.949	13.045	7.707	3.757	11.464	23.689	10.453	34.142
Livelli	60.959	17.665	78.624	4.721	4.578	9.299	10.491	1.922	12.413	7.122	3.722	10.844	22.334	10.222	32.556
Elevate professionalità	3.181	430	3.611	165	169	334	605	27	632	585	35	620	1.355	231	1.586
Totale	996.582	654.624	1.651.206	107.216	116.407	223.623	195.661	23.097	218.758	131.970	20.349	152.319	434.847	159.853	594.700

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

Come già rilevato nella precedente relazione, tale andamento si riconduce essenzialmente alla stessa disciplina contrattuale che, risolta la vertenza sindacale del personale infermieristico con un generalizzato passaggio all'area D, ha 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.

Nettamente inferiore risulta invece l'impatto delle progressioni verticali negli altri comparti, ove lo slittamento verso le qualifiche più elevate ha interessato meno del 10% del personale (ministeri ed enti di ricerca).

6.5.4. La composizione 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 *tabelle 5 e 6* 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.

In ordine alle progressioni orizzontali, la *tabella 5* - 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 nell'ambito delle categorie apicali, con l'eccezione del comparto enti di ricerca (ove in media il 59% delle promozioni è avvenuto nell'area B) e dei ministeri (ove il 68,6% in media delle promozioni, con un picco nel 2008, si è concentrato nell'ambito della area II).

Tabella 5

*Categorie maggiormente interessate alle progressioni orizzontali
(valori percentuali)*

Comparto	Area	2006	2007	2008	Media
Servizio sanitario nazionale	Ruolo amministrativo	28,4	24,4	29,7	27,5
	Ruolo sanitario	32,7	23,0	24,0	26,6
	Ruolo tecnico	38,9	52,7	46,2	45,9
Enti pubblici non economici	C	76,9	81,0	78,2	78,7
Ricerca	B	81,5	49,4	46,1	59,0
Regioni	C	35,6	40,8	34,1	36,8
	B	33,3	32,6	36,2	34,0
Autonomie locali	D	49,1	35,5	61,9	48,8
Ministeri	Area II	50,1	65,7	90,0	68,6
Presidenza Consiglio ministri	Area III	74,4	49,0	-	41,1
	Area II	25,6	51,0	-	25,5
Agenzie fiscali ⁽¹⁾	Area III	51,1	40,9	56,6	49,6
	Area II	48,7	59,1	43,4	50,4
Università	C	46,0	51,7	47,5	48,4

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

⁽¹⁾ Esclusi i Monopoli di Stato.

Nell’ambito della Presidenza del Consiglio e delle agenzie fiscali, i passaggi orizzontali si addensano, in media, nell’area III rispettivamente per il 41,1% e per il 49,6%, mentre nel comparto enti pubblici non economici la percentuale media dei passaggi orizzontali nell’ambito dell’area C si attesta al 78,7%.

Il comparto Regioni e autonomie locali fa registrare, anche nel triennio considerato, una forte concentrazione dei passaggi nell’ambito delle aree C (Regioni) e D (autonomie locali); analogo andamento si verifica nel comparto università in cui i passaggi si concentrano nell’area C.

Nel comparto SSN infine si riducono sensibilmente nel triennio i passaggi 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 26,6% e del 45,9%.

Relativamente alle progressioni verticali, la *tabella 6* - 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 6
Addensamento nelle aree del personale di ciascun comparto
a seguito delle progressioni verticali
(in percentuale)

Comparto	Area	2006	2007	2008
Servizio sanitario nazionale	D	65	65	66
Enti pubblici non economici	C	77	75	75
Ricerca	Ricercatori e tecnologi	45	46	45
	C	27	26	27
Regioni	D	48	47	46
Autonomie locali	C	40	41	42
Regioni a statuto speciale	C	34	34	35
	B	35	35	34
Ministeri	Area II	63	63	63
Presidenza Consiglio ministri	Area III	52	50	47
	Area II	46	48	51
Agenzie fiscali	Area III	40	49	49
	Area II	57	49	49
Università	C	50	50	49

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

Rilevante appare il dato del SSN, che conferma la crescita dei passaggi verso l’area D, e del comparto Regioni ed autonomie locali, ove cresce di misura l’addensamento del personale delle autonomie locali nell’area C (42%).

Nell’ambito del personale regionale alla leggera contrazione dell’addensamento nell’area D si contrappone una contenuta crescita del personale appartenente alle aree C e B.

Stabile rimane, invece, la composizione del personale regionale, delle agenzie fiscali, degli enti pubblici non economici e della ricerca ove il personale apicale rappresenta rispettivamente il 49%, il 75% e il 27% del totale del comparto.

Confermano viceversa un riequilibrio verso le fasce intermedie i comparti ministeri (ove la concentrazione del personale rimane per circa il 63% nell'ambito dell'area II) e della Presidenza del Consiglio (ove il personale appartenente all'area II sale al 51%).

6.6. Il part time

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, erano stati introdotti dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449²⁶ 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 legge n. 133 del 2008 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 rilevazione contenuta nel conto annuale riflette ancora le politiche avviate negli anni precedenti ed infatti evidenzia una progressiva e consistente crescita dei lavoratori che scelgono la modalità di prestazione lavorativa a tempo ridotto.

Stabile, nel 2008, risulta sostanzialmente anche il personale in part time del comparto ministeri che aveva segnato una prima flessione nell'esercizio precedente.

Disaggregando i dati²⁸ a seconda delle diverse figure, risultano in crescita sia il part time con contratto oltre il 50%, sia il part time con orario ridotto inferiore al 50%.

La rilevazione espone andamenti crescenti omogenei in quasi tutti i settori tranne nell'ambito dei ministeri e degli enti pubblici non economici, ove si evidenzia anche nel 2008 una leggera flessione di valore, tuttavia, nettamente inferiore al precedente esercizio.

Nel periodo 2006-2008, l'incremento più significativo si registra nell'ambito del personale degli enti di ricerca (+24,5%), delle Regioni e autonomie locali (+12% concentrato nell'ambito degli enti locali), dell'università (+9,6%) e del SSN (+5%).

I dati relativi alla scuola, pur in crescita, 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

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 la 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.

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

nell'ambito del quale si presenta preminente la necessità di assicurare la continuità didattica.

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

6.7.1. Considerazioni generali

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.

L'espandersi del fenomeno ha determinato una nuova politica di gestione del personale, caratterizzata, da un lato, dal generalizzato blocco delle assunzioni a tempo determinato³⁰ e, dall'altro, dall'avvio di un ampio programma di stabilizzazione del personale precario.

Al cambio di legislatura è mutata nuovamente la rotta delle politiche del personale pubblico che, nell'obiettivo di recuperare parte della flessibilità, hanno consentito 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 civile³¹.

Ferma restando la competenza delle amministrazioni in ordine alla individuazione delle necessità organizzative, in coerenza con quanto stabilito dalle vigenti disposizioni di legge, è stata inoltre demandata ai contratti collettivi nazionali la disciplina dei contratti di lavoro a tempo determinato, dei contratti di formazione e lavoro, degli altri rapporti formativi e della somministrazione di lavoro (con esclusione del personale dirigente) nonché del lavoro accessorio di cui alla lettera d) del comma 1 dell'articolo 70 del d.lgs. n. 276 del 2003.

Rilevanti integrazioni sono state apportate anche alla disciplina del contratto a tempo determinato³²: 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.

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.

³⁰ 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 come forma sostanzialmente esclusiva di lavoro presso le pubbliche amministrazioni, riducendo drasticamente la possibilità di ricorrere ad assunzioni a termine.

³¹ Cfr. art. 49 della legge n. 133 del 2008.

³² Cfr. art. 21 della legge n. 133 del 2008.

6.7.2. *Il personale a tempo determinato*

Con riferimento al personale assunto con contratto a tempo determinato, al netto del personale appartenente al comparto scuola³³, i dati tratti dal conto annuale evidenziano nel 2008 una prima e significativa flessione (5,3% rispetto al 2006).

Tale riduzione si registra in tutti i comparti di contrattazione con l'eccezione del SSN e del comparto ricerca.

Significativa appare in particolare la flessione nell'ambito del comparto agenzie fiscali (che si riducono nel 2008 ad appena 10 unità) ministeri (83%), seguita, con valori tuttavia molto inferiori, dal comparto enti pubblici non economici (22,2%), università (18,5%) e Regioni e autonomie locali (9,7%).

La crescita registrata invece nel comparto del SSN (5,4%) risponde alla esigenza di garantire la prestazione dei servizi essenziali, mentre la più consistente evoluzione, nell'ambito del comparto ricerca, dei ricercatori e dei tecnologi (25,6%), si riconduce alla necessità di dare attuazione ai progetti finanziati, anche con fondi europei, in ordine ai quali risultano già definiti i piani di fabbisogno.

6.7.3. *Le altre forme flessibili del rapporto di lavoro*

Il ricorso alle altre forme flessibili di rapporto di lavoro (lavoro interinale, 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 e alle agenzie fiscali, dopo la crescita del precedente periodo, segnano una progressiva e forte flessione (dai 6.167 contratti del 2006 si passa ai 3.171 del 2008), ascrivibile anche allo sblocco nel 2007 dei procedimenti di conversione³⁴. 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 costante crescita (9,3% rispetto al 2006), in particolare nell'ambito del comparto Regioni ed autonomie locali (fino al 2007) e, dal 2006, nel comparto degli enti del SSN.

Cresce anche il ricorso al telelavoro, sia pure in misura nettamente inferiore all'esercizio 2007, che tuttavia richiede anche uno sforzo economico in relazione alla necessità di finanziare gli indispensabili investimenti.

³³ Computato per le ragioni esposte nell'ambito del personale a tempo indeterminato.

³⁴ 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 7

Flessibilità nel rapporto di lavoro del personale non dirigente

Comparto	2006				2007				2008						
	Tempo determ.	Form. lavoro	Inter.	LSU	Telelav.	Tempo determ.	Form. lavoro	Inter.	LSU	Telelav.	Tempo determ.	Form. lavoro	Inter.	LSU	Telelav.
Ministeri	5.881	0	698	0	1	5.376	0	712	0	1	997	0	644	0	4
Presidenza del Consiglio dei ministri	15	0	0	0	0	19	0	0	0	0	13	1	2	0	0
Agenzie fiscali	1.513	2.709	0	0	0	0	1.865	0	0	11	10	1.388	0	0	12
Scuola	622	0	0	0	0	625	0	0	0	0	482	0	0	0	0
Istituz. di alta formaz. art. e mus.	332	0	2	0	0	227	0	0	0	0	246	0	3	0	0
Enti pubblici non economici	2.675	1.062	358	374	199	2.316	1.025	543	344	178	2.080	576	589	330	191
Regioni e autonomie locali ⁽¹⁾	44.186	2.236	5.225	29.478	360	44.665	1.161	5.519	24.020	452	39.908	1.111	4.669	21.159	525
Regioni	1.843	96	910	1.418	195	1.831	33	736	1.227	212	1.399	36	355	1.177	247
Autonomie locali	42.343	2.140	4.315	28.060	165	42.834	1.128	4.783	22.793	240	38.509	1.075	4.314	19.982	278
Regioni a stat. spec. e Prov. autonome ⁽²⁾	6.198	14	324	187	32	11.247	10	281	77	27	11.031	23	334	110	100
Servizio sanitario nazionale	27.574	124	3.595	391	36	28.268	66	4.167	632	528	29.086	69	4.952	580	29
Ricerca	3.720	22	7	0	20	4.118	8	5	0	15	4.674	3	16	0	85
Università ⁽³⁾	5.487	0	236	102	82	5.131	0	248	49	66	4.469	0	206	21	108
Totale	98.203	6.167	10.445	30.532	730	101.992	4.135	11.475	25.122	1.278	92.996	3.171	11.415	22.200	1.054
Enti artt. 60 e 70 d.lgs. 165/2001 e aut. indep.	943	120	51	7	2	814	32	149	0	2	733	31	113	0	2
Totale	99.146	6.287	10.496	30.539	732	102.806	4.167	11.624	25.122	1.280	93.729	3.202	11.528	22.200	1.056

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

⁽¹⁾ Esclusi i collaboratori a tempo determinato (art. 90 d.lgs. n. 267/2000), pari a 2.926 unità nel 2006, 2.997 nel 2007 e 3.403 nel 2008 e le altre specializzazioni (art. 110 c. 2 d.lgs. n. 267/2000), pari a 880 unità nel 2006, 931 nel 2007 e 829 nel 2008.⁽²⁾ Incluso il personale scolastico.⁽³⁾ Inclusi i collaboratori ed esperti linguistici.

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 (22.200 nel 2008), in relazione alle avviate politiche di stabilizzazione.

6.8. La stabilizzazione del personale precario

6.8.1. L'evoluzione normativa e giurisprudenziale

La possibilità di utilizzo della speciale forma di reclutamento pubblico costituita dalla stabilizzazione del personale precario, trattandosi di una palese deroga all'ordinario sistema di accesso al pubblico impiego rappresentato dal concorso pubblico³⁵, è stata circoscritta al triennio 2007/2009. I riferimenti temporali contenuti nella normativa di merito (in particolare, art. 1, commi 519, 526 e 558, della legge finanziaria 2007; art. 3, comma 90, della legge finanziaria 2008; art. 66, comma 5, del d.l. n. 112 del 2008) vanno, pertanto, considerati in termini preclusivi rispetto ad ogni eventuale applicazione ulteriore della disciplina in questione. Gli interventi normativi più recenti, sostanzialmente concentrati nell'art. 17, comma 10 e ss., del d.l. n. 78 del 2009, convertito in legge n. 102 del 2009, nel tener fermo il rispetto da parte delle pubbliche amministrazioni della programmazione triennale del fabbisogno nonché dei vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente in materia di assunzioni e di contenimento della spesa di personale, hanno invece privilegiato per il triennio 2010-2012 l'opzione per specifiche articolazioni del regime di reclutamento ordinario che agevolino o, quanto meno, valorizzino le figure stabilizzabili e non ancora stabilizzate, e quelle non stabilizzabili ma, comunque, titolari di posizioni giuridiche qualificate³⁶. Nelle more della realizzazione di dette procedure, sono stati (soltanto) prorogati i termini

³⁵ La Corte costituzionale ha costantemente riconosciuto nel concorso pubblico la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione (tra le molte, sentenze n. 34/2004, n. 194 del 2002 e n. 1 del 1999). E ciò, pur ammettendo che il principio del concorso pubblico (art. 97 Cost.) non sia incompatibile - nella logica di agevolare il buon andamento dell'amministrazione - con la previsione per legge di condizioni di accesso intese a consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione (sentenza n. 205/2004). Le deroghe alla regola del concorso sono legittime solo in presenza di «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» ricollegabili alla peculiarità delle funzioni che il personale da reclutare è chiamato a svolgere, in particolare relativamente all'esigenza di consolidare specifiche esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione e non acquisibili all'esterno, le quali facciano ritenere che la deroga al principio del concorso pubblico sia essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione.

³⁶ Il comma 10, infatti, prevede, per il triennio 2010-2012, l'espletamento da parte delle pubbliche amministrazioni di procedure concorsuali per le assunzioni a tempo indeterminato con una riserva di posti, non superiore al 40% dei posti messi a concorso, per il personale non dirigenziale in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e all'articolo 3, comma 90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, percentuale elevabile al 50% in presenza di unioni di Comuni fino al raggiungimento di ventimila abitanti. Il comma 11, inoltre, prevede l'ulteriore possibilità di procedure concorsuali per titoli ed esami finalizzate a valorizzare con apposito punteggio l'esperienza professionale maturata dal personale di cui al comma 10 nonché dal personale di cui all'articolo 3, comma 94, lettera b), della legge 24 dicembre 2007, n. 244, cioè di quello utilizzato con contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Alle procedure previste dai citati commi 10 e 11 è destinato il 40% delle risorse disponibili in materia di assunzioni.

per l'espletamento delle procedure di stabilizzazione effettuabili nell'anno 2008 (art. 17, comma 15) e nell'anno 2009 (art. 17, commi 17 e 18)³⁷.

In sintesi, nel rispetto da parte delle pubbliche amministrazioni della programmazione triennale del fabbisogno nonché dei vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente in materia di assunzioni e di contenimento della spesa di personale:

- con riferimento all'anno 2008, le amministrazioni previste dal comma 523 della legge finanziaria 2007³⁸ possono procedere ad assunzioni speciali attraverso stabilizzazione del rapporto di lavoro del personale non dirigenziale in possesso dei requisiti previsti dal comma 519, entro il limite del 40% della spesa relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente (comma 526). Il termine entro cui procedere alle stabilizzazioni in questione è il 31 dicembre 2010, e le relative autorizzazioni possono essere concesse entro il 31 dicembre 2009 (art. 17, comma 15, del d.l. n. 78 del 2009);

- con riferimento all'anno 2009, le stesse amministrazioni possono procedere a stabilizzazioni entro il limite del 10% della spesa relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente (art. 66, comma 5, del d.l. n. 112 del 2008). Il termine entro cui procedere alle stabilizzazioni in questione è il 31 dicembre 2010, e le relative autorizzazioni possono essere concesse entro il 31 marzo 2010 (art. 17, comma 17, del d.l. n. 78 del 2009);

- con riferimento agli anni 2008 e 2009, le amministrazioni regionali e locali possono procedere alla stabilizzazione di cui all'art. 1, comma 558, della legge finanziaria 2007, secondo quanto disposto dall'art. 3, comma 90, lett. b), della legge finanziaria 2008.

Sotto il profilo giurisprudenziale, il reclutamento tramite procedure di stabilizzazione di personale precario ha fatto sorgere perplessità di varia natura, che vanno dalla individuazione della giurisdizione di merito alla compatibilità costituzionale sia dell'istituto stesso che della disciplina prevista a livello regionale.

Inizialmente si è registrata una diffusa incertezza circa le posizioni giuridiche soggettive di riferimento nelle speciali procedure di reclutamento attraverso stabilizzazione, nonché l'ambito di discrezionalità esercitato in materia dalla pubblica amministrazione e la correlata giurisdizione di merito³⁹. A fronte di ciò, si è andato configurando un più netto orientamento a qualificare dette procedure non in termini strettamente selettivi bensì come forme di assunzione senza espletamento di concorso pubblico, rientranti nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, giudice naturale delle controversie concernenti l'assunzione, tra le quali va compreso anche il procedimento di stabilizzazione di lavoratori già assunti a tempo determinato (TAR Lazio n. 2551/2008).

E' stato successivamente meglio precisato che, come confortato dalla normativa di riferimento e dalle direttive impartite a livello amministrativo, il

³⁷ Dell'art. 7 del d.d.l. 1167 di "Delega al Governo in materia di lavori usuranti, ecc.", il cui contenuto è stato in parte modificato e trasferito nel citato art.17 del d.l. n. 78 del 2009, rimane, quindi, al momento rilevante, con riferimento alla normativa sulla stabilizzazione, soltanto la prevista abrogazione di tutte le norme sulla stabilizzazione recate dalla legge finanziaria 2007 (fatta eccezione per il comma 565 in materia di sanità) e 2008.

³⁸ Si tratta delle amministrazioni statali, agenzie, enti pubblici non economici, enti di ricerca ed enti ex art. 70 del d.lgs. n. 165 del 2001.

³⁹ Di questo si è dato ampiamente conto nella relazione 2009 sul costo del lavoro pubblico di cui alla delibera delle sezioni riunite n. 11/2009.

reclutamento attraverso stabilizzazione determina una forma di incardinamento del personale nella p.a. in forza di preesistenti rapporti a tempo determinato e, quindi, di un procedimento selettivo avvenuto 'a monte'. Pertanto, sussistendo i requisiti previsti dalla legge ed avviata la procedura nell'ambito della disponibilità finanziaria accordata, spetterebbe al soggetto un diritto all'assunzione, non rimanendo alcun margine di discrezionalità alla p.a.. L'amministrazione non sarebbe, invero, tenuta ad effettuare le stabilizzazioni, atteso che prioritariamente stabilisce, nell'ambito della programmazione triennale del fabbisogno, l'opportunità di coprire i posti vacanti mediante stabilizzazione del personale precario, valutando se i contratti a termine sono stati utilizzati a copertura di esigenze strutturali e durature dell'apparato amministrativo, ben potendo dunque a margine di tale valutazione anche decidere di non effettuare alcuna stabilizzazione. Però, effettuata la scelta di procedere alle stabilizzazioni, non sussisterebbe alcuna discrezionalità in merito all'ammissione dei soggetti in possesso dei requisiti previsti dalla norma (Tribunale Trani ord. 2 marzo 2009). Il procedimento di stabilizzazione va inteso come misura eccezionale, indirizzata unicamente nei confronti di coloro che abbiano intrapreso un rapporto con la pubblica amministrazione a seguito di una procedura selettiva, senza nuovamente 'aprire all'esterno' la procedura. Tale lettura porterebbe ad escludere il procedimento di stabilizzazione dalle procedure concorsuali, attenendo diversamente alla fase dell'assunzione e della conseguente instaurazione del rapporto di lavoro, che rientra nella giurisdizione ordinaria, ai sensi del comma 1 dell'art. 63 del d.lgs. n. 165 del 2001 (TAR Lazio n. 10976/2008; TAR Emilia Romagna n. 2120/2009; Tribunale Pisa n. 455/2009).

La compatibilità dell'istituto della stabilizzazione con l'ordinamento costituzionale è stata sottoposta al vaglio del Giudice delle leggi il quale, con ordinanza n. 70 del 2009, pur rilevando la manifesta inammissibilità della rimessione, ha comunque individuato la presenza nella disciplina in questione di criteri non manifestamente irragionevoli.

In ambito regionale, con specifico riferimento al comparto sanitario, il reclutamento tramite procedure di stabilizzazione è oggetto di disposizioni particolari (art. 1, comma 565, lett. c, n. 3, della legge finanziaria 2007), applicabili nel triennio 2007-2009. In attuazione di dette disposizioni, in alcune Regioni sono stati emanati provvedimenti normativi volti a prevedere l'accesso a procedure di stabilizzazione anche da parte di personale dirigenziale assunto a tempo determinato e, attraverso lo stesso strumento normativo, in alcuni casi, è stato aperto l'accesso anche a personale dipendente da uffici di diretta collaborazione di organi politici regionali.

Tali disposizioni, riferite a categorie di personale esplicitamente escluse a livello nazionale dalla possibilità di stabilizzazione, sono state dichiarate incostituzionali in relazione agli artt. 3, primo comma, e 97, primo e terzo comma, Cost., per insussistenza, nei casi di specie, delle peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico che, soltanto, giustificerebbero un reclutamento in deroga alla regola del concorso pubblico.

In particolare, per quanto attiene al personale sanitario dirigenziale, la Corte costituzionale⁴⁰ ha rilevato come il sistema sia caratterizzato non soltanto dall'individuazione del concorso come modalità ordinaria di accesso alla dirigenza

⁴⁰ Con sentenza n. 215/2009, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.1, commi 1 e 4, della l.r. Campania n. 5/2008.

sanitaria, ma anche dalla previsione secondo cui «il dirigente è sottoposto a verifica triennale; quello con incarico di struttura, semplice o complessa, è sottoposto a verifica anche al termine dell'incarico» (art. 15, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992). E per assicurare «la generalità della regola del concorso pubblico disposta dall'art. 97 Cost., l'area delle eccezioni», ammissibile entro ben circoscritti limiti, va «delimitata in modo rigoroso» (sentenza n. 363 del 2006). Le deroghe alla regola del concorso sono legittime solo in presenza di «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» ricollegabili alla peculiarità delle funzioni che il personale da reclutare è chiamato a svolgere, in particolare relativamente all'esigenza di consolidare specifiche esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione e non acquisibili all'esterno, le quali facciano ritenere che la deroga al principio del concorso pubblico sia essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione. Circostanza non presente nel caso in cui «non sono delimitati i presupposti per l'esercizio del potere di assunzione», non essendo la «costituzione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato (...) subordinata all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione», né risultano «previste procedure imparziali e obiettive di verifica dell'attività svolta, per la valutazione di idoneità ad altri incarichi dirigenziali, in grado di garantire la selezione dei migliori» (sentenza n. 363 del 2006). Principi, questi, che vanno oltremodo ribaditi con riferimento alla posizione dei dirigenti sanitari, stante l'indubbio rilievo che presenta l'osservanza della regola della loro selezione concorsuale per la migliore organizzazione del servizio sanitario.

Con riferimento, invece, alla prevista stabilizzazione del personale dipendente da uffici di diretta collaborazione di organi politici regionali, la Corte⁴¹ ha affermato come il carattere interamente riservato di una procedura ne contraddica la natura pubblica concorsuale la quale esige invece che la selezione sia aperta alla partecipazione degli esterni e abbia natura comparativa (sentenza 205 del 2004). Peraltro, eventuali deroghe al principio del concorso pubblico devono essere giustificate da peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico, non rilevabili nel caso di specie. Al contrario, la stabilizzazione di personale di diretta collaborazione degli organi politici non solo non appare funzionale al buon andamento dell'amministrazione, ma contrasta con la specifica funzione cui questo personale deve assolvere, cioè quella di consentire al titolare dell'organo politico di avvalersi di personale nominato *intuitu personae*. La stabilizzazione di questa specifica categoria di personale, infatti, impedirebbe ai titolari degli organi politici nella successiva legislatura «di potersi valere, per la durata del mandato, di collaboratori di loro fiducia», diversi cioè da quelli stabilizzati, «se non accettando che il nuovo personale così assunto si aggiunga ad essi, con inevitabile aggravio del bilancio regionale» (sentenza n. 277 del 2005).

6.8.2. I risultati del 2008

Dalla *tabella* che segue emerge un andamento complessivo del numero delle stabilizzazioni in fortissima crescita: in valore assoluto dalle circa 10.700 procedure

⁴¹ Con sentenza n. 293/2009, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 4, commi 1, 2 e 4, della l.r. Veneto n. 3/2008.

del 2007 si è passati a più di 24.000, con un incremento percentuale superiore al 120%.

Tabella 8

Stabilizzazione per comparto e per categorie di personale

Comparto	Categorie di personale stabilizzate	ANNO 2007		ANNO 2008		Var. % 08/07
		Totale	di cui donne	Totale	di cui donne	
<i>SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE</i>	Medici	133	67	794	443	497,0
	Dirigenti non medici	6	1	66	47	1.000,0
	Personale non dirigente	811	554	7.036	5.284	767,6
	Altro personale	0	0	1	1	0,0
	Totale	950	622	7.897	5.775	731,3
<i>ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI</i>	Medici	1	0	0	0	-100,0
	Personale non dirigente	735	440	149	117	-79,7
	Altro personale	0	0	0	0	0,0
	Totale	736	440	149	117	-79,8
<i>ENTI DI RICERCA</i>	Ricercatori	10	6	286	136	2.760,0
	Tecnologi	4	3	83	47	1.975,0
	Personale non dirigente	13	7	645	396	4.861,5
	Totale	27	16	1.014	579	3.655,6
<i>REGIONI</i>	Dirigenti	1.040	579	2	0	-99,8
	Personale non dirigente	276	193	709	349	156,9
	Altro personale	0	0	1	0	0,0
<i>AUTONOMIE LOCALI</i>	Segretari	0	0	2	1	0,0
	Dirigenti	0	0	3	1	0,0
	Personale non dirigente	5.980	4.355	9.101	5.792	52,2
	Altro personale	1	0	5	0	400,0
	Tot. Regioni e aut. loc.	6.257	4.548	9.823	6.143	57,0
<i>REGIONI A STATUTO SPECIALE</i>	Personale non dirigente	149	123	239	166	60,4
<i>MINISTERI</i>	Personale non dirigente	131	76	3.655	2.313	2.690,1
<i>AGENZIE FISCALI</i>	Personale non dirigente	1.836	525	0	0	-100,0
<i>SCUOLA</i>	Docenti	141	131	49	48	-65,2
<i>ISTITUZIONI DI ALTA FORMAZIONE ARTISTICA E MUSICALE</i>	Personale delle aree	23	20	10	6	-56,5
	Personale EP	1	1	0	0	-100,0
	Professori	17	4	15	5	-11,8
	Totale	41	25	25	11	-39,0
<i>UNIVERSITA'</i>	Personale EP	4	0	35	17	775,0
	Personale non dirigente	438	299	1.121	777	155,9
	Altro personale	18	16	79	61	338,9
	Totale	460	315	1.235	855	168,5
<i>VIGILI DEL FUOCO</i>	Personale non dirigente	0	0	10	8	0,0
<i>CORPI DI POLIZIA</i>	Personale non dirigente	8	3	0	0	-100,0
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO		10.736	6.824	24.096	16.015	124,4

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

I comparti che evidenziano le maggiori percentuali di crescita sono quelli degli enti di ricerca, dei ministeri, del servizio sanitario nazionale e dell'università, mentre il comparto dove in valore assoluto si è concentrato il numero maggiore di procedure è quello delle Regioni e autonomie locali. A quest'ultimo proposito, si rileva nel 2008 un ricorso molto più diffuso alle procedure di stabilizzazione del personale delle Regioni a statuto ordinario. Infatti, nel 2007 si registrano stabilizzazioni di personale regionale soltanto in Emilia Romagna, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Veneto, mentre nel 2008 soltanto in Abruzzo, Basilicata e Lazio non si registrano stabilizzazioni. Per quanto riguarda gli enti locali, il più elevato numero di stabilizzazioni si evidenzia nel Comune di Roma (832 nel 2007 e 1834 nel 2008), seguito da Milano, Torino e Venezia.

Per quanto riguarda le categorie di personale stabilizzato, nel comparto sanità si riscontrano ancora stabilizzazioni di personale dirigenziale, effettuate verosimilmente in attuazione di normative regionali dichiarate incostituzionali soltanto di recente (vedi sopra).

6.9. La spesa per il personale non dirigenziale

Il triennio 2006-2008⁴² fa ancora registrare gli effetti, con riferimento alla corresponsione al personale non dirigente sia degli incrementi retributivi a regime che degli arretrati, dei contratti collettivi relativi al biennio economico 2004-2005⁴³, sottoscritti, per la maggior parte dei comparti, nel corso del 2006. I contratti relativi al biennio 2006-2007 sono stati sottoscritti prevalentemente nel corso del 2008, ad eccezione di quelli riferiti ai comparti ministeri, scuola ed enti pubblici non economici, già formalizzati nel 2007. Nello stesso esercizio 2008, sono inoltre giunti a definizione anche i contratti, fortemente in ritardo, relativi al personale Unioncamere (biennio 2004-2005) e ai segretari comunali e provinciali (bienni 2002-2003 e 2004-2005).

Come già rilevato nella relazione 2009, pure sul biennio economico 2006-2007, come peraltro avvenuto con riguardo anche a quello precedente, si riscontrano gli effetti delle trattative condotte fuori dei tradizionali tavoli di contrattazione, che hanno portato alla sottoscrizione degli accordi diretti tra Governo e organizzazioni sindacali del 6 aprile e del 29 maggio 2007. In forza di questi accordi, è stata prevista la retrodatazione al 1° febbraio 2007 degli incrementi disposti dalla legge finanziaria 2007, pari al 4,46%, e ulteriori risorse aggiuntive (0,39%) decorrenti dal 1° gennaio 2008, per un incremento complessivo a regime pari al 4,85%⁴⁴.

Considerata, pertanto, la sopra esposta tempistica contrattuale, l'andamento della retribuzione complessiva del personale non dirigente a tempo indeterminato, al lordo degli arretrati, mostra, ovviamente, una contrazione sensibile nel 2007, che

⁴² Per quanto riguarda le rilevazioni relative al 2008, va evidenziato l'inserimento a decorrere dal 2008 dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato nel comparto delle agenzie fiscali, ai sensi dell' art. 40, comma 2 del d.l. 1 ottobre 2007, n. 159.

⁴³ Per il comparto enti di ricerca anche del biennio 2002-2003, come meglio rilevato in seguito.

⁴⁴ In effetti, parte dei benefici economici riconosciuti con l'accordo di maggio 2007 è stata resa disponibile con decorrenza immediata ai sensi dell'art. 15 del d.l. 1 ottobre 2007, n. 159, convertito nella legge 22 novembre 2007, n. 222, di tal che è stato possibile corrispondere entro l'esercizio 2007 i benefici economici, retrodatandoli al 1° febbraio, riconosciuti dai contratti collettivi sottoscritti nel 2007.

è pari al 5,3%, con valori assoluti che si riducono da 73,4 a 69,5 miliardi. Nel 2008, durante il quale è stata corrisposta la maggior parte dei benefici riconducibili al biennio 2006-2007, la stessa retribuzione cresce del 10,3%, superando i 76,6 miliardi, con un incremento complessivo rispetto al 2006 del 4,4%.

Gli incrementi riconosciuti dai contratti collettivi hanno generato effetti significativi sia sul trattamento fisso che su quello accessorio della retribuzione. La parte fissa, complessivamente e al lordo degli arretrati, diminuisce nel 2007 del 5,4%, mentre aumenta nel 2008 dell'11,2% rispetto al 2007 (passando da 57,6 a 64 miliardi) e del 5,1% rispetto al 2006.

Anche l'andamento della spesa per retribuzione accessoria espone una complessiva riduzione nel 2007, pari al 4,9%, ed un'espansione più che corrispondente (6,1%) nel 2008, con una crescita della spesa nel triennio di quasi l'1%. In termini assoluti l'esborso è passato da circa 12,5 nel 2006 a 12,6 miliardi di euro nel 2008.

Ovviamente, per quanto attiene ai fattori di incidenza sull'andamento della spesa di personale, va rilevata la naturale correlazione con la consistenza dell'organico effettivo (complessivamente in lieve diminuzione). Ma, posto questo, va anche evidenziato che sullo specifico andamento delle due componenti della spesa rappresentate dal trattamento fisso ed accessorio, possono incidere elementi di rilevanza obiettiva, talvolta di segno opposto tra loro. Ad esempio, se sulla spesa per trattamento fondamentale naturali effetti incrementali sono determinati dal riconoscimento dei benefici contrattuali, sull'andamento del trattamento accessorio incidenza anche rilevante può derivare dal turnover⁴⁵ o dalla corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale⁴⁶ (allocata all'interno del trattamento accessorio) o dall'espletamento di procedure di avanzamento di carriera, a seguito delle quali parte della spesa precedentemente destinata all'accessorio viene destinata a finanziare componenti fisse della retribuzione. Inoltre, non è senz'altro privo di effetti il complesso di norme tese al contenimento della spesa di personale, con specifiche disposizioni di impatto diretto sulla contrattazione integrativa, che il legislatore ha emanato nel tempo⁴⁷.

⁴⁵ Il turnover presente nel comparto scuola (cessazioni, con conseguente fuoriuscita di personale da posizioni stipendiali tendenzialmente elevate, ed ingresso di personale nuovo in posizioni stipendiali più basse) comporta la corresponsione di retribuzione professionale ad un numero ridotto di unità, la maggiore concentrazione del personale nelle posizioni stipendiali inferiori (c.d. gradoni) e la minore spesa per retribuzione accessoria.

⁴⁶ Con il comma 1 dell'art. 33 del d.l. 29 novembre 2008, n.185, convertito in legge n. 2 del 28 gennaio 2009, è stata disposta l'erogazione per le amministrazioni dello Stato con lo stipendio del mese di dicembre, in unica soluzione, dell'indennità di vacanza contrattuale riferita al primo anno del biennio economico 2008-2009 ove non corrisposta durante l'anno 2008. Il comma 4 del medesimo articolo ha previsto analoga possibilità per le amministrazioni pubbliche non statali.

⁴⁷ In particolare, con riferimento al triennio qui in esame, va menzionato, oltre ai commi 191 e 194, il comma 189 dell'articolo unico della legge finanziaria 2006, che, con riferimento al comparto statale (oltre che alle agenzie, enti pubblici non economici, ricerca, università ed enti ex art. 70 del d.lgs. n. 165 del 2001), ha posto uno specifico tetto di spesa all'ammontare dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa. Vanno, inoltre, considerate le norme che richiamano detti commi con riferimento agli enti soggetti al patto di stabilità interno (comma 557 legge finanziaria 2007) ed agli enti del servizio sanitario nazionale (comma 565 della stessa legge).

Tabella 9

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

(Importi in migliaia)

Comparto	2006	2007	2008	% 07/06	% 08/07	% 08/06
Ministeri	5.071.764	4.923.929	4.909.760	-2,9	-0,3	-3,2
Presidenza del consiglio dei ministri	113.121	107.641	113.627	-4,8	5,6	0,4
Agenzie fiscali	1.725.348	1.776.299	1.747.297	3,0	-1,6	1,3
Monopoli di Stato ⁽²⁾	40.269	41.273	0	2,5	-100,0	-100,0
Scuola	30.403.237	28.161.475	32.816.409	-7,4	16,5	7,9
Docenti t.i.	21.983.517	20.022.660	23.028.779	-8,9	15,0	4,8
A.T.A. t.i.	3.839.878	3.304.864	3.895.337	-13,9	17,9	1,4
Docenti religione	364.664	335.090	435.775	-8,1	30,0	19,5
Docenti t.d.	2.772.048	3.178.763	3.882.076	14,7	22,1	40,0
A.T.A. t.d.	1.443.129	1.320.097	1.574.442	-8,5	19,3	9,1
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	301.053	281.328	286.759	-6,6	1,9	-4,7
Enti pubblici non economici ⁽³⁾	2.033.390	1.929.344	1.894.513	-5,1	-1,8	-6,8
Regioni e autonomie locali	13.494.384	12.577.102	13.920.334	-6,8	10,7	3,2
Regioni	1.164.765	1.101.512	1.169.352	-5,4	6,2	0,4
Autonomie locali	12.329.619	11.475.591	12.750.982	-6,9	11,1	3,4
Regioni a statuto speciale e Province autonome ⁽⁴⁾	1.978.127	1.966.697	2.071.476	-0,6	5,3	4,7
Servizio sanitario nazionale	14.946.175	14.608.824	15.447.707	-2,3	5,7	3,4
Ricerca	766.709	615.069	675.210	-19,8	9,8	-11,9
Livelli	333.257	267.353	305.198	-19,8	14,2	-8,4
Ricercatori e tecnologi	433.453	347.716	370.011	-19,8	6,4	-14,6
Università	1.610.402	1.512.368	1.676.660	-6,1	10,9	4,1
Livelli ⁽⁵⁾	1.431.844	1.350.281	1.508.601	-5,7	11,7	5,4
Elevate professionalità	178.557	162.087	168.059	-9,2	3,7	-5,9
Totale	72.483.980	68.501.349	75.559.750	-5,5	10,3	4,2
Segretari comunali e provinciali	365.244	360.228	461.106	-1,4	28,0	26,2
Contrattisti	213.251	222.934	227.464	4,5	2,0	6,7
Enti artt. 60 e 70 d.lgs. 165/2001 e autorità indep.	337.146	401.710	391.713	19,2	-2,5	16,2
Totale	915.641	984.873	1.080.284	7,6	9,7	18,0
Totale	73.399.621	69.486.222	76.640.034	-5,3	10,3	4,4

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

⁽¹⁾ Inclusi arretrati e al netto dei recuperi per ritardi, assenze, ecc.

⁽²⁾ Dal 2008 transitati nel comparto agenzie fiscali.

⁽³⁾ Incluso il personale del ruolo ad esaurimento.

⁽⁴⁾ Incluso il personale scolastico.

⁽⁵⁾ Inclusi i collaboratori ed esperti linguistici.

Tabella 10

Spesa per la retribuzione fondamentale⁽¹⁾
del personale non dirigente a tempo indeterminato

(Importi in migliaia)

Comparto	2006	2007	2008	% 07/06	% 08/07	% 08/06
Ministeri	3.850.559	3.687.523	3.664.162	-4,2	-0,6	-4,8
Presidenza del consiglio dei ministri	52.837	50.639	53.209	-4,2	5,1	0,7
Agenzie fiscali	1.137.495	1.144.805	1.276.106	0,6	11,5	12,2
Monopoli di Stato ⁽²⁾	28.544	25.936	-	-9,1	-	-
Scuola	26.678.315	24.817.517	28.885.400	-7,0	16,4	8,3
Docenti t.i.	19.212.727	17.544.607	20.157.754	-8,7	14,9	4,9
A.T.A. t.i.	3.547.831	3.032.064	3.550.738	-14,5	17,1	0,1
Docenti religione	325.536	283.805	370.388	-12,8	30,5	13,8
Docenti t.d.	2.278.090	2.753.259	3.378.198	20,9	22,7	48,3
A.T.A. t.d.	1.314.132	1.203.783	1.428.321	-8,4	18,7	8,7
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	268.022	257.637	258.956	-3,9	0,5	-3,4
Enti pubblici non economici ⁽³⁾	1.324.127	1.256.086	1.220.132	-5,1	-2,9	-7,9
Regioni e autonomie locali	10.987.680	10.253.663	11.393.731	-6,7	11,1	3,7
Regioni	891.923	805.483	873.904	-9,7	8,5	-2,0
Autonomie locali	10.095.757	9.448.180	10.519.828	-6,4	11,3	4,2
Regioni a statuto speciale e Province autonome ⁽⁴⁾	1.668.880	1.656.365	1.749.225	-0,7	5,6	4,8
Servizio sanitario nazionale	12.419.485	12.142.723	12.941.756	-2,2	6,6	4,2
Ricerca	663.174	517.496	555.459	-22,0	7,3	-16,2
Livelli	254.203	192.096	212.422	-24,4	10,6	-16,4
Ricercatori e tecnologi	408.971	325.400	343.037	-20,4	5,4	-16,1
Università	1.225.588	1.134.318	1.291.979	-7,4	13,9	5,4
Livelli ⁽⁵⁾	1.118.735	1.037.687	1.185.609	-7,2	14,3	6,0
Elevate professionalità	106.853	96.632	106.370	-9,6	10,1	-0,5
Totale	60.304.707	56.944.709	63.290.115	-5,6	11,1	5,0
Segretari comunali e provinciali	155.223	150.392	238.562	-3,1	58,6	53,7
Contrattisti	197.471	208.002	209.567	5,3	0,8	6,1
Enti artt. 60 e 70 d.lgs. 165/2001 e autorità indep.	254.339	306.493	297.080	20,5	-3,1	16,8
Totale	607.033	664.887	745.209	9,5	12,1	22,8
Totale	60.911.739	57.609.596	64.035.323	-5,4	11,2	5,1

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

⁽¹⁾ Stipendio, indennità integrativa speciale, RIA, tredicesima mensilità.

Inclusi arretrati e al netto dei recuperi per ritardi, assenze, ecc.

⁽²⁾ Dal 2008 transitati nel comparto Agenzie fiscali.

⁽³⁾ Incluso il personale del ruolo ad esaurimento.

⁽⁴⁾ Incluso il personale scolastico.

⁽⁵⁾ Inclusi i collaboratori ed esperti linguistici.

Tabella 11

*Spesa per la retribuzione accessoria⁽¹⁾
del personale non dirigente a tempo indeterminato*

(Importi in migliaia)

Comparto	2006	2007	2008	% 07/06	% 08/07	% 08/06
Ministeri	1.221.205	1.236.405	1.245.598	1,2	0,7	2,0
Presidenza del consiglio dei ministri	60.284	57.002	60.417	-5,4	6,0	0,2
Agenzie fiscali	587.853	631.494	471.191	7,4	-25,4	-19,8
Monopoli di Stato ⁽²⁾	11.725	15.338	-	30,8	-	-
Scuola	3.724.922	3.343.958	3.931.009	-10,2	17,6	5,5
Docenti t.i.	2.770.790	2.478.054	2.871.025	-10,6	15,9	3,6
A.T.A. t.i.	292.048	272.800	344.599	-6,6	26,3	18,0
Docenti religione	39.129	51.285	65.388	31,1	27,5	67,1
Docenti t.d.	493.958	425.505	503.877	-13,9	18,4	2,0
A.T.A. t.d.	128.998	116.314	146.120	-9,8	25,6	13,3
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	33.031	23.691	27.802	-28,3	17,4	-15,8
Enti pubblici non economici ⁽³⁾	709.263	673.258	674.381	-5,1	0,2	-4,9
Regioni e autonomie locali	2.506.704	2.323.440	2.526.602	-7,3	8,7	0,8
Regioni	272.842	296.029	295.448	8,5	-0,2	8,3
Autonomie locali	2.233.863	2.027.411	2.231.154	-9,2	10,0	-0,1
Regioni a statuto speciale e Province autonome ⁽⁴⁾	309.246	310.331	322.251	0,4	3,8	4,2
Servizio sanitario nazionale	2.526.690	2.466.100	2.505.951	-2,4	1,6	-0,8
Ricerca	103.536	97.573	119.751	-5,8	22,7	15,7
Livelli	79.054	75.257	92.776	-4,8	23,3	17,4
Ricercatori e tecnologi	24.482	22.316	26.974	-8,8	20,9	10,2
Università	384.814	378.050	384.681	-1,8	1,8	0,0
Livelli ⁽⁵⁾	313.110	312.595	322.992	-0,2	3,3	3,2
Elevate professionalità	71.704	65.455	61.690	-8,7	-5,8	-14,0
Totale	12.179.273	11.556.639	12.269.635	-5,1	6,2	0,7
Segretari comunali e provinciali	210.021	209.837	222.544	-0,1	6,1	6,0
Contrattisti	15.780	14.932	17.898	-5,4	19,9	13,4
Enti artt. 60 e 70 d.lgs. 165/2001 e autorità indep.	82.807	95.217	94.633	15,0	-0,6	14,3
Totale	308.608	319.986	335.075	3,7	4,7	8,6
Totale	12.487.881	11.876.625	12.604.710	-4,9	6,1	0,9

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

(1) Inclusi arretrati.

(2) Dal 2008 transitati nel comparto Agenzie fiscali.

(3) Incluso il personale del ruolo ad esaurimento.

(4) Incluso il personale scolastico.

(5) Inclusi i collaboratori ed esperti linguistici.

Al netto degli arretrati, nel triennio considerato, l'andamento della spesa complessiva per retribuzioni mostra nel 2008 un tasso di crescita complessivo del 6,7% rispetto al 2006 (crescendo da 68,5 a 73 miliardi) e del 6,4% rispetto al 2007. La spesa per trattamento fondamentale cresce, invece, nel triennio ad un tasso più sostenuto (7,9%) variando in termini assoluti da 56,6 a 61,1 miliardi tra il 2006 ed il 2008. La spesa per trattamento accessorio cresce complessivamente nel triennio di poco più dell'1%, dato che ingloba la complessiva riduzione rilevata nel 2007 del

3,6% e la più che corrispondente crescita nel 2008 di quasi il 5%⁴⁸. Di conseguenza, anche il rapporto tra trattamento accessorio e fondamentale in valore assoluto si riduce nel tempo, passando complessivamente da un quinto nel 2006 a quasi un sesto nel 2008.

Ministeri

Nel triennio di riferimento sono riscontrabili gli effetti sulla retribuzione complessiva del personale non dirigente a tempo indeterminato dei ministeri sia del CCNL sottoscritto il 5 dicembre 2005, relativo al biennio 2004-2005, che del CCNL sottoscritto il 14 settembre 2007, relativo al biennio economico 2006-2007. 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 protocollo del 27 maggio 2005⁴⁹. In più, entro dicembre 2007, sono stati corrisposti anche gli emolumenti corrispondenti alla retrodatazione al 1° febbraio 2007 degli aumenti stipendiali relativi al biennio 2006-2007 finanziati con l'art. 15 del d.l. 1° ottobre 2007, n. 159, convertito nella legge 22 novembre 2007, n. 222.

I benefici economici come sopra riconosciuti hanno prodotto effetti sulla spesa nel triennio, pur se la combinazione tra incrementi contrattuali, arretrati e riduzione della consistenza del personale⁵⁰ non ha determinato alcuna espansione di spesa in termini assoluti, quanto piuttosto una complessiva riduzione. Infatti, al lordo degli arretrati, la spesa per retribuzione complessiva mostra una flessione non solo nel 2007 (2,9%) ma anche nel 2008, seppure di lieve entità (0,3%), con una complessiva riduzione nel triennio del 3,2% ed un decremento della spesa in valore assoluto da 5 a 4,9 miliardi. La spesa per trattamento fondamentale evidenzia una contrazione ancora più marcata (4,8% nel triennio, ripartita tra 4,2% nel 2007 e 0,6% nel 2008), mentre quella per trattamento accessorio cresce nel triennio del 2% (1,2% nel 2007 e 0,7% nel 2008).

Il peso degli arretrati è stato elemento determinante dell'andamento della spesa nel comparto ministeri, anche soltanto ove si consideri l'impatto sulla spesa 2006 che ha avuto il CCNL 2004-2005 (sottoscritto il 5 dicembre 2005), superiore a quello relativo al 2006-2007, sottoscritto il 14 settembre 2007. Peraltro, anche gli emolumenti relativi alla retrodatazione corrisposti nel 2007, essendo stati erogati nei mesi successivi al febbraio, hanno contribuito ad accrescere il peso degli arretrati.

Pertanto, al netto dei consistenti arretrati corrisposti nel 2006 e nel 2007, la spesa per retribuzione complessiva presenta incrementi lievi ma continui, pari nel triennio a 2,3% (1,8% nel 2007 e 0,4% nel 2008), passando da 4,7 miliardi del 2006 a 4,8 nel 2008. La spesa per trattamento fondamentale cresce nel triennio dell'1,8% e quella per trattamento accessorio del 3,8%⁵¹.

⁴⁸ L'andamento oscillante nel tempo della spesa complessiva per trattamento accessorio trova spiegazione nell'andamento altrettanto oscillante delle singole componenti del trattamento accessorio, di cui si darà conto nella successiva analisi della spesa per comparti di contrattazione.

⁴⁹ Con il quale sono stati riconosciuti a regime 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.

⁵⁰ Le unità annue nel triennio si riducono del 4,8%.

⁵¹ Sull'andamento incide in maniera rilevante, oltre all'indennità di vacanza contrattuale corrisposta nel 2008, un forte incremento dell'indennità di amministrazione nel 2008 ed un considerevole

Introducendo nell'analisi i dati delle unità annue di personale, si può rilevare la spesa annua pro capite la quale, al netto degli arretrati, cresce complessivamente di quasi l'8% nel triennio (6% di incremento nel 2007 e 1,8% nel 2008), passando da 25.330 euro nel 2006 a 27.343 euro nel 2008. Va, anche a questo riguardo, operata la distinzione tra andamento della spesa media annua pro capite per trattamento fondamentale, che nel triennio cresce del 6,9%, e quella per trattamento accessorio, che cresce del 12%. Nello specifico, la spesa annua pro capite per trattamento fondamentale cresce nel 2007 del 5,6% e nel 2008 dell'1,2%, quella per trattamento accessorio cresce del 7,7% nel 2007 e del 4% nel 2008.

Scuola

Anche sulla spesa del comparto scuola si registrano gli aumenti relativi al biennio 2004-2005 (CCNL sottoscritto il 7 dicembre 2005) e al biennio 2006-2007 (CCNL sottoscritto il 29 novembre 2007).

Al lordo degli arretrati, la spesa complessiva per retribuzioni fa registrare una notevole espansione nel 2008. Gli incrementi complessivi nel triennio sono stati del 7,9%, e sono concentrati nel 2008 (16,5% contro una riduzione del 7,4% nel 2007). In valore assoluto, la spesa è cresciuta nel triennio da 30,4 a 32,8 miliardi. La spesa per trattamento fondamentale ha presentato un incremento stabilizzato dell'8,3% nel 2008 rispetto al 2006, con un decremento del 7% nel 2007 ed un aumento del 16,4% nel 2008. La spesa per trattamento accessorio ha presentato una drastica flessione nel 2007 (10,2%) e un aumento nel 2008 (17,6%), facendo registrare un aumento complessivo nel triennio del 5,5%.

Al netto degli arretrati l'andamento della spesa per trattamento fondamentale è cresciuta complessivamente nel triennio dell'11%, incremento concentrato sostanzialmente nel solo 2008 (9,2% contro un incremento dell'1,6% nel 2007). La spesa per retribuzione accessoria ha presentato un incremento complessivo nel triennio dell'1,6%, tutto concentrato nel 2008, nel corso del quale l'aumento è stato del 10,8%.

Esaminando l'andamento della spesa media annua pro capite per retribuzioni, a fronte di un incremento di quella per retribuzione complessiva nel triennio del 6,2% (si passa da 27.250 euro nel 2006 a 28.934 euro nel 2008), si evidenzia un decremento piuttosto sensibile nel 2007 (3,7%), dovuto al decremento del trattamento fondamentale (2,9%) ma soprattutto accessorio (8,8%). Sia la componente fissa che accessoria invertono l'andamento nel 2008, quando si registra un incremento medio rispettivamente del 9,9% e del 12,7%. Un'analisi delle singole componenti del trattamento accessorio ha consentito di rilevare le voci che hanno presentato un'incidenza significativa nel 2008. In particolare, tra le voci che hanno impresso al trattamento *de quo* un deciso andamento crescente, oltre all'indennità di vacanza contrattuale, va rilevato il compenso individuale per il miglioramento dell'offerta formativa che, pur decrescente rispetto al 2006, è sensibilmente crescente nel 2008. Altra componente in aumento è rappresentata dal compenso per ore eccedenti per il personale docente e dall'indennità di valorizzazione professionale per il personale ATA, presente nel solo 2008.

decremento dell'indennità extracontrattuale non finanziata con il FUA e del trattamento accessorio all'estero.

Ricerca

A causa del forte ritardo della contrattazione nel comparto enti di ricerca, il triennio 2006-2008 fa registrare gli effetti sull'andamento della spesa non solo degli incrementi relativi al biennio economico 2004-2005 ma anche di quelli relativi al biennio 2002-2003: i relativi CCNL sono stati, infatti, sottoscritti in data 7 aprile 2006.

Al lordo degli arretrati, nel 2006, pertanto, si riscontra un incremento della spesa complessiva sensibilmente elevato da cui consegue una sensibile riduzione nel 2007 (19,8%), ed un decremento della spesa anche nel 2008, ove raffrontata al 2006 (11,9%). In valore assoluto, infatti, la spesa passa da 767 nel 2006 a 675 milioni nel 2008. Raffrontato al 2007, l'andamento della spesa per retribuzione complessiva nel 2008, invece, aumenta del 9,8% rispetto al 2007, dato attribuibile alla sensibile crescita della consistenza del personale (nel 2008 le unità medie crescono del 7,6%). La spesa per trattamento fondamentale aumenta nel 2008 del 7,3%, pur se nel triennio, a causa della forte riduzione riscontrata nel 2007 (22%), decresce del 16,2%. La spesa per retribuzione accessoria aumenta nel 2008 del 22,7%, contro una riduzione del 5,8% nel 2007 ed un incremento triennale del 15,7%.

Al netto degli arretrati, la retribuzione complessiva cresce nel triennio del 4,7%, con un incremento nel solo 2008 dell'8,7%. La spesa per trattamento fondamentale aumenta nel 2008 del 6,9%, con un incremento complessivo triennale del 3,2%. La spesa per trattamento accessorio presenta un picco nel 2008 del 18,6% ed un incremento complessivo triennale del 12,4%.

La spesa annua pro capite per retribuzione complessiva, dove non incide il peso degli arretrati, presenta un andamento minimamente oscillante nel tempo: decresce dell'1,2% nel 2007 e cresce dell'1% nel 2008 (in valore assoluto la retribuzione complessiva media passa da 39.602 euro nel 2006 a 39.526 euro nel 2008). Il dato medio pro capite per trattamento fondamentale decresce ma in misura estremamente contenuta (dello 0,9% nel 2007 e dello 0,7% nel 2008), mentre quello riferito alla retribuzione accessoria, a fronte di un decremento del 2,8% nel 2007, presenta un incremento rilevante pari al 10,2% nel 2008, attribuibile alla forte espansione dell'indennità di ente, oltre che alla corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale.

Enti pubblici non economici

Anche sulla spesa del comparto relativo agli enti pubblici non economici si registrano gli aumenti relativi al biennio 2004-2005 (CCNL sottoscritto l'8 maggio 2006) e al biennio 2006-2007 (CCNL sottoscritto il 1° ottobre 2007).

In parallelo ad una riduzione piuttosto consistente del numero delle unità annue di personale (5,6% nel triennio), la spesa complessiva, al lordo degli arretrati, è conseguentemente diminuita nel 2007 del 5,1% ed ha continuato a decrescere nel 2008 (1,8%), attestandosi ad una riduzione complessiva nel triennio del 6,8%. La spesa, in valore assoluto, passa da 2 miliardi nel 2006 a 1,9 nel 2008. La retribuzione fondamentale si è ridotta nel triennio del 7,9%, dato risultante dalla riduzione del 5,1% nel 2007 e del 2,9% nel 2008. Anche la spesa per trattamento accessorio segue il *trend* negativo, attestandosi ad una riduzione complessiva nel triennio del 4,9%.

Al netto degli arretrati, la spesa complessiva segna un leggero incremento nel triennio del 2,5%, che si ripartisce nel 2% nel 2007 e nello 0,5% nel 2008. La spesa per trattamento fondamentale aumenta nel 2007 (1,6%) e si riduce del 2% nel 2008. Il trattamento accessorio evidenzia, invece, un incremento significativo: 3,1% nel 2007 e 6,6% nel 2008.

La spesa annua pro capite per retribuzione complessiva è cresciuta complessivamente nel triennio dell'8,6%, passando da 31.544 euro nel 2006 a 34.263 euro nel 2008. Il *trend* ingloba l'incremento del 5,5% della spesa media pro capite per trattamento fondamentale (incremento circoscritto al 2007) e del 16,4% di quella per retribuzione accessoria (che aumenta nel 2007 del 7,1% e nel 2008 del 8,7%). A quest'ultimo riguardo, va evidenziato che in linea di massima tutte le componenti della retribuzione accessoria crescono nel 2007 e nel 2008, esercizio, quest'ultimo, durante il quale è stata corrisposta anche l'indennità di vacanza contrattuale, calcolata, com'è noto, come componente accessoria.

Università

Anche sulla spesa del comparto università si registrano gli aumenti relativi al biennio 2004-2005 (CCNL sottoscritto il 28 marzo 2006) e al biennio 2006-2007 (CCNL sottoscritto il 16 ottobre 2008).

Prima di procedere all'esposizione dell'andamento della spesa per retribuzioni riferita al comparto in questione, va ricordato che una componente retributiva peculiare e piuttosto significativa della spesa qui rilevata è rappresentata dalla c.d. indennità De Maria⁵², pari mediamente a circa il 7% della retribuzione complessiva ed a circa il 30% di quella accessoria.

Al lordo degli arretrati, l'andamento della spesa per retribuzione complessiva presenta un visibile decremento nel 2007 (6,1%) ed un più che corrispondente aumento nel 2008 (10,9%), stabilizzandosi nello stesso 2008 ad un livello di spesa superiore del 4% a quello del 2006. In valore assoluto, la spesa passa da 1,61 a 1,67 miliardi. La spesa per trattamento fondamentale segue un andamento decrescente nel 2007 ancora più marcato, diminuendo del 7,4%, mentre nel 2008 aumenta del 13,9%.

La spesa per trattamento accessorio diminuisce dell'1,8% nel 2007 e cresce della stessa percentuale nel 2008.

Al netto degli arretrati, la spesa per retribuzione complessiva si riduce nel 2007 dell'1,3% mentre aumenta del 7,2% nel 2008, attestandosi in quest'ultimo anno su una percentuale complessiva di aumento del 5,8% rispetto al 2006. La spesa per trattamento fondamentale fa registrare un *trend* in linea con gli altri comparti: un incremento complessivo nel triennio del 7,6%, che risulta da una lieve riduzione nel 2007 (1%) ed un sensibile aumento nel 2008 (8,7%). La spesa per retribuzione accessoria diminuisce del 2,3% nel 2007 ed aumenta del 2,6% nel

⁵² Si tratta 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). Pur tenuto conto della peculiarità delle ragioni sottese alla corresponsione dell'emolumento in discorso, che lo connotano di una propria specificità, nella presente esposizione esso è stato conglobato nella retribuzione accessoria del personale del comparto università.

2008. Invero l'andamento è piuttosto differenziato tra personale dei livelli e quello di elevate professionalità. Con riguardo al primo, la retribuzione accessoria presenta un complessivo incremento triennale del 3,1%, concentrato nel 2008 (4,3%). Per il secondo, invece, la spesa per trattamento accessorio fa registrare un decremento sensibile (7,4% nel 2007, 5,8% nel 2008).

La spesa annua pro capite è cresciuta complessivamente nel triennio del 6,6%, passando da 27.904 euro nel 2006 (26.557 euro personale dei livelli e 47.606 euro elevate professionalità) a 29.743 euro nel 2008 (28.519 euro personale livelli e 48.518 euro elevate professionalità). Tale *trend* ingloba l'incremento dell'8,4% della spesa media pro capite per trattamento fondamentale e dello 0,9% di quella per retribuzione accessoria. Nello specifico, la spesa annua pro capite per trattamento fondamentale cresce nel 2007 dello 0,6% e nel 2008 del 7,8%, mentre quella per trattamento accessorio cresce dello 0,8% nel 2007 e dell'1,7% nel 2008. In particolare, per il personale dei livelli la componente accessoria presenta un incremento complessivo nel 2008 del 3,1%, mentre per il personale di elevate professionalità la componente accessoria flette nel 2008 del 2,3%. Al riguardo, pur tenendo conto della non completa assimilabilità dell'indennità De Maria alla retribuzione accessoria, va tenuto presente sia l'andamento che la differente incidenza che detta indennità presenta riguardo alla retribuzione accessoria del personale dei livelli e di quello di elevate professionalità. Nel primo caso, l'indennità, che presenta un tasso di incidenza sulla retribuzione accessoria mediamente di poco superiore al 30%, ha avuto un andamento in sensibile incremento nel triennio. Diversamente, nel secondo, l'indennità, che copre quasi il 50% della retribuzione accessoria del personale di elevate professionalità, ha mostrato uno spiccato decremento nel 2008.

Regioni e autonomie locali

Anche sulla spesa del comparto Regioni e autonomie locali si registrano gli aumenti relativi al biennio 2004-2005 (CCNL sottoscritto il 9 maggio 2006) e al biennio 2006-2007 (CCNL sottoscritto l'11 aprile 2008).

Al lordo degli arretrati, la spesa per retribuzione complessiva è cresciuta nel triennio del 3,2% con un incremento nel solo 2008 del 10,7%. In valore assoluto, la spesa complessiva è salita da 13,5 nel 2006 a circa 14 miliardi nel 2008. La spesa per trattamento fondamentale è complessivamente cresciuta nel triennio del 3,7%, con un incremento nel 2008 dell'11,1%. Quella per retribuzione accessoria evidenzia un decremento del 7,3% nel 2007 ed un incremento di maggiore entità nel 2008 (8,7%).

Al netto degli arretrati, la spesa per retribuzione complessiva cresce del 4,4% nel triennio, considerato il decremento del 2,1% nel 2007 e l'incremento del 6,7% nel 2008. La spesa per trattamento fondamentale aumenta nel triennio del 5,1% e quella per trattamento accessorio dell'1,4%.

La spesa annua pro capite è cresciuta complessivamente nel triennio del 6,8% (per le Regioni l'incremento è stato del 7,5% mentre per gli enti locali del 6,8%), passando da 25.789 euro nel 2006 a 27.541 nel 2008. Tale andamento sconta gli effetti dell'incremento triennale del 7,5% della spesa annua pro capite per trattamento fondamentale e di quello del 3,8% concernente la retribuzione accessoria. Nello specifico, la spesa annua pro capite per trattamento fondamentale è aumentata dell'1% nel 2007 e del 6,4% nel 2008, mentre quella per trattamento

accessorio è diminuita del 5,3% nel 2007 ed è aumentata del 9,6% nel 2008 a causa della corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale.

Servizio sanitario nazionale

Anche sulla spesa del comparto sanità si registrano gli aumenti relativi al biennio 2004-2005 (CCNL sottoscritto il 5 giugno 2006) e al biennio 2006-2007 (CCNL sottoscritto il 10 aprile 2008).

Al lordo degli arretrati, la spesa per retribuzione complessiva presenta una flessione del 2,3% nel 2007 ed un incremento del 5,7% nel 2008, e si stabilizza al 3,4% nel 2008 rispetto al 2006. In valore assoluto, la spesa è cresciuta da 14,9 miliardi di euro nel 2006 a 15,4 nel 2008. La spesa per trattamento fondamentale si riduce del 2,2% nel 2007 e cresce del 6,6% nel 2008, pervenendo ad un incremento triennale del 4,2%. La spesa per retribuzione accessoria presenta modeste variazioni (si riduce del 2,4% nel 2007 e cresce dell'1,6% nel 2008).

Al netto degli arretrati, la spesa per retribuzione complessiva cresce complessivamente nel triennio del 5,6%, incremento concentrato nel 2008 (4,8%). La spesa per trattamento fondamentale cresce nel triennio (1,1% nel 2007 e 5,2% nel 2008), mentre quella per trattamento accessorio resta sostanzialmente stabile (riduzione dello 0,5% nel 2007 ed incremento del 2,3% nel 2008).

La spesa annua pro capite è cresciuta complessivamente nel triennio del 6%, passando da 27.325 euro nel 2006 a 28.977 euro nel 2008. L'andamento sconta gli effetti dell'incremento del 6,8% della spesa pro capite per trattamento fondamentale e dell'incremento del 2,2% di quella per retribuzione accessoria. Nello specifico, la spesa annua pro capite per trattamento fondamentale è aumentata dell'1,5% nel 2007 e del 5,3% nel 2008, mentre quella per trattamento accessorio è diminuita dello 0,1% nel 2007 ed è aumentata del 2,3% nel 2008 per la corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale e per l'incremento della componente legata a particolari condizioni di lavoro.

6.10. La spesa per la retribuzione annua pro capite e la compatibilità economica degli incrementi contrattuali limitati al personale non dirigenziale

Come già sopra rilevato, a seguito dei protocolli sottoscritti in data 6 aprile e 29 maggio 2007 tra Governo ed organizzazioni sindacali, il tasso programmato di crescita retributiva relativa al biennio economico 2006-2007, è stato elevato dal 4,46%, stabilito nella legge finanziaria per il 2007, al 4,85%, da corrispondersi a decorrere dal 1° gennaio 2008 e con retrodatazione dei benefici relativi all'anno 2007 al 1° febbraio dello stesso anno.

Pur tenendo conto del fatto che il sistema SICO-RGS è alimentato direttamente dalle pubbliche amministrazioni e consente solo analisi su dati di cassa⁵³, 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 e con un fisiologico margine di errore, si ritiene comunque utile procedere all'analisi dei tassi di incremento complessivo della spesa annua pro capite per il personale pubblico

⁵³ 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.

non dirigenziale⁵⁴, sia nella componente fissa che accessoria, al fine di rilevarne l'evoluzione nel tempo.

A fronte di un incremento della retribuzione complessiva al netto degli arretrati dello 0,3% nel 2007 e del 6,4% nel 2008, che ha portato ad un complessivo incremento del 6,7% nel triennio, la spesa annua complessiva pro capite è cresciuta del 6,3% nel triennio, con un decremento dello 0,3% nel 2007 e un incremento del 6,6% nel 2008. L'incremento consistente riscontrato nel 2008, dovuto alla corresponsione degli aumenti contrattuali relativi al biennio 2006-2007, 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, sembra costituire la risultante di significativi decrementi della retribuzione accessoria rilevati in misura consistente soltanto in alcuni comparti (Presidenza del Consiglio dei ministri, scuola, Regioni e autonomie locali, istituti di alta formazione artistica e musicale).

Anche la spesa annua pro capite per trattamento fondamentale cresce nel tempo. A fronte di un incremento dell'intero aggregato di spesa al netto degli arretrati dell'1,1% nel 2007 e del 6,7% nel 2008, che ha portato ad un complessivo incremento del 7,9% nel triennio, la spesa annua pro capite per retribuzioni fisse è cresciuta nel triennio del 7%, aumento sostanzialmente tutto concentrato nel 2008 (6,8%).

Andamento più oscillante si riscontra con riguardo alla spesa complessiva per retribuzione accessoria al netto degli arretrati (si riduce del 3,6% nel 2007 e si incrementa del 4,9% nel 2008, con un complessivo incremento nel triennio dell'1,1%), andamento che si è riverberato anche nel corrispondente aggregato di spesa annua pro capite: nel 2007 si è registrato un decremento del 2,6%, nel 2008 una crescita del 5,3%, con un incremento complessivo nel triennio pari al 2,7%. Seppure con tassi di variazione estremamente differenziati, l'andamento decrescente della retribuzione accessoria annua pro capite nel 2007 è diffuso in quasi tutti i comparti di contrattazione (ad eccezione del comparto ministeri, aziende ed enti pubblici non economici). Nel 2008, invece, l'andamento è generalmente crescente, con l'unica eccezione delle agenzie fiscali.

Nella composizione della spesa complessiva annua pro capite l'incidenza di quella per retribuzione accessoria oscilla intorno al 16%.

Si riportano di seguito i dati della spesa annua pro capite relativi a ciascun comparto di contrattazione.

⁵⁴ 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.

Tabella 12

Spesa annua pro capite relativa alla retribuzione fondamentale⁽¹⁾
del personale non dirigente a tempo indeterminato

Comparto	2006	2007	2008
Ministeri	19.969	21.078	21.337
Presidenza del consiglio dei ministri	22.813	22.752	23.053
Agenzie fiscali	20.450	21.377	22.770
Monopoli di Stato ⁽²⁾	19.824	20.023	
Scuola	23.896	23.195	25.486
Docenti t.i.	25.046	24.391	26.811
A.T.A. t.i.	18.970	18.107	19.879
Docenti religione	24.973	22.477	24.296
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	28.287	28.523	29.871
Enti pubblici non economici ⁽³⁾	22.559	23.809	23.802
Regioni e autonomie locali	20.968	21.179	22.540
Regioni	23.313	23.345	24.425
Autonomie locali	20.785	21.013	22.397
Regioni a statuto speciale e Province autonome ⁽⁴⁾	24.336	25.380	26.546
Servizio sanitario nazionale	22.798	23.132	24.350
Ricerca	33.323	33.025	32.799
Livelli	23.252	22.893	23.136
Ricercatori e tecnologi	45.537	45.065	44.145
Università	21.156	21.277	22.931
Livelli ⁽⁵⁾	20.665	20.792	22.417
Elevate professionalità	28.341	28.374	30.819
Totale	22.652	22.678	24.246
Segretari comunali e provinciali	32.748	32.830	37.813
Contrattisti	25.703	24.483	20.594
Enti artt. 60 e 70 d.lgs. 165/2001 e autorità indep.	26.558	28.319	30.746
Totale	27.615	27.792	27.752
Totale	22.697	22.727	24.282

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

⁽¹⁾ Stipendio, indennità integrativa speciale, RIA, tredicesima mensilità.

⁽²⁾ Dal 2008 transitati nel comparto agenzie fiscali.

⁽³⁾ Incluso il personale del ruolo ad esaurimento.

⁽⁴⁾ Incluso il personale scolastico.

⁽⁵⁾ Inclusi i collaboratori ed esperti linguistici.

Tabella 13

Spesa annua pro capite relativa alla retribuzione accessoria⁽¹⁾
del personale non dirigente a tempo indeterminato

Comparto	2006	2007	2008
Ministeri	5.361	5.775	6.006
Presidenza del consiglio dei ministri	15.349	14.742	16.231
Agenzie fiscali	11.350	11.953	8.690
Monopoli di Stato ⁽²⁾	8.652	11.129	
Scuola	3.354	3.059	3.448
Docenti t.i.	3.744	3.379	3.766
A.T.A. t.i.	1.723	1.610	2.003
Docenti religione	3.205	4.062	4.315
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	3.593	2.646	2.961
Enti pubblici non economici ⁽³⁾	8.985	9.621	10.461
Regioni e autonomie locali	4.820	4.564	5.001
Regioni	7.088	7.847	8.254
Autonomie locali	4.643	4.313	4.754
Regioni a statuto speciale e Province autonome ⁽⁴⁾	4.384	4.586	4.673
Servizio sanitario nazionale	4.527	4.521	4.627
Ricerca	6.279	6.105	6.727
Livelli	8.760	8.620	9.480
Ricercatori e tecnologi	3.270	3.116	3.495
Università	6.748	6.697	6.811
Livelli ⁽⁵⁾	5.892	5.916	6.102
Elevate professionalità	19.266	18.124	17.699
Totale	4.535	4.414	4.656
Segretari comunali e provinciali	43.449	44.640	47.033
Contrattisti	1.764	1.527	1.553
Enti artt. 60 e 70 d.lgs. 165/2001 e autorità indep.	8.516	9.330	9.364
Totale	13.810	13.525	12.942
Totale	4.620	4.502	4.742

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

⁽¹⁾ Esclusi arretrati e trattamento accessorio all'estero.

⁽²⁾ Dal 2008 transitati nel comparto agenzie fiscali.

⁽³⁾ Incluso il personale del ruolo ad esaurimento.

⁽⁴⁾ Incluso il personale scolastico.

⁽⁵⁾ Inclusi i collaboratori ed esperti linguistici.

Tabella 14

*Spesa annua pro capite relativa alla retribuzione complessiva⁽¹⁾
del personale non dirigente a tempo indeterminato*

Comparto	2006	2007	2008
Ministeri	25.330	26.853	27.343
Presidenza del consiglio dei ministri	38.162	37.494	39.284
Agenzie fiscali	31.800	33.331	31.460
Monopoli di Stato ⁽²⁾	28.476	31.152	0
Scuola	27.250	26.254	28.934
<i>Docenti t.i.</i>	28.790	27.770	30.577
<i>A.T.A. t.i.</i>	20.693	19.717	21.883
<i>Docenti religione</i>	28.178	26.540	28.612
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	31.880	31.169	32.832
Enti pubblici non economici ⁽³⁾	31.544	33.430	34.263
Regioni e autonomie locali	25.789	25.744	27.541
<i>Regioni</i>	30.401	31.192	32.679
<i>Autonomie locali</i>	25.428	25.325	27.151
Regioni a statuto speciale e Province autonome ⁽⁴⁾	28.720	29.966	31.219
Servizio sanitario nazionale	27.325	27.653	28.977
Ricerca	39.602	39.129	39.526
<i>Livelli</i>	32.013	31.513	32.616
<i>Ricercatori e tecnologi</i>	48.807	48.181	47.640
Università	27.904	27.974	29.743
<i>Livelli⁽⁵⁾</i>	26.557	26.708	28.519
<i>Elevate professionalità</i>	47.606	46.498	48.518
Totale	27.187	27.091	28.902
Segretari comunali e provinciali	76.197	77.470	84.846
Contrattisti	27.467	26.010	22.147
Enti artt. 60 e 70 d.lgs. 165/2001 e autorità indep.	35.074	37.649	40.111
Totale	41.425	41.317	40.694
Totale	27.317	27.228	29.025

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

⁽¹⁾ Esclusi arretrati e trattamento accessorio all'estero.

Al lordo dei recuperi per ritardi, assenze, ecc.

⁽²⁾ Dal 2008 transitati nel comparto agenzie fiscali.

⁽³⁾ Incluso il personale del ruolo ad esaurimento.

⁽⁴⁾ Incluso il personale scolastico.

⁽⁵⁾ Inclusi i collaboratori ed esperti linguistici.

CAPITOLO SETTIMO

I RISULTATI DELLA GESTIONE DEL PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO

7.1. Premessa – 7.2. Il personale di magistratura e dell’Avvocatura dello Stato – 7.2.1. *Considerazioni introduttive* – 7.2.2. *Consistenza e struttura* – 7.2.3. *La spesa* – 7.3. Il personale docente delle università statali – 7.3.1. *Considerazioni introduttive* – 7.3.2. *Consistenza del personale* – 7.3.3. *La spesa* – 7.4. Il personale della carriera prefettizia – 7.4.1. *Considerazioni introduttive* – 7.4.2. *Consistenza e struttura* – 7.4.3. *La spesa* – 7.5. Il personale diplomatico – 7.5.1. *Considerazioni introduttive* – 7.5.2. *Consistenza e struttura* – 7.5.3. *La spesa* – 7.6. Il personale dirigente della carriera penitenziaria – 7.6.1. *Considerazioni introduttive* – 7.6.2. *Consistenza e struttura* – 7.6.3. *La spesa* – 7.7. Il personale appartenente ai Corpi di polizia – 7.7.1. *Considerazioni introduttive* – 7.7.2. *Consistenza e struttura* – 7.7.3. *La spesa* – 7.8. Il personale delle Forze armate – 7.8.1. *Considerazioni introduttive* – 7.8.2. *Consistenza e struttura* – 7.8.3. *La spesa* – 7.9. Il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco – 7.9.1. *Considerazioni introduttive* – 7.9.2. *Consistenza e struttura* – 7.9.3. *La spesa*

7.1. Premessa

L’art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, non toccato dalla riforma recata dal d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, ha previsto per determinate categorie la disciplina pubblicistica.

I comparti esaminati nel presente capitolo, tra loro non omogenei, possono essere articolati, in considerazione delle differenti procedure di approvazione degli accordi, in tre categorie. Nella prima, il rapporto di lavoro è regolato interamente ed esclusivamente dalla legge (magistrati ed avvocati dello Stato e personale docente delle università); nella seconda, il rapporto è oggetto di accordo tra la parte pubblica e le organizzazioni sindacali (prefetti, diplomatici, personale dirigente della carriera penitenziaria, personale dei Corpi di polizia e delle Forze armate). A differenza dei contratti collettivi concernenti il personale contrattualizzato, che sono sottoposti alla certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio della Corte dei conti prima della sottoscrizione (art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dall’art. 59 del d.lgs. n. 150 del 2009), l’accordo in parola deve essere approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, soggetto al controllo preventivo di legittimità.

La terza categoria è di più recente individuazione e riguarda il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ricondotto nell’ambito pubblicistico dalla legge di delega 30 settembre 2004, n. 252. La disciplina in questo caso è simile a quella dei Corpi di polizia e delle Forze dell’ordine, dalle quali peraltro si differenzia per il duplice percorso che deve seguire l’accordo tra la delegazione di parte pubblica e le organizzazioni sindacali del personale prima del suo

perfezionamento. Tale accordo è prima sottoposto a certificazione di compatibilità da parte della Corte dei conti, secondo le ordinarie procedure disposte dall'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001, e successivamente recepito con d.P.R. – a sua volta sottoposto al controllo di legittimità della Corte. E' questo l'unico caso di compresenza di due procedure di controllo sul medesimo accordo contrattuale, ancorché con riferimento a due diversi parametri: contabilità economico-finanziaria e legittimità.

Alcune modifiche normative, intervenute negli ultimi anni, hanno riguardato tutto il personale in esame: in particolare, l'art. 69 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112¹, che ha previsto il differimento di dodici mesi di ogni automatismo stipendiale, e l'art. 63 del d.lgs. n. 150 del 2009, che ha ridotto al triennio la durata degli accordi approvati con d.P.R., sia per l'aspetto economico che normativo.

La dotazione organica del personale in esame non è ricavabile dal conto annuale; in particolare, per quanto attiene al comparto università, si osserva che il comma 5, dell'art. 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, ha rimesso alla autonomia delle università statali la definizione e la modifica degli organici di ateneo, secondo i rispettivi ordinamenti. Ciò non consente la determinazione di un dato complessivo di organico. Il personale in servizio raggiunge le 628.925 unità (pari al 18,6% del totale del personale di tutto il pubblico impiego, contrattualizzato e non), con una spesa totale nel 2008 di circa 24,6 milioni (pari al 21,5% della spesa per il personale del pubblico impiego).

Tabella 1

(in migliaia di euro)

Personale in regime di diritto pubblico	Personale in servizio	Spesa per competenze fisse	Spesa per competenze accessorie	Spesa complessiva
Personale di magistratura e Avvocatura dello Stato	10.410	1.217.617	135.541	1.353.157
Personale docente delle università statali	60.952	2.997.125	879.007	3.876.132
Personale della carriera prefettizia	1.478	99.314	39.834	139.149
Personale della carriera diplomatica	935	68.987	132.754	201.741
Personale dirigente della carriera penitenziaria	473	20.789	15.210	36.000
Personale appartenente ai Corpi di polizia ⁽¹⁾	330.755	7.270.276	4.598.696	11.868.973
Personale delle Forze armate ⁽¹⁾	191.940	4.207.735	1.930.819	6.138.554
Personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco	31.982	691.692	317.120	1.008.812
Totale	628.925	16.573.535	8.048.981	24.622.518

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

⁽¹⁾ Compreso "Altro personale" (allievi e contrattisti).

¹ Convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

7.2. Il personale di magistratura e dell'Avvocatura dello Stato

7.2.1. Considerazioni introduttive

Il trattamento economico del personale è disciplinato principalmente dall'art. 2 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 che disponeva l'adeguamento automatico triennale nella misura pari alla media degli incrementi realizzati nel triennio precedente dalle altre categorie dei pubblici dipendenti². Successivamente, l'art. 3 della legge 6 agosto 1984, n. 425, integrata dalla legge 8 agosto 1991, n. 265, ha previsto uno sviluppo della progressione in carriera in otto classi biennali del 6%, calcolate sullo stipendio iniziale di qualifica o livello retributivo, ed in successivi aumenti biennali del 2,50%, determinati sull'ultima classe di stipendio.

La normativa richiamata ha subito modifiche relativamente alla magistratura ordinaria. In attuazione dell'art. 2, lettera q), della legge 25 luglio 2005, n. 150³, l'art. 51 del d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160⁴, ha stabilito il criterio della articolazione automatica in sette classi di anzianità, fermo restando il migliore trattamento economico eventualmente conseguito⁵.

Le retribuzioni del personale in esame (stipendio, indennità integrativa speciale e indennità speciale), alla luce del meccanismo di adeguamento automatico descritto⁶, si sono incrementate dal 1° gennaio 2008 del 10% rispetto agli importi vigenti alla data del 1° gennaio 2006 (con contestuale riassorbimento degli acconti sull'adeguamento triennale conseguente corrisposti negli anni 2004 e 2005).

Con d.P.C.M. 23 giugno 2009, avente decorrenza 1° gennaio 2009, gli incrementi del triennio sono stati determinati in misura inferiore al 10,13% (previo contestuale riassorbimento degli incrementi corrisposti negli anni 2007 e 2008). A titolo di acconto sull'adeguamento triennale successivo, l'incremento è stato fissato nella misura del 3,04% per ciascuno degli anni 2010 e 2011, con decorrenza, rispettivamente 1° gennaio 2010 e 1° gennaio 2011.

Si ricorda che ai sensi 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).

L'art. 69 della d.l. 25 giugno 2008, n. 112⁷, con effetto dal 1° gennaio 2009, ha disposto il differimento, *una tantum*, di un anno della maturazione dell'aumento biennale o della classe di stipendio, nei limiti del 2,5%. Il corrispondente valore

² L'incremento è calcolato dall'Istituto centrale di statistica (ISTAT) per voci retributive, con esclusione dell'indennità integrativa speciale.

³ Legge di delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario.

⁴ Modificato ed integrato dalla legge 30 luglio 2007, n. 111.

⁵ Le sette classi di anzianità si conseguono, rispettivamente, all'atto del decreto di nomina e, successivamente al decorso del termine di 6 mesi, 2 anno, 5 anni, 13 anni, 20 anni e 28 anni dal decreto medesimo. Nel preesistente sistema detti termini comportavano l'acquisizione automatica di specifiche qualifiche e del correlativo trattamento retributivo, indipendentemente dall'esercizio in concreto delle inerenti funzioni.

⁶ Combinato disposto dell'art. 1 della legge n. 27 del 1981, dell'art. 24, commi 1 e 4, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 e del d.P.C.M. 15 maggio 2006.

⁷ La norma trova applicazione per tutto il personale in regime di diritto pubblico, di cui all'art. 3 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

economico maturato è attribuito alla scadenza dei dodici mesi ed il periodo di differimento è comunque utile ai fini della maturazione delle ulteriori successive classi di stipendio o degli ulteriori aumenti biennali.

Infine, il comma 9 dell'art. 61 del d.l. n. 112 testé richiamato ha disposto che il 50% del compenso spettante al dipendente pubblico, ivi compreso il personale di magistratura e dell'Avvocatura dello Stato, per l'attività di componente di collegio arbitrale e di commissioni di collaudo svolta in relazione a contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, venga versato direttamente ad apposito capitolo del bilancio dello Stato per essere riassegnato, nel caso del comparto in esame, ai fondi perequativi istituiti dagli organi di autogoverno⁸.

7.2.2. Consistenza e struttura

Il totale delle dotazioni organiche al 31 dicembre 2008 è pari a 11.709 unità, con un incremento di 13 unità rispetto al 2007 che ha interessato soprattutto il Consiglio di Stato e TAR (16 unità) e la magistratura ordinaria (42 unità). Il personale in servizio, alla medesima data, pur con un parziale recupero del maggiore decremento verificatosi nel precedente esercizio, continua a mostrare un consistente deficit di presenze (-1.299 unità). Percentualmente, i vuoti di organico riguardano soprattutto il personale di magistratura della Corte dei conti (pari a circa il 20% della previsione organica). La magistratura ordinaria ed il complesso Consiglio di Stato/TAR presentano una percentuale di vuoti di organico pressoché uguale (11%).

L'art. 2, commi da 603 a 611, della citata legge finanziaria 2008, nell'ambito degli interventi di razionalizzazione della spesa pubblica, ha profondamente modificato la struttura e le competenze territoriali degli organi requirenti e giudicanti della magistratura militare. In particolare, ha soppresso alcuni uffici giudiziari⁹, riducendo a 58 unità il ruolo organico dei magistrati militari. In relazione a quanto previsto al comma 603, il personale della magistratura militare eccedente le 58 unità è transitato nell'organico della magistratura ordinaria, rideterminato in 10.151 unità, come indicato nella *tabella* che segue.

Le donne, che rappresentano il 40% del totale del personale, registrano un incremento rispetto al 2007 di 155 unità. Ciò nonostante, la presenza delle donne ai vertici delle magistrature è ancora assai ridotta. In percentuale, le donne sono maggiormente presenti nella magistratura ordinaria (42%); seguono l'Avvocatura dello Stato (35%), la Corte dei conti (21%), il Consiglio di Stato/TAR (18%) e la magistratura militare (11%).

⁸ Con circolare n. 36 del 2008, il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, nel fornire indicazioni in ordine all'applicazione delle disposizioni contenute nell'articolo 61 del d.l. n. 112 del 2008, allo scopo di far confluire le corrispondenti quote in favore dei fondi di amministrazione per il finanziamento del trattamento economico accessorio dei dirigenti ovvero ai fondi perequativi istituiti dagli organi di autogoverno del personale di magistratura e dell'Avvocatura dello Stato ove esistenti, ha individuato il capitolo di entrata 3490, suddiviso in articoli, denominato "Versamento delle quote dei compensi per attività di arbitrato e collaudi, da destinare alle finalità di cui all'articolo 61, comma 9, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112". Sul capitolo 3490, nel 2008, sono stati versati: per il complesso TAR/Consiglio di Stato circa 323 mila euro; per l'Avvocatura di Stato circa 23 mila euro; nel 2009, per il TAR/Consiglio di Stato circa 1 milione di euro, per l'Avvocatura di Stato circa 482 mila euro; per la Corte dei conti circa 211 mila euro; nel 2010, per il TAR/Consiglio di Stato circa 257 mila euro.

⁹ Trattasi di alcuni tribunali, procure ed sezioni distaccate.

Tabella 2

Dotazioni organiche e personale in servizio

Categoria	2006			2007			2008		
	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	345	122	370	337	121	370	369	131
Consiglio di Stato e T.A.R.	503	454	76	503	468	82	519	461	81
Corte dei conti	614	512	105	611	514	109	611	490	104
Magistratura ordinaria	10.109	9.019	3.672	10.109	8.865	3.654	10.151	9.029	3.810
Magistratura militare	103	98	12	103	96	12	58	61	7
TOTALE	11.699	10.428	3.987	11.696	10.280	3.978	11.709	10.410	4.133

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

Se si considerano i dati al 1° gennaio 2010, peraltro ancora non ufficiali¹⁰, si osserva un incremento della presenza delle donne in tutte le categorie di personale in esame, ad eccezione dell'Avvocatura dello Stato dove è confermata la percentuale del 35%: nella magistratura ordinaria circa il 44% del totale della categoria, nella Corte dei conti circa il 24%, nel comparto TAR/Consiglio di Stato circa il 20%. Complessivamente, a questa data le donne sono 4.295 con un incremento rispetto al 31 dicembre 2008 di 162 unità.

7.2.3. La spesa

Tenuto conto del dato riferito al 2006, la spesa complessiva per retribuzioni lorde evidenzia incrementi del 3% nel 2007 e del 7,2% nel 2008. L'incremento complessivo, nel triennio, è inferiore al 10,3%, in linea con quanto previsto nel d.P.C.M. del 23 giugno 2009.

Come risulta dalla *tabella 3*, la retribuzione per competenze fisse (1,2 mln) rappresenta il 90% del totale delle retribuzioni lorde (1,3 mln). La voce stipendio copre il 48,3% delle competenze fisse, mentre la retribuzione di anzianità il 30%. Seguono con minore incidenza le altre voci (indennità integrativa speciale, 13^a mensilità, arretrati).

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, raggiunge il 99,3% della spesa per indennità varie (circa 130 milioni) ed il 95% della spesa totale per competenze accessorie (circa 15 milioni).

Si ricorda che l'erogazione di questa indennità è correlata all'esercizio effettivo delle funzioni ed è determinata in misura fissa ed eguale per tutto il personale di magistratura.

¹⁰ Comunicati dalla Ragioneria generale dello Stato – IGOP.

Tabella 3

Spesa per retribuzioni

(migliaia di euro)

Categoria	Anno	Retribuzione fissa (a)	Retribuzione accessoria (b)	Retribuzione lorda (a)+(b)
Avvocatura dello Stato	2006	44.167	4.504	48.671
	2007	45.088	4.484	49.572
	2008	47.586	4.986	52.571
Consiglio di stato e T.A.R	2006	64.166	5.753	69.919
	2007	63.093	5.998	69.091
	2008	68.480	6.657	75.137
Corte dei conti	2006	77.658	6.354	84.012
	2007	79.271	6.265	85.535
	2008	80.397	6.855	87.252
Magistratura ordinaria	2006	905.059	107.465	1.012.524
	2007	933.788	111.841	1.045.629
	2008	1.013.327	116.155	1.129.483
Magistratura militare	2006	10.033	1.199	11.232
	2007	10.441	1.242	11.683
	2008	7.826	888	8.714
TOTALE	2006	1.101.082	125.275	1.226.358
	2007	1.131.681	129.829	1.261.510
	2008	1.217.617	135.541	1.353.157

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

La retribuzione annua pro capite nel triennio 2006/2008, come si evince dalla *tabella 4* si è incrementata del 10% - da circa 115 mila euro del 2006, a 120 mila euro del 2007 ed a 126 mila euro nel 2008.

Tabella 4

Retribuzione media annua pro capite del personale di magistratura e Avvocatura cumulativamente considerato - Anni 2006/2008

(valori in euro)

Anno	Stipendio e IIS	RIA	13 [^] mens.	Totale voci stipendiali	Straord.	Inden. fisse	Altre acces.	Totale inden. fisse e acces.	Retribuz. comple.
2006	63.192	31.642	7.911	102.745	72	11.689	314	12.075	114.820
2007	66.039	33.277	8.311	107.628	93	12.115	346	12.554	120.182
2008	69.165	35.351	8.736	113.252	91	12.550	366	13.006	126.258

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

7.3. Il personale docente delle università statali

7.3.1. Considerazioni introduttive

La presente relazione ha ad oggetto il costo del lavoro del personale docente (professori e ricercatori) delle università statali, nonché dell'Osservatorio Vesuviano di Napoli (19 unità), dell'Istituto nazionale di astrofisica (INAF) (298 unità) e del Ministero della difesa (29 unità, che prestano servizio nelle accademie), al quale si applica la medesima disciplina in materia di contratto di lavoro.

La normativa che disciplina lo stato giuridico ed il trattamento retributivo del personale docente delle università¹¹ è definita dai decreti del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382 (riordino della docenza) e 19 novembre 1998, n. 390 (disciplina della materia del reclutamento), dalla legge 4 novembre 2005, n. 230 (nuove disposizioni concernenti i professori e i ricercatori universitari e delega al Governo per il riordino del reclutamento dei professori universitari), dal d.lgs. 6 aprile 2006, n. 164, che ha esercitato la delega.

Per quanto riguarda il reclutamento, da ultimo, il d.l. 10 novembre 2008, n. 180¹² (diritto allo studio e valorizzazione del merito e della qualità del sistema universitario e della ricerca), in attesa del riordino organico del sistema ed in presenza in diverse università di una spesa per il personale di ruolo che supera il 90% dei trasferimenti statali dal fondo per il finanziamento ordinario, ha disposto, per gli atenei che hanno superato detto limite, il divieto di nuove assunzioni e di indizione di concorsi.¹³

Alle stesse università è stato consentito dall'art. 1 del citato d.l. n. 180 del 2008 di completare le assunzioni dei ricercatori già vincitori di precedenti concorsi, purché sia garantita l'assenza di oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

Inoltre, l'art. 1-bis del citato decreto-legge ha previsto la chiamata diretta, nell'ambito delle disponibilità di bilancio delle università, di studiosi stabilmente impegnati all'estero in attività di ricerca o di insegnamento a livello universitario da almeno un triennio, per la copertura di posti di professore ordinario e associato.

Per completezza di informazione, si osserva che il d.m. 16 settembre 2009 ha stabilito i criteri per la stipula di contratti di diritto privato a tempo determinato per lo svolgimento di attività di ricerca e di didattica integrativa. Il trattamento economico minimo dei contratti è stato stabilito nella misura del 120% del trattamento economico dei ricercatori confermati a tempo pieno¹⁴.

La normativa richiamata articola il personale docente in professori ordinari a tempo pieno e a tempo definitivo, in professori straordinari, a tempo pieno ed a

¹¹ Al personale tecnico amministrativo delle università si applica il d.lgs. n.165 del 2001.

¹² Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 gennaio 2009, n. 1.

¹³ Le università che superano il limite del 90% sono escluse dalla ripartizione dei fondi relativi agli anni 2008-2009 previsti dall'art. 1, comma 650, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (40 milioni per il 2007 ed 80 milioni per il 2009). Nell'ottica di garantire una maggiore trasparenza ed efficacia alla valutazione dei candidati, sono stati innovati i meccanismi di formazione delle commissioni. Un disegno di legge in materia, tra l'altro, di reclutamento del personale accademico, è attualmente all'esame delle Camere.

¹⁴ 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, non sono pubblicati nel "conto annuale". Nel 2008 sono state interessate complessivamente 19.833 unità, di cui professori 19.242; nel 2007, complessivamente 20.964 unità, di cui 20.525 professori.

tempo definito, in professori associati confermati e non confermati, parimenti a tempo pieno e definito.

Similmente, la categoria dei ricercatori è formata dai ricercatori confermati, a tempo pieno e 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 1998¹⁵ 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.

Per il 2008, il d.P.C.M. 7 maggio 2008 ha determinato l'adeguamento del trattamento economico nella misura dell'1,77%, 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, aveva ricevuto l'incremento solo per il 70%.

7.3.2. Consistenza del personale

Come già osservato nelle premesse, la determinazione dell'organico dei docenti universitari è rimessa dalla legge (comma 5 dell'art. 51 della legge n. 449 del 1997) ai singoli atenei. Di conseguenza, la *tabella 5* illustra esclusivamente, i dati delle unità in servizio ed il loro andamento nel triennio 2006-2008.

Complessivamente, nel 2008 si è avuto un incremento di 1.031 unità rispetto al 2007 (pari all'1,7%), anno in cui si era invece registrata una riduzione di 276 unità rispetto al 2006. L'incremento ha interessato esclusivamente i ricercatori (+1.977), a fronte di una riduzione dei professori (-946), confermando l'andamento dell'ultimo biennio.

Al 31 dicembre 2008, delle complessive 60.952 unità in servizio, circa il 59% è costituito dai professori. Rispetto al 31 dicembre 2007, il rapporto in questione tra i due sub-aggregati risulta modificato; infatti, nella precedente rilevazione i professori rappresentavano il 61% del totale del personale docente.

¹⁵ “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”.

Tabella 5

Consistenza del personale docente delle università

		2006	2007	2008
PROFESSORI	Professore ordinario tempo pieno	14.464	14.424	15.101
	Professore ordinario tempo definito	929	937	957
	Professore associato conf. tempo pieno	11.758	11.707	13.133
	Prof. associato confermato tempo def.	612	622	715
	Professore associato non conf. tempo pieno	5.599	5.273	3.513
	Professore associato non conf. tempo definito	363	360	255
	Professore straordinario tempo pieno	3.490	3.241	2.017
	Professore straordinario tempo definito	238	242	169
	TOTALE	37.453	36.806	35.860
RICERCATORI	Ricercatore confermato tempo pieno	13.759	14.145	15.828
	Ricercatore confermato tempo def.	838	905	972
	Ricercatore non confermato dopo 1 anno	4.815	6.175	5.389
	Ricercatore non confermato	2.678	1.358	2.458
	Assistente ruolo esaurimento tempo pieno	511	419	354
	Assistente ruolo esaurimento tempo definito	143	113	91
	TOTALE	22.744	23.115	25.092
TOTALE GENERALE		60.197	59.921	60.952

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

7.3.3. La spesa

Per i docenti ed i ricercatori, come per tutto il personale delle università, la spesa per retribuzioni grava sul fondo di finanziamento ordinario (FFO) e ne assorbe circa il 64% delle risorse.

Nel 2008, la spesa complessiva per retribuzioni lorde ha registrato, rispetto al 2007, una crescita del 2,4% (del 5,1% rispetto al 2006). Se si considera separatamente l'andamento della spesa tra professori e ricercatori, si osserva che l'incremento maggiore riguarda i ricercatori (+5,3, dal 2007 al 2008, +8,5 dal 2006 al 2008, a fronte di un +1,4 tra il 2007 ed il 2008 per il professori ed un +3,8 dal 2006 al 2008) ed è da ricondurre all'incremento del numero di ricercatori rispetto alla diminuzione dei quello dei professori.

La spesa per competenze fisse, che rappresenta il 77% del totale della spesa per retribuzioni lorde (76% nel 2007), nel 2008, ha subito un incremento del 7,8% sul 2006 e del 4,1% rispetto al 2007, mentre le spese per retribuzioni accessorie sono diminuite del 3,1% nei confronti del 2007, confermando un andamento già verificatosi nel biennio 2006/2007.

Tabella 6

Spesa per retribuzioni - Professori e ricercatori

(migliaia di euro)

Categoria	Anni	Retribuzione fissa	Retribuzione accessoria	Retribuzione lorda
Professori	2006	2.057.503	644.461	2.701.964
	2007	2.120.172	648.296	2.768.468
	2008	2.192.726	613.334	2.806.060
Ricercatori	2006	722.275	263.186	985.461
	2007	756.893	258.714	1.015.607
	2008	804.398	265.674	1.070.072
Totale	2006	2.779.778	907.648	3.687.426
	2007	2.877.065	907.009	3.784.075
	2008	2.997.125	879.007	3.876.132

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

La retribuzione annua pro capite del personale docente, unitariamente considerato, a fine 2008, è cresciuta del 3,7% rispetto all'omologo dato al 31 dicembre 2007 (tabella 7).

Tra le competenze fisse è compresa anche la retribuzione individuale di anzianità (RIA), che pesa percentualmente per il 27% per i professori e per il 17% per i ricercatori sul totale della retribuzione fissa.

Nell'esercizio in esame è stato speso, complessivamente, per arretrati circa 41 milioni, di cui circa 27 con riferimento alla categoria dei professori.

Tra le competenze accessorie, le voci di maggior peso riguardano gli assegni aggiuntivi e l'indennità prevista dall'art. 31 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (c.d. indennità De Maria¹⁶) per il personale delle cliniche e degli istituti universitari. Dette indennità sono pari rispettivamente a circa 409 e 320 milioni.

Tabella 7

Retribuzione media del personale docente

(valori in euro)

Macrocategoria	Anno	Stipendio e IIS	RIA	13 [^] mens.	Totale voci stipendiali	Inden. fisse	Altre inden. acc.	Totale inden. acces.	Retribuz. comples.
Professori e ricercatori	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
	2008	33.579	12.004	3.878	49.460	7.289	1.450	8.739	58.199

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

¹⁶ Tale indennità non è utile ai fini previdenziali ed assistenziali ed è corrisposta nella misura in cui consente di equiparare il relativo trattamento economico complessivo a quello del personale delle aziende sanitarie locali di pari funzioni.

7.4. Il personale della carriera prefettizia

7.4.1. Considerazioni introduttive

Il rapporto di impiego del personale appartenente alla carriera prefettizia è disciplinato dal d.lgs. 19 maggio 2000, n. 139¹⁷, che ha introdotto un procedimento negoziale di settore per la definizione di alcuni aspetti giuridici ed economici del rapporto medesimo (art. 26).

Il modello applicato ricalca quello già delineato dalla legge quadro sul pubblico impiego¹⁸. 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, individuate con decreto del Ministro per la funzione pubblica, secondo i criteri generali stabiliti per il pubblico impiego¹⁹. 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 diplomatici²⁰.

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 2006-2007²¹.

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, il citato 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”. Tale indennità è stata altresì oggetto di una specifica disposizione (art 33 d.l. 29

¹⁷ 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”.

¹⁸ Legge 29 marzo 1983, n. 93.

¹⁹ Cfr. art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001.

²⁰ 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.

²¹ Le vicende contrattuali avevano 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.

novembre 2008, n. 185)²² che, in termini di incremento sulla retribuzione media complessiva, ha definito una crescita dello 0,29% nell'anno 2006, dello 0,57% nell'anno 2007.

Successivamente, la legge finanziaria 2007 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.

Le finanziarie 2008 e 2009 hanno riconosciuto un incremento pari al 3,2% sulla massa salariale²³, in analogia a quanto previsto per tutto il pubblico impiego.

Coerentemente, il comma 1 dell'art. 66 del d.lgs. n. 105 del 2008 ha escluso la possibilità che l'accordo negoziale possa prevedere, in caso di vacanza contrattuale, l'attribuzione di elementi retributivi provvisori percentualmente correlati al tasso di inflazione programmato.

Inoltre, ai sensi dell'art. 63 del d.lgs. in parola, la disciplina negoziale approvata con il decreto del Presidente della Repubblica ha ora durata triennale, sia per la parte economica che normativa, conservando efficacia fino all'entrata in vigore del decreto successivo.

7.4.2. 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.

Il d.m. 4 ottobre 2002, n. 243, emanato ai sensi dell'art. 7 del d.l. 6 maggio 2002, n. 83²⁴, 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 d.l. 31 marzo 2005, n. 45 ha modificato con decorrenza 2006 la consistenza organica, con una riduzione di 88 unità (complessivamente 1.699).

Detta consistenza è stata modificata per effetto dell'art. 74 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 che ha disposto una riduzione degli assetti organizzativi delle amministrazioni statali. Con d.P.R. 24 novembre 2009, n. 210 le dotazioni organiche delle qualifiche di prefetto, di viceprefetto e di viceprefetto aggiunto, sono state ridotte rispettivamente di 12, 7 e 60 unità.

A tutto il 2008 la dotazione organica complessiva era di 1.699 unità, con 1.478 presenze in servizio ed una carenza del 34,2% nella sola categoria dei vice prefetti aggiunti, a fronte di eccedenze per le qualifiche superiori.

L'incidenza delle donne sul personale complessivo supera di poco il 50% (741) che si è incrementato al 52% (725) nel 2009.

²² Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 28 gennaio 2009, n. 2.

²³ La massa salariale è il risultato del prodotto tra unità di personale e retribuzione media.

²⁴ Convertito con modificazioni dalla legge 2 luglio 2002, n. 133.

Tabella 8

Dotazione organica e personale in servizio

Categoria	2006		2007		2008	
	dotaz. org.	unità in serv.	dotaz. org.	unità in serv.	dotaz. org.	unità in serv.
Prefetto	156	205	156	214	156	212
Vice Prefetto	631	663	631	647	631	660
Vice Prefetto aggiunto	912	575	912	532	912	600
Consigliere di prefettura	0	118	0	117	0	6
Totale	1.699	1.561	1.699	1.510	1.699	1.478

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

7.4.3. La spesa

La spesa complessiva lorda nel 2008 si è incrementata rispetto al precedente esercizio, pur mantenendosi inferiore al dato del 2006, anno nel quale sono stati pagati circa 12 mln di arretrati sulla retribuzione fissa e circa 7 mln sulla retribuzione accessoria, a seguito del d.P.R. 28 novembre 2005, n. 293, relativo al biennio economico 2004-2005.

Tabella 9

Spesa per retribuzioni

(migliaia di euro)

Categoria	Anni	Retribuzione fissa	Retribuzione accessoria	Retribuzione lorda
Prefetto	2006	20.629	10.241	30.870
	2007	19.568	10.105	29.673
	2008	21.983	11.703	33.686
Vice Prefetto	2006	31.094	17.378	48.472
	2007	24.321	15.089	39.410
	2008	47.089	17.074	64.163
Vice Prefetto aggiunto	2006	31.094	12.146	43.240
	2007	24.321	8.607	32.928
	2008	28.736	11.042	39.778
Consigliere di prefettura	2006	2.893	0	2.893
	2007	3.863	42	3.905
	2008	1.505	15	1.521
Totale	2006	100.730	39.765	140.496
	2007	90.705	33.842	124.547
	2008	99.314	39.834	139.149

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

L'incremento è dovuto ad aumenti generalizzati di tutte le voci sia delle competenze fisse, sia di quelle accessorie ed è da ricondurre alla crescita retributiva prevista dall'accordo sindacale dell'aprile 2008, nonché alla corresponsione di arretrati relativi agli anni precedenti.

La spesa per competenze fisse è ancora inferiore al dato del 2006.

La *tabella 11* illustra l'andamento della spesa per competenze accessorie, che raggiunge i 40 milioni, per il 67,5% destinati alla retribuzione di posizione a fronte di un solo 10,7% alla retribuzione di risultato. Tale dato evidenzia la difficoltà a valorizzare la capacità professionale di raggiungere gli obiettivi assegnati al personale, in contrasto con il quadro normativo generale.

Tabella 10

Spesa per competenze fisse

(migliaia di euro)

Categoria	Anni	Stipendio	RIA	13 [^] mens.	Arretr. anno corr.	Arretr. anni prec.	Recuperi	TOTALE
Prefetto	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
	2008	16.896	2.606	1.625	73	1.042	259	21.983
Vice Prefetto	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
	2008	34.887	5.779	3.389	1	3.310	277	47.089
Vice Prefetto agg.	2006	24.183	950	2.094	0	3.867	0	31.094
	2007	21.498	843	1.862	0	121	2	24.321
	2008	24.288	977	2.105	0	1.449	83	28.736
Consigliere di Prefettura	2006	2.628	1	219	0	46	0	2.893
	2007	3.561	4	297	0	1	0	3.863
	2008	1.300	4	109		93	0	1.505
TOTALE	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
	2008	77.371	9.366	7.228	74	5.894	619	99.314

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

Tabella 11

Spesa per competenze accessorie

(migliaia di euro)

Categoria	Anni	Retr. di posizione	Retr. di risultato	Inden. 2 [^] lingua	Assegno person.	Arr. anni prec.	Altre sp. acc. ed ind. varie	TOTALE
Prefetto	2006	5.478	824	6	24	1.170	2.739	10.241
	2007	5.555	678	3	27	931	2.910	10.105
	2008	6.298	960	3	17	698	3.728	11.703
Vice Prefetto	2006	12.116	1.936	2	52	2.893	378	17.378
	2007	11.822	1.710	0	34	1.071	453	15.089
	2008	13.081	2.151		37	1.529	277	17.074
Vice Prefetto aggiunto	2006	7.958	1.194	5	60	2.616	312	12.146
	2007	6.343	805	5	60	1.135	258	8.607
	2008	7.500	1.151	3	59	1.830	500	11.042
Consigliere di prefettura	2006	0	0	0	0	0	0	0
	2007	0	0	0	0	0	42	42
	2008	0	0	0	0	1	14	15
TOTALE	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
	2008	26.879	4.261	5	112	4.058	4.519	39.834

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

Nel 2008, la retribuzione media, rispetto al 2007, anno in cui si era registrata una riduzione rispetto al precedente esercizio, durante il quale erano stati pagati arretrati, si è incrementata del 12%. In particolare l'aumento ha interessato la voce relativa alle indennità accessorie (21%).

Tabella 12

Retribuzione media del personale

(valori in euro)

Macrocategoria	Anno	Stipendio e IIS	RIA	13 [^] mens.	Totale voci stipendiali	Inden. fisse	Altre inden. acces.	Totale inden. acces.	Retribuz. comples.
Carriera prefettizia	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
	2008	52.684	6.372	4.917	63.972	21.553	3.074	24.628	88.600

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

7.5. Il personale diplomatico

7.5.1. Considerazioni introduttive

La disciplina della carriera del personale diplomatico è definita da un complesso di norme che si sono susseguite nel tempo, anche in connessione con le modifiche all'assetto organizzativo del Ministero degli affari esteri.

Le norme di base sono contenute nel d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18, come modificato dal d.lgs. 24 marzo del 2000, n. 85 e dalla legge 23 aprile 2003, n. 109, coordinate, per quanto riguarda gli avanzamenti in carriera, con quelle contenute nella Sezione II del Capo IV del d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1077 e con quelle del Capo II, Sezione I, del d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748.

La nuova classificazione del personale diplomatico è ripartita in cinque qualifiche, anziché le precedenti sette (ambasciatore, ministro plenipotenziario, consigliere di ambasciata, consigliere di legazione, segretario di legazione).

Infine, è intervenuta una ulteriore modifica per effetto della citata legge n. 109 del 2003, 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 della medesima legge 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 stata disciplinata dal d.P.C.M. n. 285 del 2001, fino alla riforma approvata da ultimo con il regolamento adottato con d.P.C.M. 1° aprile 2008, n. 72.

Il nuovo procedimento negoziale per la disciplina del rapporto di lavoro è stato definito dall'art. 112 del d.P.R. n. 18 del 1967, come modificato 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, ed 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, con cadenza triennale tanto per la parte economica che normativa, come di recente stabilito dal già richiamato art. 63, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2009. L'accordo sindacale relativo al servizio prestato in Italia per il biennio 2006-2007²⁵ è stato recepito dal d.P.R. 24 aprile 2008, n. 94.

²⁵ Dalla entrata in vigore del nuovo sistema di negoziazione sono intervenuti i seguenti d.P.R. di recepimento:

- d.P.R. 20 febbraio 2001, n. 114, che ha riguardato il quadriennio giuridico 2000-2003 ed il biennio economico 2000-2001; - 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; - d.P.R. 20 gennaio 2006, n. 107 che ha recepito l'accordo sindacale per il quadriennio giuridico 2004-2007 e per il biennio

7.5.2. Consistenza e struttura

Di recente, il d.P.C.M. 29 maggio 2009, ai sensi dell'art. 41, comma 10, del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, convertito con modificazioni, dall'art. 1, della legge 27 febbraio 2009, n. 14, ha rideterminato le dotazioni organiche del personale della carriera diplomatica del Ministero degli affari esteri, con una riduzione di 15 unità (-16 unità nella qualifica di consigliere di legazione, +1 unità in quella di segretario di legazione).

Esaminando i dati al 31 dicembre 2008, si rileva una ulteriore riduzione del personale in servizio rispetto all'organico, ad eccezione della qualifica intermedia di consigliere d'ambasciata e dei Ministri plenipotenziari, che presentano sempre un numero di unità in servizio maggiore rispetto a quello previsto in organico. Tale fenomeno è da ricondurre alla disciplina della progressione di carriera del personale diplomatico, in base alla quale (comma 1 dell'art. 108 del richiamato d.P.R. n. 18 del 1967²⁶), le promozioni al grado di consigliere di ambasciata sono effettuate fra i consiglieri di legazione che nel loro grado abbiano compiuto quattro anni di effettivo servizio.

Tabella 13

Dotazione organica e personale in servizio

Categoria	2006		2007		2008	
	dotaz. org.	unità in serv.	dotaz. org.	unità in serv.	dotaz. org.	unità in serv.
Ambasciatori	25	25	28	22	28	24
Ministri plenipotenziari	208	225	208	216	208	217
Consiglieri d'ambasciata	242	252	242	264	242	256
Consiglieri di legazione	270	159	270	145	270	148
Segretari di legazione	387	322	387	323	387	290
Totale	1.132	983	1.135	970	1.135	935

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

Nel 2008, l'incidenza della presenza femminile sul totale del personale è pari a circa il 16% (15% nel 2007) e continua a presentare divari più accentuati nelle qualifiche alte. Nella qualifica di ambasciatore, nel 2008, è presente 1 donna (1 nel 2007, 2 nel 2006); in quella di ministro plenipotenziario, sempre nel 2008, le donne sono aumentate di 2 unità (16 nel 2007). Mentre il dato relativo alla qualifica di consigliere d'ambasciata si è mantenuto stabile, le altre qualifiche di consiglieri di legazione e di segretario di legazione vedono una leggera diminuzione della presenza femminile. Al 31 dicembre 2009, le donne rappresentano il 17% (155) delle unità in servizio.

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 delle retribuzione di risultato. E' stato altresì previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2005, il conglobamento dell'indennità integrativa speciale nello stipendio.

²⁶ Comma prima modificato dall'art. 30 della legge n. 109 del 2003 e successivamente sostituito dall'art. 8 *quater* del d.l. 28 maggio 2004, n. 136, convertito con modificazioni dalla legge 27 luglio 2004, n. 186.

7.5.3. La spesa

Dopo una rilevante flessione (11%) in corrispondenza del 2007, la spesa nel 2008 registra un lieve aumento rispetto al 2006. La notevole incidenza della retribuzione accessoria sull'ammontare complessivo della spesa (circa il 66%) è da ricondurre alla circostanza che nella "accessoria" sono comprese le indennità di servizio all'estero, percepite dalla maggioranza del personale in questione, per un totale di circa 92 mln (*tabella 16*), pari al 69% sul totale della spesa "accessoria".

Per il finanziamento delle componenti retributive di posizione e di risultato, è costituito un apposito fondo, nel quale confluiscono tutte le risorse finanziarie, diverse da quelle destinate allo stipendio di base, individuate tramite il procedimento negoziale.

Si osserva come siano poco significative, rispetto all'entità della spesa per retribuzione di posizione, le risorse destinate alla retribuzione di risultato (solo lo 0,5% della spesa complessiva per competenze accessorie). In ulteriore riduzione sia in termini assoluti che in percentuale rispetto ai precedenti esercizi.

Tabella 14

Spesa per retribuzioni

(migliaia di euro)

Categoria	Anni	Retrib. fissa	Retrib. access.	Retribuz. comples.
Ambasciatori	2006	3.163	33.712	36.875
	2007	2.748	33.450	36.198
	2008	3.444	33.254	36.698
Ministri Plenipotenziari	2006	23.148	10.975	34.123
	2007	18.886	10.299	29.185
	2008	24.447	13.596	38.042
Consiglieri d'ambasciata	2006	19.860	27.009	46.869
	2007	16.132	27.916	44.048
	2008	19.831	29.567	49.398
Consiglieri di legazione	2006	11.946	18.121	30.067
	2007	7.099	16.497	23.595
	2008	8.732	16.957	25.690
Segretari di legazione	2006	15.191	38.032	53.223
	2007	10.117	38.535	48.652
	2008	12.534	39.380	51.913
TOTALE	2006	73.308	127.849	201.157
	2007	54.982	126.697	181.678
	2008	68.987	132.754	201.741

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

Si richiamano, sul punto, le osservazioni già formulate con riferimento alla carriera prefettizia (peraltro, per la carriera diplomatica, l'incidenza delle risorse da destinare alla retribuzione di risultato è, percentualmente, ancora inferiore a quella della carriera prefettizia), sottolineando che anche per il personale non contrattualizzato e, pertanto, escluso, salvo alcune norme richiamate in premessa, dall'applicazione del d.lgs. n. 150 del 2009, è opportuno prevedere un idoneo

sistema di valutazione e di misurazione dell'apporto dato dai singoli al raggiungimento dei risultati, così da ancorare il trattamento economico alla produttività ed al merito.

Tabella 15

Spesa per competenze fisse

(migliaia di euro)

Categoria	Anni	Stipendio	RIA	13 [^] mens.	Arretr. anno corr.	Arretr. anni prec.	Rec. per ritardi	TOTALE
Ambasciatori	2006	2.101	254	257	0	582	-30	3.163
	2007	2.213	254	255	0	26	0	2.748
	2008	2.474	219	302	3	453	-8	3.444
Ministri plenipotenziari	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
	2008	17.726	1.355	2.101	4	3.329	-68	24.447
Consiglieri d'ambasciata	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
	2008	14.828	1.060	1.679	3	2.300	-39	19.831
Consiglieri di legazione	2006	7.254	584	783	0	3.501	-176	11.946
	2007	5.889	429	705	0	76	0	7.099
	2008	6.723	377	815	0	823	-5	8.732
Segretari di legazione	2006	9.722	133	951	0	4.599	-214	15.191
	2007	9.087	88	896	0	46	0	10.117
	2008	10.105	45	984	0	1.409	-10	12.534
TOTALE	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
	2008	51.857	3.056	5.881	10	8.313	-130	68.987

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

Tabella 16

Spesa per competenze accessorie

(migliaia di euro)

Categoria	Anni	Retr. di posizione	Retr. di risultato	Ind. servizio all'estero	Assegno di rappr.	Altre spese acc.	Arretr. anni prec.	TOTALE
Ambasciatori	2006	763	17	24.062	8.449	0	421	33.712
	2007	778	15	23.817	8.492	35	312	33.450
	2008	987	21	23.022	8.415	13	797	33.254
Ministri plenipotenziari	2006	4.571	208	3.203	622	0	2.372	10.975
	2007	4.403	214	2.770	547	330	2.035	10.299
	2008	5.757	229	2.846	562	228	3.972	13.596
Consiglieri d'ambasciata	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
	2008	3.349	165	21.074	2.739	376	1.863	29.567
Consiglieri di legazione	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
	2008	2.206	210	11.780	1.225	114	1.422	16.957
Segretari di legazione	2006	2.409	216	31.868	2.670	0	868	38.032
	2007	2.237	165	32.653	2.736	183	561	38.535
	2008	2.260	146	33.241	2.793	246	694	39.380
TOTALE	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
	2008	14.559	771	91.964	15.735	978	8.749	132.754

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

Tabella 17

Retribuzione media

(valori in euro)

Macrocategoria	Anno	Stipendio e IIS	RIA	13 [^] mens.	Totale voci stipendiali	Inden. fisse	Altre inden. acc.	Totale inden. acces.	Retribuz. compless.
Carriera diplomatica	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
	2008	59.713	3.229	6.213	69.155	16.523	1.033	17.556	86.711

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

7.6. Il personale dirigente della carriera penitenziaria

7.6.1. Considerazioni introduttive

Il d.lgs. 15 febbraio 2006, n. 63, in attuazione della delega conferita dalla legge 27 luglio 2005, n. 154, ha istituito la carriera dirigenziale penitenziaria, nella quale è stato ricompreso il personale direttivo e dirigenziale dell'Amministrazione penitenziaria appartenente agli ex profili professionali di direttore penitenziario, di direttore di ospedale psichiatrico giudiziario e di direttore di servizio sociale²⁷.

La delega indicava tra i principi ed i criteri direttivi: a) la revisione delle qualifiche attraverso il maggior accorpamento possibile; b) il concorso pubblico per l'accesso alla carriera dirigenziale esclusivamente dal grado iniziale ed escludendo ogni immissione dall'esterno; c) la previsione di un procedimento negoziale tra delegazione di parte pubblica ed una delegazione delle organizzazioni sindacali, da attivare con cadenza quadriennale, adesso triennale ai sensi del comma 5 dell'art. 63 del d.lgs. n. 150 del 2009, tanto per la parte economica che normativa.

Il trattamento economico, omnicomprensivo, non inferiore a quello della dirigenza statale contrattualizzata, è articolato in tre componenti: stipendiale di base, correlata alle posizioni funzionali ricoperte ed agli incarichi di responsabilità esercitati, rapportata ai risultati conseguiti rispetto agli obiettivi assegnati.

La legge delega ha disposto, altresì, che al rapporto di impiego, di natura pubblicistica (art. 2), si applica la deroga di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001. Conseguentemente, è sottratto alla disciplina contrattuale del "comparto ministeri".

Il decreto legislativo ha ripartito il personale in tre ruoli: dirigente di istituto penitenziario, dirigente di esecuzione penale esterna e dirigente medico psichiatra. La procedura negoziale è disciplinata dall'art. 23 e prevede la sottoscrizione di un'ipotesi di accordo, che non può comunque comportare, direttamente o

²⁷ In precedenza, l'art. 40 della legge 15 dicembre 1990, n. 305, sull'ordinamento del corpo di polizia penitenziaria, aveva equiparato lo *status* giuridico ed economico del personale dirigente e direttivo dell'Amministrazione penitenziaria al personale dirigente e direttivo delle corrispondenti qualifiche della Polizia di Stato (disciplinato dalla legge 1° aprile 1981, n. 121). Questa equiparazione è venuta meno per effetto dell'art. 41, comma 5, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, che ha disposto la cessazione dell'efficacia del richiamato art. 40 a partire dall'entrata in vigore del primo rinnovo contrattuale, con la conseguenza che lo *status* giuridico ed economico del personale dirigente e direttivo dell'Amministrazione penitenziaria era sottoposto all'ordinaria contrattualizzazione prevista in via generale per il pubblico impiego.

indirettamente, anche a carico di esercizi successivi, impegni eccedenti quanto stabilito nel documento di programmazione economico-finanziaria.

Verificate le compatibilità finanziarie, il Consiglio dei ministri approva l'ipotesi di accordo e lo schema di decreto del Presidente della Repubblica che viene inviato alla Corte dei conti per il controllo.

Non è ancora stato siglato il primo accordo sindacale relativo al quadriennio 2006-2009.

7.6.2. Consistenza e struttura

Complessivamente, l'organico previsto raggiunge nel 2008 le 501 unità. La *tabella 18* evidenzia la consistenza, nel triennio 2006-2008, del personale in servizio e mostra una diminuzione del 6,5%, con un calo della presenza femminile del 5%. Pertanto, aumenta l'incidenza delle donne (60%) sul totale del personale in servizio. Tale percentuale si conferma anche nei dati provvisori relativi all'anno 2009.

Tabella 18

Personale in servizio

Qualifiche	2006		2007		2008	
	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne
Dirigente generale penitenziario	22	3	22	3	25	3
Dirigente penitenz. con incarichi sup.	0	0	0	0	0	0
Dirigente penitenziario	484	295	472	288	448	280
Totale	506	298	494	291	473	283

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

7.6.3. La spesa

Dai dati del conto annuale risulta nel 2008 un incremento della retribuzione lorda rispetto al 2007, ma che non recupera il livello del 2006, anno nel quale sono stati pagati arretrati per circa 2,3 milioni.

Si osserva tuttavia che il dato complessivo di 36 milioni è attualmente oggetto di verifica da parte della Ragioneria generale dello Stato-IGOP, in quanto non appare certo nel suo ammontare il dato della retribuzione individuale di anzianità (RIA) per il 2008 che, diversamente da quanto riportato nel conto annuale, potrebbe attestare una spesa complessiva minore (pari a 34,5 milioni).

Nel 2008 la retribuzione fissa rappresenta il 58% della spesa complessiva. La retribuzione media registra un aumento del 12,9% sul 2007.

Tabella 19

Spesa per retribuzioni

(migliaia di euro)

Categoria	Anni	Retribuzione fissa	Retribuzione accessoria	Retribuzione lorda
Carriera penitenziaria	2006	20.233	16.210	36.443
	2007	18.212	15.312	33.524
	2008	20.789	15.210	36.000

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

Tabella 20

Retribuzione media

(valori in euro)

Macrocategoria	Anno	Stipendio e IIS	RIA	13 [^] mens.	Totale voci stipendiali	Straor.	Ind. fisse	Altre ind. acc.	Totale ind. acces.	Retribuz. comples.
Carriera penitenziaria	2006	32.751	0	2.763	35.514	4.599	26.872	564	32.035	67.549
	2007	33.946	58	2.864	36.867	3.824	26.702	470	30.995	67.863
	2008	34.913	5.004	4.316	44.233	4.146	28.217	0	32.362	76.595

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

7.7. Il personale appartenente ai Corpi di polizia

7.7.1. 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 "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 propri.

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 dei Corpi di polizia, qualunque ne sia il tipo di ordinamento – civile e

militare – hanno consentito di raggiungere una maggiore omogeneità nel trattamento economico, anche se permangono differenze in ragione della atipicità che caratterizza le forme di impiego del personale e la disciplina delle funzioni espletate.

Le norme specifiche concernenti l'ordinamento, lo stato giuridico, il trattamento economico e la progressione in carriera distinguono l'aggregato in esame dalle categorie del personale contrattualizzato (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 COCER²⁸.

La disciplina emanata con i decreti del Presidente della Repubblica di cui al comma 11 dell'art. 7 del d.lgs. 12 maggio 1995, n. 195, ha durata triennale tanto per la parte economica che normativa, a decorrere dai termini di scadenza previsti dai precedenti decreti, e conserva efficacia fino alla data di entrata in vigore dei decreti successivi (comma 2 dell'art. 63 del d.lgs. n. 150 del 2009).

Con il d.P.R. 28 aprile 2006, n. 220, sono stati recepiti i risultati della 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).

Detto decreto è stato da ultimo integrato con il d.P.R. 16 aprile 2009, n. 51, sempre con riferimento per la parte normativa al periodo 2006/2009, e per la parte economica al biennio 2006/2007. In particolare, in applicazione dell'art. 15 del d.l. 1° ottobre 2007, n. 159²⁹, gli stipendi annui lordi del personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile, di cui all'art. 2, comma 3, del d.P.R. citato n. 170 del 2007 (ruoli della Polizia di Stato, del Corpo della polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato), con esclusione dei dirigenti e del personale di leva, sono stati retrodatati al 1° febbraio 2007.

²⁸ 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 GdF 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, comma 3 del 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.

²⁹ Convertito, in legge, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 29 novembre 2007, n. 222.

L'art. 5 del richiamato d.P.R. n. 51 del 2009 ha altresì incrementato il fondo per l'efficienza dei servizi istituzionali per gli anni 2007, 2008 ed a decorrere dal 2009 rispettivamente di 19,701 milioni, 49,682 milioni e di 13,733 milioni. Per il solo 2009, gli importi sono stati ulteriormente incrementati per 260 mila euro.

Sono stati retrodatati al 1° febbraio 2007, ai sensi dell'art. 25 del decreto-legge in parola, anche gli stipendi annui lordi, in applicazione dell'art. 15 del d.l. n. 159 del 2007, delle le Forze di polizia ad ordinamento militare (ruoli dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza), con esclusione dei dirigenti e del personale di leva. Analogamente a quanto previsto per le Forze di polizia ad ordinamento civile, è stato integrato il fondo per l'efficienza dei servizi istituzionali, per gli anni 2007, 2008 e, a decorrere dal 2009, rispettivamente di 24,924 milioni, di 75,240 milioni e di 18,950 milioni. Per il solo 2009, gli importi sono stati ulteriormente incrementati per 112 mila euro.

7.7.2. Consistenza e struttura

Nel 2008 l'organico dei Corpi di polizia è aumentato di 3.597 unità. E' stata interessata all'incremento in particolare l'Arma dei carabinieri (+3.462), seguita dal Corpo forestale dello Stato (+145), mentre di minor rilievo è l'aumento della Polizia penitenziaria (+12). Di segno contrario è l'andamento dell'organico della Polizia di Stato, diminuito di 22 unità. Nel totale delle presenze non sono considerati i cappellani militari che, per il 2008, sono pari a 61 unità. Nel 2008, complessivamente, le donne presenti nei Corpi di polizia sono 21.543. Per quanto riguarda l'Arma dei carabinieri, alla medesima data, erano 913³⁰, la Polizia di Stato 14.894, la Guardia di finanza 707, la Polizia penitenziaria 3.427 e il Corpo forestale 1.602.

Tabella 21

Dotazione organica e personale in servizio

Corpi di polizia	2006			2007			2008		
	Organico	Presenze	%	Organico	Presenze	%	Organico	Presenze	%
Polizia di Stato	117.171	108.914	93,0	117.171	106.986	91,3	117.171	106.057	90,5
Carabinieri	114.778	111.081	96,8	114.778	111.924	97,5	118.240	110.822	93,7
Guardia di finanza	67.982	64.942	95,5	68.134	64.282	94,3	68.134	63.323	92,9
Polizia penitenziaria	45.109	42.287	93,7	45.109	41.405	91,8	45.121	40.717	90,2
Corpo forestale	9.215	8.988	97,5	9.215	8.834	95,9	9.360	9.836	105,1
Totale	354.277	336.212	94,9	354.429	333.431	94,1	358.026	330.755	92,4

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

Le presenze comprendono anche "Altro personale" (allievi e personale contrattista).

³⁰ Al 31 dicembre 2009, 1.075 – Dati comunicati dal Ministero della difesa – Arma dei carabinieri.

L'art. 3, comma 89, della legge finanziaria 2008³¹, 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 tutti i Corpi di polizia. Tali risorse possono essere destinate anche al reclutamento del personale proveniente dalle Forze armate.

Nel 2008, ancora altri provvedimenti hanno autorizzato assunzioni di personale a tempo indeterminato.

Ai sensi del comma 523³² dell'art. 1 della legge finanziaria 2007, il Ministero dell'interno³³, 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 milioni 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 milioni nel 2008 e 9,1 a regime, anch'esse assunte entro il 2008.

Sempre nel comparto dei Corpi 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 milioni per il 2008 e di circa 139,2 a regime, con le modalità illustrate nella *tabella* che segue. Il Ministero dell'interno, sulla base di questa autorizzazione ha assunto entro l'anno 1.046 unità.

Tabella 22

(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

Nonostante ciò, la consistenza (comprensiva anche degli allievi e del personale ausiliario) è diminuita rispetto al precedente esercizio di 2.676 unità e rispetto al 2006 di 5.457 unità (*tabella 21*). I dati relativi al Corpo forestale dello Stato devono essere valutati tenendo presente, come già detto, che nel personale in

³¹ La norma ha motivato le assunzioni in deroga al divieto posto dalla normativa vigente con le 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.

³² Il comma 523 ha autorizzato le Amministrazioni dello Stato, ivi compresi i Corpi di polizia e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, 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.

³³ 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.

servizio sono compresi anche gli allievi e il personale ausiliario. Ciò comporta una percentuale di copertura dell'organico più alta rispetto al dato effettivo.

L'Arma dei carabinieri e la Polizia di Stato coprono rispettivamente il 33% ed il 32% del totale del personale, la Guardia di finanza il 19%, la Polizia penitenziaria il 13% ed il Corpo forestale dello Stato il 3%.

Ulteriori assunzioni, nel rispetto delle dotazioni organiche, sono state autorizzate per il 2009, ai sensi dell'art. 61, comma 22, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112³⁴, per una spesa massima di 100 milioni. Il d.P.R. 21 aprile 2009 ha provveduto a ripartire le risorse tra le diverse Forze di polizia, come da *tabella* che segue, autorizzando l'assunzione di complessive 2.578 unità. Le risorse messe a disposizione per queste assunzioni sono destinate prioritariamente al reclutamento di personale proveniente dalle Forze armate³⁵.

Tabella 23

Assunzioni per l'anno 2009

(importi in migliaia di euro)		
Amministrazione	Unità autorizzate	Onere a regime
Arma Carabinieri	900	31.500
Polizia di Stato	906	31.486
Guardia di finanza	383	13.986
Polizia penitenziaria	299	9.991
Corpo forestale	90	2.995
TOTALE	2.578	89.958

Il Ministero dell'interno ha assunto tutte le unità previste dal provvedimento autorizzativo; inoltre, ai sensi del d.P.C.M. 19 ottobre 2009, che ha autorizzato l'assunzione di 223 unità, 100 sono state assunte entro il medesimo anno. Successivamente, il d.P.C.M. 17 novembre 2009 ha autorizzato l'assunzione di ulteriori 76 unità, delle quali è stata assunta una.

7.7.3. La spesa

La spesa lorda è rimasta sostanzialmente invariata, con un incremento assolutamente non significativo per la retribuzione accessoria, a fronte di una diminuzione di quella fissa.

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, l'art. 4, comma 3, del d.l. 29 novembre 2008, n. 185³⁶, ha previsto, nel limite complessivo di spesa di 60 mln, sul trattamento economico accessorio, una riduzione dell'imposta sul reddito delle

³⁴ Convertito nella legge, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133.

³⁵ Il termine per procedere alle assunzioni di personale a tempo indeterminato, è stato prorogato al 31 maggio 2010 dall'art. 4, comma 7, del d.l. 30 dicembre 2009, n. 194, , convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25.

³⁶ Convertito in legge, con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2.

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.

Tabella 24

Spesa totale per retribuzioni

(migliaia di euro)

Corpi di polizia	2006			2007			2008		
	Retr. fissa	Retr. acces.	Retr. lorda	Retr. fissa	Retr. acces.	Retr. lorda	Retr. fissa	Retr. acces.	Retr. lorda
Polizia di Stato	2.277.277	1.444.770	3.722.047	2.361.364	1.418.309	3.779.673	2.328.419	1.455.472	3.783.891
Carabinieri	2.320.456	1.622.840	3.943.295	2.463.730	1.558.703	4.022.433	2.436.801	1.593.483	4.030.284
Guardia di finanza	1.397.128	893.537	2.290.665	1.418.331	905.739	2.324.070	1.459.830	912.922	2.372.753
Polizia penitenziaria	830.311	532.845	1.363.157	854.423	522.962	1.377.385	847.019	543.408	1.390.426
Corpo forestale	183.467	95.796	279.263	201.492	93.143	294.635	195.966	92.039	288.004
Cappellani militari	1.733	1.033	2.765	2.089	1.365	3.454	2.240	1.373	3.614
TOTALE	7.010.371	4.590.821	11.601.192	7.301.429	4.500.220	11.801.649	7.270.276	4.598.696	11.868.973

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

Tabella 25

Retribuzione media del personale dei Corpi di polizia

(valori in euro)

Macrocategoria	Anno	Stipendio e IIS	RIA	13 [^] mens.	Totale voci stipendiali	Straor.	Inden. fisse	Altre inden. acc.	Totale inden. acces.	Retribuz. comples.
Corpi di polizia	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
	2008	19.263	439	2.377	22.080	2.059	8.823	2.970	13.852	35.931

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

7.8. Il personale delle Forze armate

7.8.1. Considerazioni introduttive

Il personale facente parte del comparto “Forze Armate” è suddiviso in quattro aree (Aeronautica, Marina, Esercito e Capitanerie di porto), ciascuna delle quali articolata in quattro macrocategorie di personale: dirigenti, personale con trattamento superiore, personale non dirigente e altro personale. Nella macrocategoria “Altro personale” sono ricompresi 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). Successivamente, con d.P.R. 16 aprile 2009, n. 52 è stato recepito il provvedimento di concertazione integrativo relativo al quadriennio 2006-2009 ed al biennio economico 2006-2007, con esclusione dei dirigenti e del personale di leva.

La decorrenza dei nuovi stipendi è retrodatata al 1° febbraio 2007 e riassorbono gli incrementi già attribuiti per effetto dell'art. 2 del d.P.R. n. 171 del 2007.

7.8.2. Consistenza e struttura

La *tabella 26* illustra l'evoluzione delle complessive unità di personale nel triennio 2006-2008. Ne emerge, nel 2008, una inversione, seppur non particolarmente significativa e riferibile esclusivamente al settore Esercito, del *trend* di decremento sottolineato nelle precedenti relazioni.

Tabella 26

Forze armate: consistenza del personale

		Unità in servizio		
		2006	2007	2008
Capitanerie	Dirigenti	135	134	135
	Personale con trattamento superiore	399	397	395
	Personale non dirigente	6.630	6.661	7.130
	Altro personale	3.798	3.788	3.087
	<i>Totale</i>	<i>10.962</i>	<i>10.980</i>	<i>10.747</i>
Esercito	Dirigenti	1.415	1.447	1.487
	Personale con trattamento superiore	7.419	6.698	7.236
	Personale non dirigente	54.778	58.215	60.391
	Altro personale	47.182	37.707	36.053
	<i>Totale</i>	<i>110.794</i>	<i>104.067</i>	<i>105.167</i>
Marina	Dirigenti	597	627	630
	Personale con trattamento superiore	1.906	2.200	2.239
	Personale non dirigente	23.883	23.668	24.861
	Altro personale	7.995	6.407	4.902
	<i>Totale</i>	<i>34.381</i>	<i>32.902</i>	<i>32.632</i>
Aeronautica	Dirigenti	776	748	741
	Personale con trattamento superiore	2.950	2.972	3.041
	Personale non dirigente	36.329	37.108	37.982
	Altro personale	4.630	2.922	1.505
	<i>Totale</i>	<i>44.685</i>	<i>43.750</i>	<i>43.269</i>
Cappellani militari		125	126	125
TOTALE		200.947	191.825	191.940

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

In totale, il dato 2008 si è ridotto, nei confronti del 2006, di 9.007 unità (4,5%) ed è aumentato, rispetto al 2007, di 115 unità.

- l'area Capitanerie, che dal 2003 registrava un continuo incremento, presenta per la prima volta una flessione rispetto al 2007 di 233 unità;

- l'area dell'Esercito, dopo la riduzione di 6.727 unità registrata nel 2007, che ha interessato il personale con trattamento superiore e la categoria "altro personale", aumenta di 1.100 unità;

- l'area Marina evidenzia, dopo l'incremento del quinquennio 2001-2005, una riduzione complessiva nel triennio del 5% (-0,8% rispetto al 2007), dovuto al calo della categoria "altro personale" (-23%, sempre rispetto al 2007);

- l'area Aeronautica espone una riduzione complessiva di 1.416 unità (3,1% rispetto al 2006) che interessa quasi esclusivamente la categoria "altro personale" (-48% rispetto al 2007), andamento già manifestatosi nei precedenti esercizi (la riduzione di dirigenti è pari al 4,5% rispetto al 2006).

La *tabella 27* espone le percentuali di copertura degli organici delle diverse componenti delle Forze armate.

Tabella 27

Dotazioni organiche

Forze armate	2006		2007		2008	
	Unità	%	Unità	%	Unità	%
Capitanerie	10.794	102	10.794	102	10.794	100
Esercito	116.829	95	114.137	91	108.839	97
Marina	37.423	92	34.808	95	34.725	94
Aeronautica	48.055	93	47.366	92	46.921	92
Totale	213.101	94	207.105	93	201.279	95

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

7.8.3. La spesa

La spesa complessiva del personale in esame si è incrementata di circa il 3% nel triennio 2006-2008. La retribuzione fissa relativa al 2008, che incide per il 68,5% sul totale della spesa, ha subito rispetto all'esercizio precedente un incremento del 3,2%; quella accessoria, del 2,4%.

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, la spesa per il trattamento complessivo si è incrementata complessivamente dal 2007, per il personale dell'Esercito, del 2,8% (+2,1% nel triennio); per l'Aeronautica del 2,9% (+3,7% nel triennio); per la Marina, del 2,9% (+2,8% nel triennio); per le Capitanerie, del 3,6% (+9,4% nel triennio).

Per quanto riguarda la "dirigenza" si ricorda 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 retributive³⁷, compresa l'indennità integrativa speciale.

Tabella 28

Spesa per trattamento economico fisso ed accessorio

(migliaia di euro)

		Spesa per trattamento economico fisso			Spesa per trattamento economico accessorio		
		2006	2007	2008	2006	2007	2008
Capitanerie	Dirigenti	7.809	7.769	8.365	4.825	5.642	6.048
	Personale con trattamento superiore	18.988	18.196	19.282	8.521	9.421	8.615
	Personale non dirigente	138.276	144.097	158.360	71.941	78.616	83.150
	Altro personale	42.982	3.717	1.985	15.785	59.061	52.635
	<i>Totale</i>	<i>208.054</i>	<i>173.779</i>	<i>187.992</i>	<i>101.073</i>	<i>152.740</i>	<i>150.449</i>
Esercito	Dirigenti	79.337	71.401	76.438	54.178	54.322	54.846
	Personale con trattamento superiore	292.631	294.785	306.481	120.929	127.824	137.577
	Personale non dirigente	1.208.410	1.271.830	1.312.341	506.273	555.452	559.649
	Altro personale	569.696	445.507	449.972	60.247	51.488	56.098
	<i>Totale</i>	<i>2.150.074</i>	<i>2.083.524</i>	<i>2.145.232</i>	<i>741.627</i>	<i>789.086</i>	<i>808.171</i>
Marina	Dirigenti	30.640	29.798	31.584	27.458	27.799	29.320
	Personale con trattamento superiore	66.581	69.017	73.897	30.708	34.821	36.809
	Personale non dirigente	549.379	529.181	560.904	298.451	319.607	331.681
	Altro personale	98.685	85.816	63.920	5.414	10.020	10.895
	<i>Totale</i>	<i>745.285</i>	<i>713.813</i>	<i>730.305</i>	<i>362.031</i>	<i>392.246</i>	<i>408.706</i>
Aeronautica	Dirigenti	42.896	41.348	40.878	37.474	37.104	37.378
	Personale con trattamento superiore	125.569	127.617	131.375	65.607	68.394	77.761
	Personale non dirigente	894.446	926.526	940.228	406.467	443.160	443.278
	Altro personale	59.220	7.182	28.112	8.778	3.020	3.559
	<i>Totale</i>	<i>1.122.132</i>	<i>1.102.673</i>	<i>1.140.592</i>	<i>518.327</i>	<i>551.678</i>	<i>561.976</i>
Cappellani militari		2.679	3.643	3.614	1.054	1.605	1.519
TOTALE		4.228.224	4.077.432	4.207.735	1.724.111	1.887.355	1.930.819

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

La retribuzione media nel triennio in esame si è incrementata del 5,1% (35.621 euro nel 2006, 37.005 nel 2007 e 37.445 nel 2008).

Per quanto attiene alla previsione normativa recata dall'art. 4, comma 3, del d.l. n. 185 del 2008, concernente la 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.

³⁷ 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.

Tabella 29

Spesa per trattamento economico complessivo

(migliaia di euro)

		Spesa per trattamento economico complessivo		
		2006	2007	2008
Capitanerie	Dirigenti	12.634	13.411	14.414
	Personale con trattamento superiore	27.509	27.616	27.897
	Personale non dirigente	210.217	222.714	241.510
	Altro personale	58.768	62.778	54.620
	<i>Totale</i>	<i>309.127</i>	<i>326.519</i>	<i>338.441</i>
Esercito	Dirigenti	133.515	125.723	131.284
	Personale con trattamento superiore	413.561	422.609	444.058
	Personale non dirigente	1.714.683	1.827.283	1.871.990
	Altro personale	629.943	496.995	506.070
	<i>Totale</i>	<i>2.891.701</i>	<i>2.872.609</i>	<i>2.953.402</i>
Marina	Dirigenti	58.098	57.597	60.904
	Personale con trattamento superiore	97.289	103.838	110.706
	Personale non dirigente	847.830	848.788	892.584
	Altro personale	104.099	95.836	74.816
	<i>Totale</i>	<i>1.107.316</i>	<i>1.106.059</i>	<i>1.139.010</i>
Aeronautica	Dirigenti	80.370	78.452	78.255
	Personale con trattamento superiore	191.176	196.011	209.136
	Personale non dirigente	1.300.914	1.369.687	1.383.506
	Altro personale	67.998	10.201	31.671
	<i>Totale</i>	<i>1.640.458</i>	<i>1.654.351</i>	<i>1.702.568</i>
Cappellani militari		3.732	5.248	5.133
TOTALE		5.952.335	5.964.787	6.138.554

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

7.9. Il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco

7.9.1. Considerazioni introduttive

Il rapporto di lavoro del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco è stato ricondotto dalla legge 30 settembre 2004, n. 252 e dal relativo d.lgs. 30 ottobre 2005, n. 217, al regime pubblicistico.

Il decreto legislativo ha previsto un procedimento negoziale, per taluni aspetti, analogo a quello dei Corpi di polizia e delle Forze armate, che si conclude con l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica, di durata triennale tanto per la parte economica che normativa (ai sensi del più volte richiamato art. 63 del d.lgs. n. 150 del 2009).

7.9.2. Consistenza e struttura

Nel 2008, l'organico del personale del Corpo non ha subito modifiche, mentre le presenze si sono incrementate, rispetto al 2007, di 447 unità (+1,4%), per effetto di diversi provvedimenti, che hanno autorizzato nuove assunzioni.

In particolare, ai sensi del comma 523 dell'art. 1 della 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, assunte tra il 2008 ed il 2009, per una spesa di circa 4,5 mln nel 2008 e di 9,1 a regime. La decorrenza, compatibile con le corrispondenti risorse assegnate, non poteva essere comunque anteriore al 1° luglio dello stesso anno.

La legge finanziaria 2008, all'art. 1, comma 346, ha autorizzato l'assunzione di personale nella sola qualifica di vigile del fuoco per una spesa di 7 milioni annui nel 2008, 16 nel 2009 e 10 nel 2010. Sulla base di questo *plafond* di spesa l'Amministrazione ha previsto l'assunzione di 400 unità, di cui 294 ancora da assumere.

Per il 2009, il già citato d.P.R. 21 aprile 2009 ha autorizzato l'assunzione di ulteriori 297 unità, per una spesa massima di circa 10 milioni.

Successivamente, in relazione alla straordinaria necessità di risorse umane da impiegare in Abruzzo per le esigenze legate all'emergenza sismica e alla successiva fase di ricostruzione ed al fine di mantenere, nel contempo, la piena operatività del sistema del soccorso pubblico e della prevenzione degli incendi su tutto il territorio nazionale, il decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78³⁸, al comma 35-*sexies* dell'art. 17, ha autorizzato l'assunzione straordinaria, dal 31 ottobre 2009, di un contingente di vigili del fuoco nei limiti di spesa di 4 milioni di euro per l'anno 2009 e di 15 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2010.

L'Amministrazione ha comunicato che, complessivamente, sono state previste 1.280 assunzioni, quasi tutte perfezionate, ed ha segnalato che, alla luce dei complessi compiti assegnati al Corpo e del ripetersi di situazioni di emergenza che impegnano il personale, sarebbe opportuna una diversa determinazione degli organici.

Tabella 30

Percentuale di copertura della dotazione organica

Macrocategoria	2006			2007			2008		
	Organico	Pers. in servizio	%	Organico	Pers. in servizio	%	Organico	Pers. in servizio	%
Corpo dei vigili del fuoco	34.710	31.995	92,2	34.710	31.535	90,9	34.710	31.982	92,1

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

Le donne hanno fatto il loro ingresso nel Corpo nel 1989. Da allora le presenze sono aumentate nei settori amministrativo-contabile ed informatico, oltre che nei ruoli tecnici ed anche in quelli strettamente operativi; deve altresì segnalarsi il numero in incremento delle volontarie. Dopo la nomina avvenuta nel maggio

³⁸ Convertito in legge, con modificazioni, dall' art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2009, n. 102.

2005 della prima donna comandante dei vigili del fuoco, sono state nominate altre tre donne dirigenti del Corpo.

Tabella 31

Consistenza del personale a tempo indeterminato

Corpo dei vigili del fuoco	2006		2007		2008	
	Pers. in servizio	di cui donne	Pers. in servizio	di cui donne	Pers. in servizio	di cui donne
Dirigenti	194	4	189	4	172	4
Personale direttivo	529	51	563	52	587	54
Personale non dirigente	31.272	1.816	30.783	1.842	31.223	1.848
TOTALE	31.995	1.871	31.535	1.898	31.982	1.906

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

Nel personale in servizio non è stato compreso il personale a tempo determinato, che nel 2008 risulta pari a 3.605 unità.

7.9.3. La spesa

Nel 2008 la spesa complessiva ha registrato incrementi del 5% rispetto al 2006 (anno in cui sono stati corrisposti arretrati per circa 57 mln) e dell'11,6% nei confronti del 2008. Il 68,5% è rappresentato dalla componente fissa della retribuzione, che segna un'ulteriore flessione rispetto ai due esercizi precedenti (71% nel 2007 e 72,5% nel 2006), a vantaggio della componente accessoria, anche per effetto del pagamento di arretrati degli anni precedenti e dell'incremento della spesa per straordinario. Si segnala che nei bilanci del Ministero dell'interno degli ultimi esercizi hanno un peso rilevante oneri sommersi per mancato pagamento di prestazioni di lavoro straordinario (nel 2008 per circa 14,6 milioni). Per sanare tale situazione, che ha riguardato anche il personale della Polizia di Stato, l'Amministrazione ha chiesto l'accesso al fondo per i debiti pregressi; le assegnazioni, che comunque non hanno consentito il completo ripiano dei debiti, ha determinato una crescita della voce "arretrati".

Anche a favore del Corpo nazionale dei vigili del fuoco trova applicazione il disposto dell'art. 4, comma 3, del d.l. n. 185 del 2008, di cui si è detto nei precedenti paragrafi, con riferimento al Comparto sicurezza.

Tabella 32

Spesa per retribuzioni lorde - Anni 2006/2008

Anno	(migliaia di euro)		
	Spesa per retr. fisse (a)	Spesa per retr. access. (b)	Spesa per retr. lorde (a+b)
2006	695.428	265.729	961.157
2007	642.686	261.566	904.252
2008	691.692	317.120	1.008.812

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

Tabella 33

*Spesa per competenze fisse per il personale
dei vigili del fuoco - Anni 2006/2008*

(migliaia di euro)

Anno	Stipendio	IIS	RIA	13 [^] mens.	Arretr anno corr.	Arretr. anni prec.	Recuperi	TOTALE
2006	569.227	0	8.812	60.934	0	56.811	-356	695.428
2007	570.627	0	8.759	60.916	0	3.119	-735	642.686
2008	589.436	0	7.215	63.534	0	33.451	-1.944	691.692

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

Tabella 34

*Spesa per competenze accessorie
per il personale dei Vigili del fuoco - Anni 2006/2008*

(migliaia di euro)

Anno	Retribuzione di posizione	Retribuzione di risultato	Inden. varie	Straord.	Altre spese acces.	Arretr. anni prec.	TOTALE
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
2008	5.304	993	201.719	30.287	46.668	32.150	317.120

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

Tabella 35

Retribuzione media del personale del Corpo dei vigili del fuoco - Anni 2006/2008

(valori in euro)

Macrocategoria	Anno	Stipendio e IIS	RIA	13 [^] mens.	Totale voci stipendiali	Straord.	Ind. fisse	Altre ind. acc.	Totale inden. acces.	Retribuz. comples.
Corpo dei vigili del fuoco	2006	17.917	277	1.918	20.112	856	5.707	1.748	8.311	28.423
	2007	17.959	276	1.917	20.151	910	5.771	1.192	7.873	28.025
	2008	18.832	231	2.030	21.093	968	6.225	1.912	9.105	30.197

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

CAPITOLO OTTAVO

RETRIBUZIONI, COSTO DELLA VITA E PRODUTTIVITA' DEL LAVORO PUBBLICO

8.1. Politiche dei redditi ed inflazione - 8.2. Spesa per redditi e produttività del lavoro - 8.3. Produttività del lavoro pubblico e investimenti in capitale produttivo: un rapporto da approfondire

8.1. Politiche dei redditi ed inflazione

La Corte, con la precedente relazione, ha delineato un primo bilancio sui risultati conseguiti nella vigenza dell'accordo del 3 luglio 1993, in termini di coerenza tra la crescita della spesa per redditi da lavoro dipendente delle pubbliche amministrazioni, l'andamento dell'inflazione ed il contesto macroeconomico di riferimento.

I dati più recenti relativi all'andamento delle predette variabili confermano, sia pure in un diverso contesto, la tendenza evidenziata.

Infatti, nonostante il maggior rigore nella definizione delle disponibilità per i rinnovi contrattuali relativi al biennio 2008-2009, la spesa per redditi da lavoro dipendente continua a mostrare un andamento superiore alla dinamica del prodotto interno lordo (PIL) e del tasso di inflazione effettivo.

La *figura 1* mostra l'andamento delle variazioni, nel periodo 2001-2009, della spesa per redditi da lavoro dipendente¹, confrontato con quello del TIP e con le variazioni degli indici di rilevazione dell'inflazione NIC² e IPCA³.

Dal grafico si rileva che nel 2009 l'inflazione è risultata inferiore al TIP⁴, contrariamente all'anno precedente; la variazione della spesa per redditi, anche se inferiore al TIP, è comunque risultata superiore all'inflazione effettiva⁵.

¹ ISTAT, Tavola 1 - Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche, Anni 1980-2008, contenuta nella statistica dei "Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche" pubblicata il 1° luglio 2009; per il 2009 e gli aggiornamenti degli anni 2005-2008, Conto economico trimestrale delle Amministrazioni pubbliche (tavola serie storiche), pubblicata il 2 aprile 2010.

² Indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività.

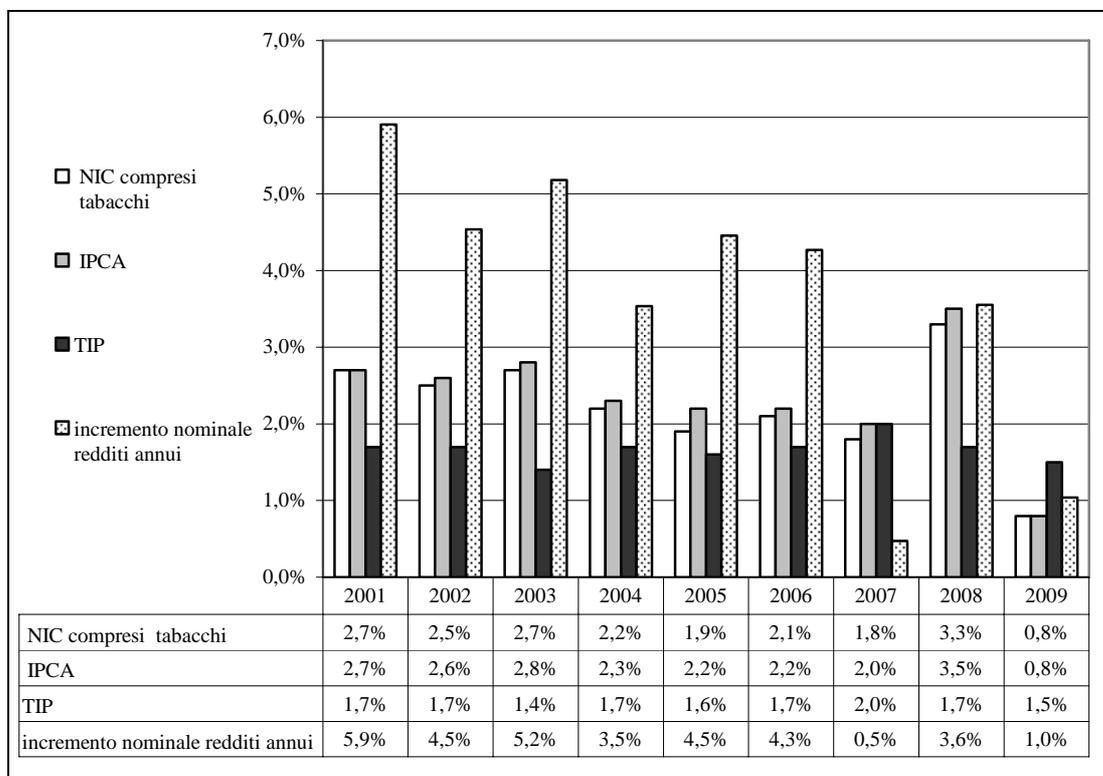
³ L'IPCA (indice dei prezzi al consumo armonizzato per i paesi dell'UE), previsto dall'accordo quadro sugli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009, rappresenta, a partire dalla prossima tornata contrattuale, il nuovo parametro di riferimento per la programmazione della spesa di personale.

⁴ In sede di stanziamento delle risorse dei rinnovi è stato previsto un TIP 2009 pari all'1,5%, negli ultimi documenti di programmazione del 2009 il TIP per il medesimo anno è stato rivisto allo 0,7%.

⁵ Come esplicitato nel capitolo secondo del presente referto, i contratti relativi al biennio economico 2008-2009 riconoscono incrementi sostanzialmente in linea con il TIP. Tale moderazione salariale ha consentito di contenere la crescita della spesa per redditi nel 2009, anno in cui si sono concentrati i principali effetti di cassa dei rinnovi contrattuali.

Figura 1

Variazioni della spesa per redditi da lavoro dipendente e degli indici di inflazione

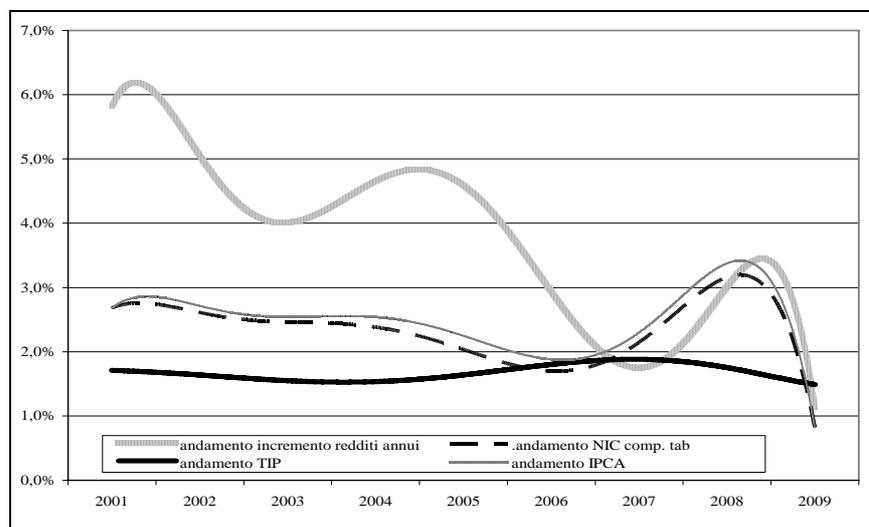


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT e DPEF.

Quanto sopra si evince meglio dalla successiva *figura 2* che mostra, in modo dinamico, l'evoluzione delle stesse grandezze riportate nella *figura 1*. La spesa per redditi da lavoro dipendente nel 2008 torna ad essere superiore all'andamento dell'inflazione e mantiene tale *trend* nel 2009 nonostante la flessione registrata, in relazione al moderato andamento del costo della vita nell'anno (0,8%).

Figura 2

Variazioni della spesa per redditi da lavoro dipendente e degli indici di inflazione



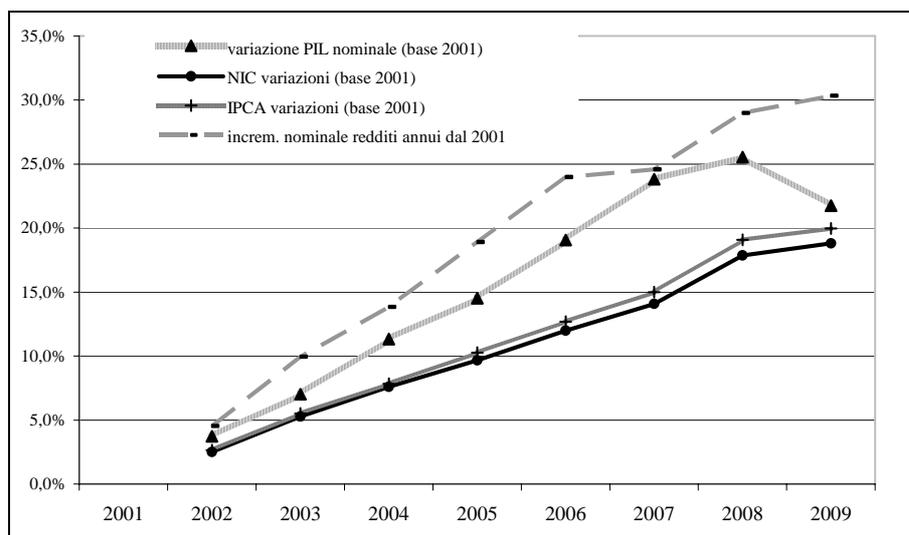
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT e DPEF.

La figura 3 mostra le variazioni cumulate, rispetto al 2001, dei redditi da lavoro, del PIL nominale e degli indici dei prezzi.

Si evidenzia un'accentuazione nell'ultimo biennio⁶ della forbice tra la crescita dei redditi da lavoro e il PIL.

Figura 3

Variazioni delle grandezze nominali (PIL, redditi da lavoro, NIC, IPCA) rispetto al 2001



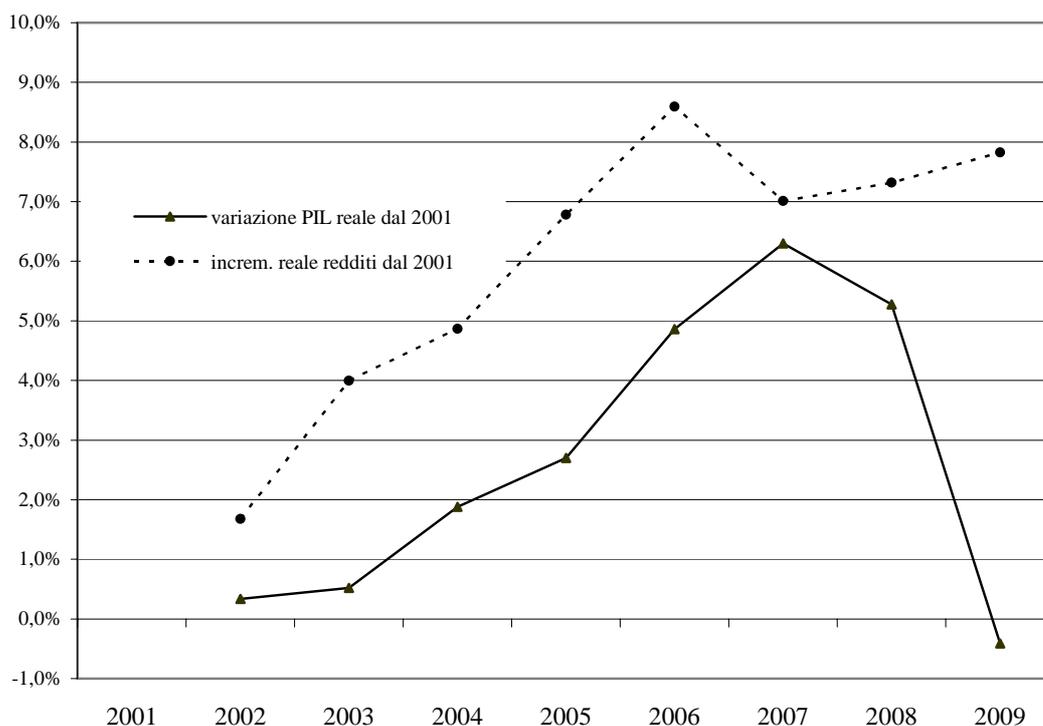
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

⁶ Il PIL reale ha visto un calo dell'1,3% nel 2008 e del 5,1% nel 2009; il PIL nominale evidenzia una crescita dell'1,4% nel 2008 (ampiamente ridimensionata dal valore doppio del relativo deflatore), mentre per il 2009 si registra un valore negativo pari a -3% in linea con l'andamento del PIL reale (fonte ISTAT, Conti economici nazionali, 1 marzo 2010).

Il predetto divario è ancora più evidente in termini reali, come mostrato nella figura 4⁷. L'andamento del grafico conferma la generale tendenza già segnalata nella relazione 2009 (spesa per redditi costantemente superiori alle variazioni del PIL), con una forte accentuazione della forbice negli ultimi due anni in considerazione del forte calo del prodotto interno lordo, che nel 2009 si attesta a valori addirittura inferiori al 2001.

Figura 4

Variazione reale PIL e redditi reali dal 2001



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

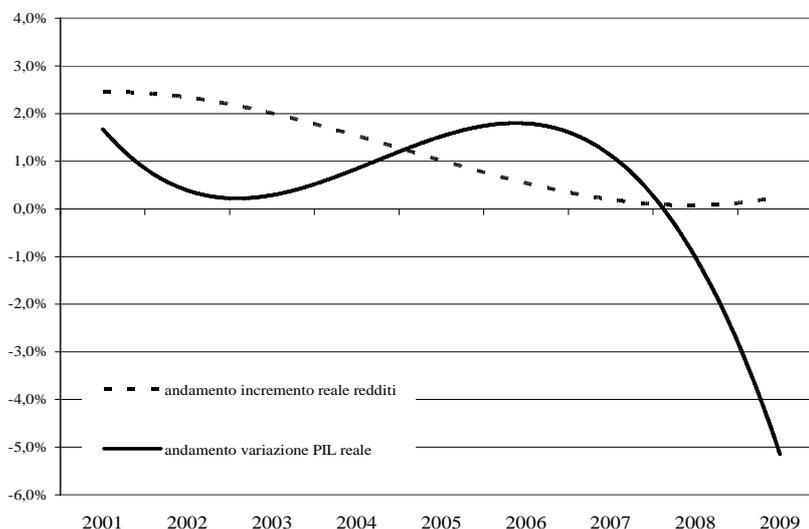
Effettuando un raffronto anno per anno (figura 5) si rileva che l'incremento della spesa per redditi reale è stato per un breve periodo inferiore alla variazione del PIL, mentre nell'ultimo biennio risulta sempre più marcato il divario tra le due

⁷ 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 nel 2007, per poi risalire notevolmente nel 2008, a valle dei ritardati rinnovi contrattuali e dell'andamento in crescita dell'inflazione, per poi quasi azzerarsi al 2009 (0,6%).

grandezze per effetto, da un lato, della spesa in termini di cassa connessa con i rinnovi contrattuali relativi al biennio 2008-2009 e, dall'altro, del forte calo del PIL.

Figura 5

Variazioni reali annue PIL e redditi

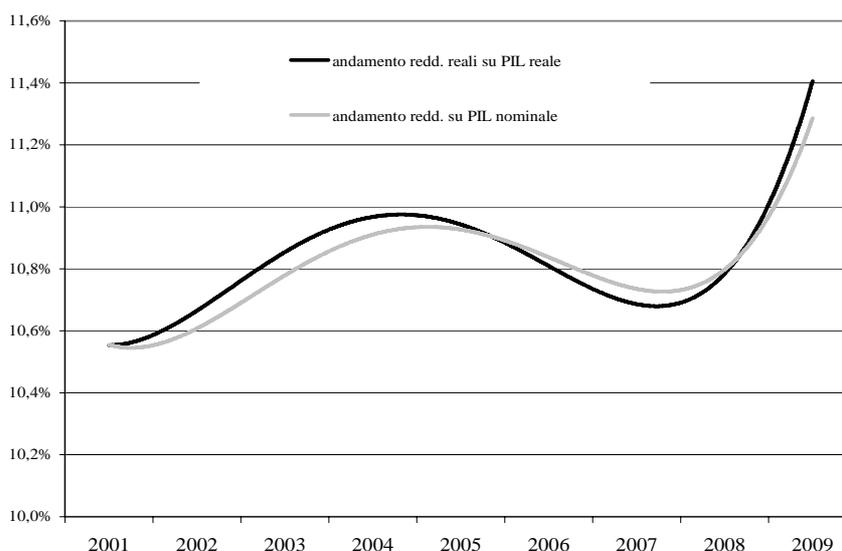


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

In termini percentuali il rapporto tra spesa per redditi da lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e PIL risulta pari al 10,5% nel 2001, vicino all'11% nel 2005-2006, con una tendenza al ribasso nel 2007, principalmente per i ritardi nei rinnovi contrattuali, con successive variazioni in aumento che riflettono l'andamento negativo della congiuntura economica fino al 2009, anno in cui il valore si attesta quasi all'11,5% (figura 6).

Figura 6

Quota redditi su PIL



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

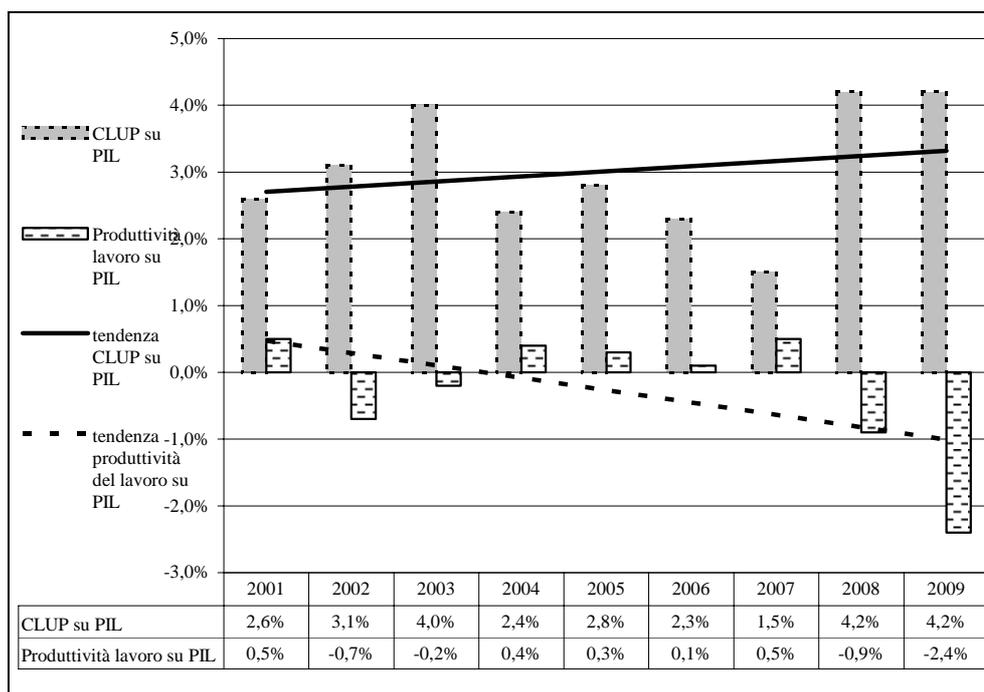
8.2. Spesa per redditi e produttività del lavoro

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.

La Nota di aggiornamento 2010-2012 del 28 gennaio 2010 conferma la crescita del costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP)⁸ (figura 7)⁹ già indicata negli ultimi documenti di finanza pubblica.

Figura 7

Produttività e CLUP su PIL



Fonte: DPEF, RPP e, per il 2009, Nota di aggiornamento 2010-2012 del 28 gennaio 2010.

Gli andamenti tendenziali mostrano ancora più marcatamente una diminuzione della produttività (linea tratteggiata) e un aumento del costo del lavoro per unità di prodotto (linea continua), con una divergenza tra le due variabili maggiormente significativa nell'ultimo periodo

⁸ Rappresenta il costo totale (salari, stipendi e *benefit*) di un'unità del fattore produttivo lavoro per ogni unità di prodotto.

⁹ 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 2010-2012 e, per l'anno 2009, la Nota di aggiornamento 2010-2012 del 28 gennaio 2010.

Le elaborazioni Eurostat in materia di produttività per ora di lavoro confermano tale negativo andamento¹⁰.

In tale complessivo contesto, la Corte ribadisce la necessità di elaborare per il settore pubblico significativi indicatori di produttività, indispensabili per giustificare incrementi retributivi superiori al mero mantenimento del potere di acquisto delle retribuzioni.

A tal fine, come esplicitato nel paragrafo successivo, la Corte sottolinea che talune indicazioni di massima idonee a valutare miglioramenti di efficienza nel settore pubblico, potrebbero derivare da un'analisi degli effetti indiretti sulla produttività del lavoro dei dipendenti degli investimenti volti a migliorare il contesto produttivo delle pubbliche amministrazioni.

8.3. Produttività del lavoro pubblico e investimenti in capitale produttivo: un rapporto da approfondire

Osserva la Corte che in qualunque organizzazione complessa che produce beni e servizi non valutabili sulla base dei prezzi di mercato, la produttività del lavoro potrebbe essere valutata indirettamente e a livello complessivo, dal rapporto della quantità e qualità del capitale utilizzato in relazione alla forza lavoro che lo utilizza, specie allorché gli investimenti si traducano in una innovazione tecnologica tale da determinare una riorganizzazione del processo produttivo, piuttosto che nella mera implementazione di strumenti già da tempo in uso.

Incrementi retributivi superiori al mero mantenimento del potere di acquisto dei salari potrebbero, in tale ipotesi, trovare adeguata giustificazione in un rapporto di congruenza, correlazione temporale e proporzionalità con l'andamento dell'intensità di capitale nella produzione pubblica¹¹, venendo in tal modo a compensare gli incrementi di produttività del lavoro necessariamente generati dagli investimenti.

È plausibile attendersi che un aumento di produttività in ambito pubblico possa contribuire a un miglioramento dell'efficienza del settore privato e riflettersi così positivamente¹² sull'economia reale e sulle variabili macroeconomiche di finanza pubblica. Tale assunto, dovrebbe forse essere approfondito, anche sulla base

¹⁰ Pubblicazioni Eurostat “*Growth rate of labour productivity per hour worked*” e “*Labour productivity per hour worked*” (aggiornate al 31 marzo 2010). Si evince dai citati studi come, a fronte di un valore di produttività del 2000 pari a 99,1 (fatto pari a 100 il valore della media dell'Unione europea a 15), nel 2008 il valore precipita a 88,8, quando la media Eurozona a 27 è pari a 87,4 ma sulla quale pesano anche gli ultimi ingressi, come la Romania che mostra valori dell'ordine di 39, mentre paesi come la Spagna sono indicati a 92,4. La produttività italiana per ora lavorata nel 2008 e 2009 è valutata in calo rispettivamente di -1,2% e -2%.

¹¹ In tale approccio la produzione pubblica verrebbe identificata, per convenzione statistica, con la “Spesa per consumi finali” della Pubblica Amministrazione, come definita nel “Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche” diffuso dall'ISTAT.

¹² Ad esempio: coesione sociale, supporto al privato, rispetto della fiscalità. In economia sono note come esternalità positive e rappresentano l'insieme degli effetti positivi che l'attività di un operatore comporta per altri agenti economici, effetti per i quali non può pretendere un compenso. In caso di effetti negativi si parla di diseconomie esterne o esternalità negative. La creazione di tali economie esterne è alla base della teoria che giustifica l'intervento dello Stato nell'economia di mercato (per combatterne i fallimenti), quest'ultima spesso colpevole di fondare il proprio profitto sulla creazione di esternalità negative, ribaltando i costi della propria attività su terzi senza alcun indennizzo a compensazione.

di un verifica storica degli andamenti dell'intensità di capitale e delle possibili sue relazioni con altre variabili.

Approfondimenti analitici sulle modalità di trasmissione di un miglioramento della produttività pubblica su quella privata potrebbero essere utili al fine di trarre elementi per migliorare la qualità degli investimenti pubblici, ottimizzarne la programmazione e porre le basi per impostare una dinamica salariale dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni coerente con gli effetti degli investimenti sull'economia reale del Paese.

Tale preliminare analisi dovrebbe, quindi, consentire un momento di riconciliazione fra le decisioni concernenti la programmazione degli investimenti nel settore pubblico (inclusi soprattutto quelli concernenti la formazione professionale dei dipendenti, intesi questi ultimi quale *capitale umano*) e quelle relative alla dinamica salariale, che sino ad ora hanno percorso strade indipendenti fra loro. Quanto sopra in modo tale da correlare la politica di incentivi economici a una previa verifica, anche sotto il profilo temporale, degli effetti positivi che il miglioramento del contesto produttivo ha effettivamente determinato sulla qualità delle prestazioni a livello collettivo ed individuale.

Fin dall'inizio, dunque le decisioni programmatiche in materia di innovazione tecnologica nelle amministrazioni pubbliche dovrebbero essere accompagnate da meccanismi di valutazione dei risultati in termini di maggior efficienza dell'azione pubblica, ai quali ancorare misure di incentivazione economica al personale in modo da mantenere congruente il rapporto tra il costo dei diversi fattori della produzione.

Ritiene, in definitiva, la Corte che un ulteriore parametro da prendere in considerazione per valutare la compatibilità economico finanziaria dei rinnovi contrattuali, dovrebbe essere rappresentato da una verifica della coerenza fra l'andamento nel tempo della intensità degli investimenti in capitale nella produzione e l'entità delle risorse da destinare al recupero della produttività (cioè di quelle eccedenti il mero recupero dell'andamento dell'inflazione).

Una preliminare ricostruzione, in termini generali e suscettibile di ulteriori approfondimenti metodologici, dell'andamento delle due variabili¹³ nel tempo mostra gli andamenti ciclici evidenziati nelle *figure* 8 e 9. Fino all'avvio della politica dei redditi attuata con l'accordo di luglio del 1993, la dinamica salariale risente dell'andamento sostenuto del tasso d'inflazione, mentre l'intensità di capitale mostra un andamento in progressivo affievolimento. Successivamente al citato accordo, che ha comunque determinato, in un contesto di progressiva attenuazione del fenomeno inflattivo, un momento di moderazione salariale, emerge un andamento maggiormente coerente fra l'intensità di capitale e la dinamica retributiva anche se tale apparente riconciliazione non sembra riferibile ad una voluta ricerca di correlazioni tra le due variabili e ad una unificazione dei processi decisionali.

¹³ Intensità del capitale nella produzione pubblica e incremento remunerazioni pubbliche.

Figura 8

Andamenti approssimati con curve continue (polinomiali) per agevolarne la lettura

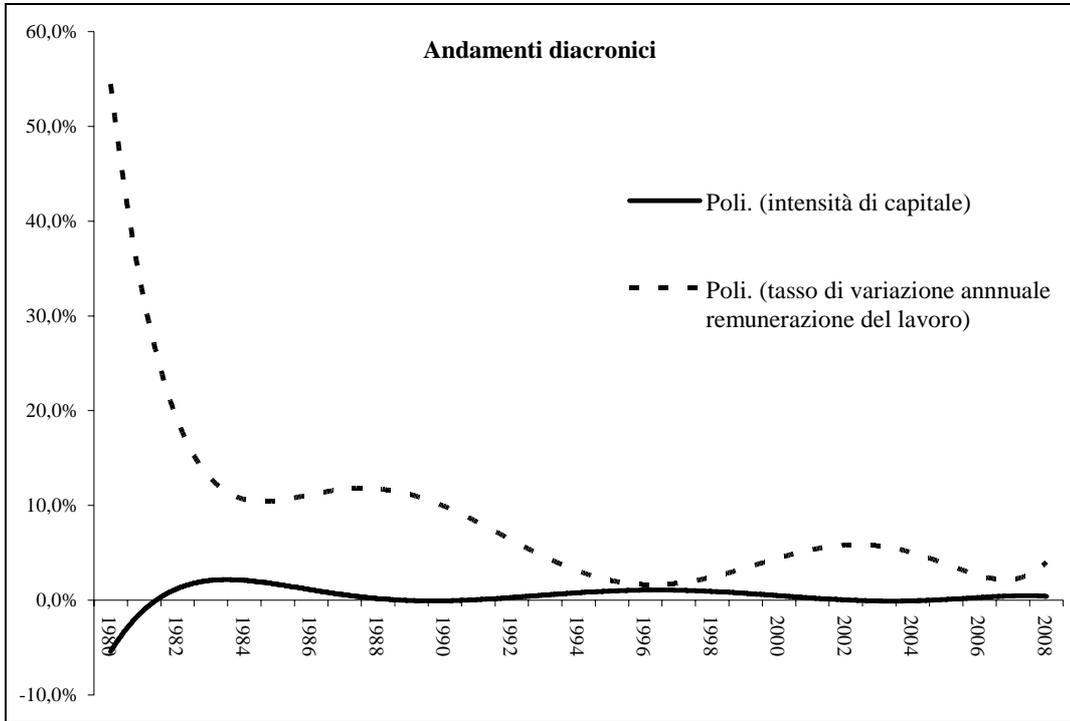
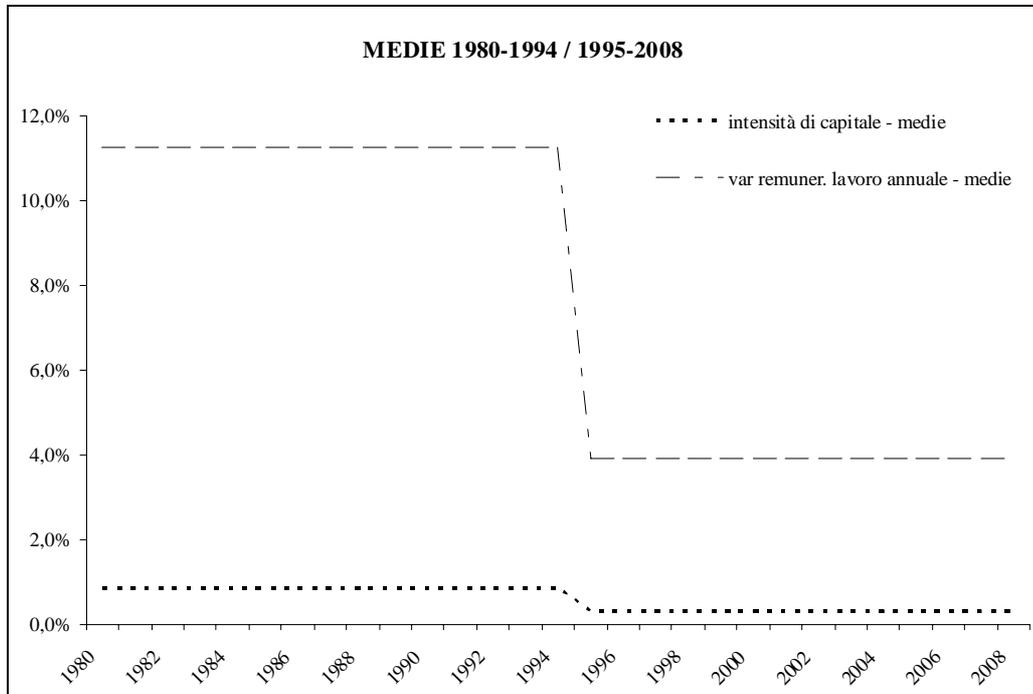


Figura 9



ELENCO DELLE SIGLE E DELLE ABBREVIAZIONI

AAMS	Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato	FUA	Fondo unico di amministrazione
AFAM	Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	IGOP	Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico
ARAN	Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni	INAF	Istituto nazionale di astrofisica
ASI	Agenzia spaziale italiana	IPCA	Indice dei prezzi al consumo armonizzato per i Paesi dell'Unione
ATA	Amministrativo, tecnico ed ausiliario	IRAP	Imposta regionale sulle attività produttive
CCIA	Camere di commercio, industria e artigianato	ISAE	Istituto di studi e analisi economica
CCNL	Contratto collettivo nazionale di lavoro	ISTAT	Istituto nazionale di statistica
CCNQ	Contratto collettivo nazionale quadro	IVC	Indennità di vacanza contrattuale
CFL	Contratto di formazione e lavoro	l.r.	legge regionale
CISAL	Confederazione italiana sindacati autonomi lavoratori	LF	Legge finanziaria
CLUP	Costo del lavoro per unità di prodotto	LSU	Lavoratori socialmenet utili
CNEL	Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro	MIUR	Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
CNIPA	Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione	mln	Milioni
COCER	Comitato centrale di rappresentanza	NIC	Indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività
Cost.	Costituzione	OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
d.l.	Decreto-legge	PCM	Presidenza del Consiglio dei ministri
d.lgs.	Decreto legislativo	RGS	Ragioneria generale dello Stato
d.m.	Decreto ministeriale	RIA	Retribuzione individuale di anzianità
d.P.C.M.	Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri	RSU	Rappresentanze sindacali unitarie
DigitPA	Nuova denominazione del CNIPA dal dicembre 2009	SSN	Servizio sanitario nazionale
DPEF	Documento di programmazione economica e finanziaria	t.d.	tempo determinato
ENAC	Ente nazionale per l'aviazione civile	t.i.	tempo indeterminato
ENEA	Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile	TIP	Tasso di inflazione programmato
EPNE	Enti pubblici non economici	UE	Unione europea
FFO	Fondo di finanziamento ordinario		