

interno, deputati a valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione della direttiva ministeriale, "in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti" (art. 6 decreto legislativo n. 286/1999).

L'esigenza dell'effettività del regime di valutazione dirigenziale emerge con chiarezza dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale (sentenza n. 193/2002) ha ricordato che, anche ai fini di una interpretazione delle norme conformi a Costituzione, la distinzione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e l'attività gestionale con propria autonomia e responsabilità dei dirigenti generali, nonché la progressiva estensione della privatizzazione del rapporto, dando risalto alla qualificazione di diritto soggettivo delle relative posizioni, comporta un maggiore rigore nella responsabilità degli stessi. Nello stesso tempo, ha proseguito la Corte costituzionale, vi è un'esigenza di rafforzamento della posizione dei medesimi dirigenti generali attraverso a) la specificazione delle peculiari responsabilità dirigenziali, b) la tipizzazione delle misure sanzionatorie adottabili, c) la previsione di adeguate garanzie procedurali nella valutazione dei risultati e dell'osservanza delle direttive ministeriali, nonché d) la definizione del modo e dei tempi in cui si possa pervenire non solo alla revoca delle funzioni ma anche alla risoluzione definitiva del rapporto di impiego. Dette specifiche garanzie, mirate a presidiare il rapporto di impiego dei dirigenti generali, concorrono al rispetto del principio di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione. In una precedente pronuncia (ordinanza n. 11/2002), la Corte costituzionale aveva già affermato che il rapporto di impiego dei dirigenti generali — la cui stabilità non implica necessariamente anche stabilità dell'incarico — comporta che esso possa essere soggetto alla verifica dell'azione svolta e dei risultati perseguiti al fine di assicurare il buon andamento e l'efficienza dell'amministrazione pubblica.

3. Le principali novità della tornata contrattuale

Le disposizioni normative più significative dei nuovi contratti sulla dirigenza, che sono stati redatti in modo omogeneo per la parte normativa, sono quelle riguardanti l'adeguamento delle precedenti norme contrattuali alle disposizioni legislative nel frattempo intervenute, quali, ad esempio, la legge n. 97/2001, sugli effetti del procedimento penale sul rapporto di lavoro, nonché la legge n. 266/2005 (legge finanziaria per il 2006), segnatamente in relazione a taluni istituti economici. Ulteriori aspetti qualificanti sono quelli in tema di valutazione dei dirigenti e di *mobbing*.

Per l'analisi delle principali disposizioni normative si prenderà a riferimento il contratto dell'Area I - Dirigenza quadriennio normativo 2002/2005 e biennio economico 2002/2003 del 21 aprile 2004 Ccnl, in quanto dette disposizioni sono inserite negli omologhi contratti stipulati per le altre Aree dirigenziali.

Particolarmente significative sono le novità apportate alla materia del conferimento degli incarichi dirigenziali in relazione alla nuova formulazione dell'art. 19 del decreto legislativo n. 165/2001, conseguente alle modifiche introdotte dalla legge n. 145/2002.

Rispetto alle precedenti disposizioni negoziali che individuavano nell'atto bilaterale di tipo privatistico lo strumento per il conferimento dell'incarico dirigenziale, la legge n. 145/2002 ha stabilito che l'attuazione dell'incarico avviene

mediante un provvedimento unilaterale dell'amministrazione, che contiene, tra i suoi elementi, l'oggetto, la durata e gli obiettivi da conseguire.

Quindi il provvedimento unilaterale dell'amministrazione diventa l'elemento centrale della procedura di conferimento dell'incarico, mentre l'aspetto negoziale del contratto individuale assume carattere meramente accessivo, destinato a regolare soltanto gli aspetti economici.

Nell'ambito della nuova formulazione, rispetto alla legge n. 145/2002, viene però introdotto un elemento di novità (art. 20, comma 3), che è quello della partecipazione del dirigente al procedimento di conferimento dell'incarico, prevedendosi che lo stesso venga sentito in ordine alla determinazione delle risorse umane, finanziarie, strumentali, alla definizione degli obiettivi e dell'oggetto del provvedimento, nonché ai risultati da conseguire.

Sotto il profilo della durata dell'incarico, la legge n. 145/2002 si era orientata ad accentuare il principio della temporaneità degli incarichi dirigenziali (già introdotto dalla precedente normativa). Il dibattito apertosi su tale tematica è stato poi risolto dall'intervento operato sulla materia del decreto-legge n. 115/2005, che, come si è visto, ha stabilito che gli incarichi dirigenziali non debbano essere inferiori a tre anni né superiori a cinque, sia per i dirigenti della prima fascia che per quelli di seconda fascia.

La contrattazione collettiva conferma poi che tutti i dirigenti appartenenti al ruolo dell'amministrazione e a tempo indeterminato, hanno diritto ad un incarico, ribadendo altresì che lo stesso possa essere revocato prima della scadenza solo nei casi espressamente previsti dal contratto, che si concretizzano nell'accertamento dei risultati negativi di gestione o nella inosservanza delle direttive impartite ai sensi dell'art. 21 del decreto legislativo n. 165/2001, ovvero per motivate ragioni organizzative e gestionali.

I contratti demandano poi alle amministrazioni l'adozione di procedure dirette a consentire il tempestivo rinnovo degli incarichi scaduti, correlando tale adempimento alla necessità di assicurare in ogni caso la continuità dell'azione amministrativa.

Si prevede inoltre l'introduzione di una particolare tutela economica per cui, qualora si verifichi una situazione di ritardo o differimento del rinnovo o conferimento dell'incarico da parte dell'amministrazione, al dirigente viene comunque garantito il mantenimento della retribuzione in godimento, in relazione all'attività svolta.

Altro importante istituto del contratto riguarda la verifica e valutazione dei risultati dei dirigenti.

La disciplina è stata, in linea di massima, confermata nelle sue connotazioni generali.

I sistemi di valutazione sono definiti dalle amministrazioni con gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti, autonomamente assunti anche in relazione a quanto stabilito dall'art. 1 del decreto legislativo n. 286/1999. I criteri utilizzati prima di divenire definitivi, devono essere oggetto di informazione preventiva seguita, eventualmente, da concertazione.

Il contratto, inoltre, riprende i principi generali cui la valutazione deve essere improntata, confermando che la stessa deve essere articolata su due livelli, prima e seconda istanza, e ribadendo che, in prima istanza, il valutatore deve avere diretta conoscenza dell'attività del valutato. In aggiunta a tali aspetti, già peraltro regolati

dal precedente Ccnl, il nuovo testo, in linea con i più recenti orientamenti giurisprudenziali, prevede che la valutazione sia motivata e che per la stessa venga garantita l'utilizzazione di metodologie oggettive, nel rispetto della trasparenza e pubblicità dei criteri adottati.

Il nuovo testo dei contratti, configurandosi come l'unica fonte contrattuale per i dirigenti delle diverse Aree, rappresenta il principale strumento regolativo per la disciplina del rapporto di lavoro degli stessi, atteso che il completamento del processo di "contrattualizzazione" delle precedenti disposizioni pubblicistiche, ha determinato il definitivo venir meno di tutte le leggi speciali e dei regolamenti riguardanti il pubblico impiego, che costituivano precedentemente il fondamentale corpo normativo della dirigenza.

Per quanto, in particolare, riguarda il Ccnl 3 novembre 2005 della dirigenza medico-veterinaria e della dirigenza sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa (che interessa oltre 225 mila unità di personale) meritano di essere segnalati tre importanti aspetti disciplinati nella parte normativa del contratto.

Il primo riguarda la verifica degli effetti derivanti dall'applicazione di esso con particolare riguardo agli istituti concernenti la produttività, le politiche della formazione e dell'occupazione e l'andamento della mobilità; tale verifica, almeno annuale, viene effettuata da una Conferenza nazionale con rappresentanti dell'Aran, della Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni e delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto (art. 6, comma 4).

Un altro aspetto disciplinato dall'art. 9 del contratto è quello del coordinamento regionale su numerose materie per le quali, ferma rimanendo l'autonomia contrattuale delle aziende ed enti, le Regioni possono emanare linee di indirizzo generali per un utilizzo più flessibile e uniforme delle risorse assegnate ai fondi. Si tratta di un istituto che, in coerenza con l'evoluzione dello Stato in senso federale, intende coniugare esigenze di autonomia gestionale delle aziende ed esigenze di un omogeneo impiego dei fondi. Peraltro, qualora dette linee di indirizzo non dovessero essere emanate entro 120 giorni, le materie indicate nella citata disposizione negoziale torneranno ad essere trattate nell'ambito della contrattazione aziendale.

Infine di particolare interesse è l'art. 10 del Ccnl, nel quale viene disciplinato, in linea con l'entrata in vigore della legge n. 138/2004, il rapporto di lavoro della dirigenza medica e veterinaria e quella del ruolo sanitario che può essere a rapporto esclusivo e non esclusivo. I dirigenti interessati possono esercitare l'opzione tra regime di esclusività e di non esclusività entro il 30 novembre di ciascun anno, fermo restando che gli effetti del passaggio decorrono dal primo gennaio dell'anno successivo. Il rapporto non esclusivo non preclude il mantenimento o il conferimento di incarico di direzione di struttura semplice o di direzione di struttura complessa e della relativa indennità, lasciando alle aziende piena autonomia (art. 12).

Le disposizioni relative al trattamento economico confermano sostanzialmente l'assetto delineato nelle precedenti tornate contrattuali.

La revisione complessiva della disciplina ha rappresentato l'occasione per dare organicità alle norme distinguendo, per gli aspetti retributivi, quelle riferite ai dirigenti di prima fascia da quelle destinate ai dirigenti di seconda fascia.

La struttura della retribuzione viene sostanzialmente confermata in tutti i suoi contenuti, rispettivamente ai dirigenti di prima e di seconda fascia distinguendosi le componenti fisse da quelle variabili.

Le scelte retributive adottate sono da correlarsi alla necessità di rideterminare il rapporto tra le retribuzioni dei dirigenti di prima e di seconda fascia stabilito ai sensi dell'art. 24 del decreto legislativo n. 165/2001, in base al quale i valori economici massimi individuati contrattualmente per i dirigenti di seconda fascia costituiscono, per i dirigenti di prima fascia, i parametri di base del contratto individuale anche ai fini del trattamento fondamentale.

Il contratto conferma, per le posizioni dirigenziali di seconda fascia, le disposizioni finalizzate a regolare gli aspetti derivanti dal principio della graduazione delle posizioni dirigenziali.

Sotto tale profilo, sono state recepite le previsioni già esistenti nel Ccnl 1994-1997, relative all'articolazione delle funzioni e delle connesse responsabilità dirigenziali graduate ai fini della determinazione delle retribuzioni di posizione dei dirigenti, che sono individuate dalle amministrazioni con atti propri nell'esercizio dell'autonomia decisionale delle stesse, in linea con quanto previsto dall'art. 24, comma 1, del decreto legislativo n. 165/2001.

Il contratto definisce, pertanto, solo i criteri generali, che sono quelli attinenti all'ampiezza della struttura, alla collocazione della posizione nell'ambito dell'organizzazione dell'amministrazione, alla complessità organizzativa, alle responsabilità derivanti dalla posizione, ai requisiti richiesti per l'esercizio delle attività di competenza e modulati in relazione alle diverse tipologie di uffici.

Inoltre, vengono confermati i parametri per la graduazione delle retribuzioni di posizione. In particolare, si ribadisce che il rapporto fra la retribuzione di posizione massima e quella minima non può essere inferiore all'1,4% né superiore al 3,5% e che le retribuzioni intermedie devono essere individuate in modo proporzionato all'interno dell'intervallo esistente tra la retribuzione massima e quella minima.

Infine, per rendere facilmente comparabili le graduazioni effettuate dalle diverse amministrazioni si è ritenuto opportuno uniformare le modalità di denominazione delle fasce. Pertanto, il Ccnl ha introdotto una nuova regola, in base alla quale i valori economici delle fasce medesime devono essere numerati in ordine decrescente, in modo da attribuire alla prima il valore massimo e all'ultima quello minimo.

Con apposita previsione (retribuzione dei dirigenti di seconda fascia incaricati di funzioni dirigenziali generali) viene ribadita una norma, già presente nel precedente Ccnl, con la quale si definisce la retribuzione spettante ai dirigenti di seconda fascia incaricati di funzioni dirigenziali generali.

La clausola richiama, inoltre, quanto previsto dall'art. 23, comma 1, del decreto legislativo n. 165/2001 circa le modalità di inquadramento nei ruoli della dirigenza di prima fascia, che richiede tre anni di svolgimento del relativo incarico.

Anche per la "retribuzione di risultato dei dirigenti di seconda fascia" viene confermata la precedente regolamentazione, volta ad incentivare la corretta corresponsione della componente retributiva legata al risultato. La disciplina rigorosa, introdotta con i Ccnl del quadriennio 1998-2001, risulta essere più coerente con l'impianto retributivo previsto per la dirigenza pubblica, nell'ambito del quale tale istituto rappresenta un elemento strategico in quanto connesso alla

remunerazione dei risultati raggiunti dai dirigenti nello svolgimento delle attività amministrativa e di gestione, di cui gli stessi hanno la piena responsabilità.

I vincoli posti dalla norma, che qui vengono riconfermati, sono essenzialmente due: uno riguarda le risorse complessive da destinare al risultato, che non devono essere inferiori al 15% del totale delle disponibilità del fondo, l'altro, invece, si riferisce all'importo annuo individuale del risultato, che non deve essere inferiore al 20% del valore economico della retribuzione di posizione in atto percepita, da erogare, però, sempre in relazione al grado di raggiungimento degli obiettivi.

Particolare interesse riveste la cosiddetta "clausola di salvaguardia"⁷, in base alla quale l'indennità di posizione di parte variabile, legata all'importanza e alla gravosità dei compiti connessi con l'attribuzione di uno specifico incarico, si è nella sostanza trasformata in un vero diritto soggettivo per gli interessati alla corresponsione di una somma pressoché pari a quella in precedenza percepita, anche nell'ipotesi in cui ai dirigenti venga successivamente conferito, per esigenze organizzative demandate alla valutazione discrezionale di esclusiva pertinenza dell'Amministrazione, un incarico di minore importanza.

La Corte, a proposito della clausola di salvaguardia, ha posto in evidenza, con il rapporto di certificazione del contratto collettivo relativo all'area I della dirigenza di cui alla deliberazione n. 21 del 1° giugno 2006, che tale clausola comporta sul piano sostanziale del rapporto giuridico tra amministrazione pubblica e dirigente, per la parte della retribuzione mantenuta allo stesso dirigente in virtù di detta clausola, il venir meno del sinallagma tra le funzioni esercitate e il trattamento economico di pertinenza⁸ e, con riferimento alla spesa, un'alterazione del principio di equilibrata distribuzione delle risorse, vincolate, in misura crescente, alla copertura di oneri fissi, continuativi ed incompressibili, con la conseguenza di dover provvedere alla ricostituzione del relativo fondo, in caso di insufficienti disponibilità. Se poi si considera che la retribuzione di risultato viene corrisposta, come si è rilevato nel precedente paragrafo, senza la previa attivazione delle metodiche di valutazione prescritte dalla legge, è lecito affermare che la riforma della dirigenza, incentrata sulla differenziazione del trattamento economico in

⁷ Art. 62 Clausola di salvaguardia (inserita nel contratto Area I - Dirigenza quadriennio normativo 2002/2005 e biennio economico 2002/2003 del 21 aprile 2004 Ccnl).

1. Le amministrazioni che, in mancanza di una espressa valutazione negativa, alla scadenza dell'incarico non intendano riconfermare lo stesso, conferiscono al dirigente un altro incarico di pari valore economico. 2. In relazione al comma 1, ove non siano disponibili posizioni dirigenziali vacanti di pari fascia ovvero le stesse richiedano il possesso di specifici titoli di studio e professionali, l'amministrazione regola gli effetti economici correlati all'attribuzione di un eventuale incarico di importo inferiore sulla base di criteri e termini definiti nella contrattazione integrativa, secondo le modalità di cui all'art. 4 (Contrattazione collettiva integrativa a livello di ministero). Tra i criteri sarà prevista l'attribuzione di una retribuzione di posizione il cui valore economico non sia inferiore del 10% rispetto a quella corrisposta in relazione al precedente incarico. La medesima disciplina di cui ai precedenti commi, si applica anche nelle ipotesi di ristrutturazione e riorganizzazione che comportino la modifica o la soppressione delle competenze affidate all'ufficio o una loro diversa graduazione.

⁸ Nella precedente contrattazione nazionale era posto il divieto di attribuire ai dirigenti incarichi di livello inferiore a quelli ricoperti in precedenza. Le parti contrattuali hanno deciso, opportunamente, di modificare detta disposizione per non incidere in una materia riservata alla legge ed alla potestà organizzativa dell'amministrazione. La nuova versione provoca, però, effetti distorsivi, facendo venir meno la corrispondenza tra il trattamento economico e le funzioni effettivamente svolte e determinando un possibile aggravio di spesa.

relazione alla gravosità degli incarichi ed al raggiungimento degli obiettivi indicati nella direttiva ministeriale per l'attività amministrativa e la gestione, è stata fortemente alterata nei suoi connotati fondamentali.

Per quanto riguarda il trattamento economico, il contratto ha previsto, in linea con gli accordi del febbraio 2002 e del maggio 2005, incrementi pari al 5,66% per il biennio 2002-2003 e al 5,01% per il biennio 2004-2005.

Le restanti risorse finanziarie, pur con diverse modalità indicate nei diversi contratti, sono state destinate all'aumento dei fondi per la redistribuzione di posizione (parte fissa e parte variabile) e di risultato.

Per aspetti inerenti agli incrementi retributivi della nuova tornata contrattuale, si rinvia al capitolo della relazione dedicato all'approfondimento di tali profili.

4. Analisi della consistenza del personale

Come si è visto in apertura del capitolo, i dati relativi al personale dirigenziale sono rappresentati tenendo conto delle cinque aree in cui tale personale è stato ripartito fino al rinnovo del contratto collettivo nazionale quadro del 2004⁹.

Fermo restando quanto detto in premessa circa l'attendibilità dei conti 2004 e 2005 e passando all'esame dei dati, la tabella 1 riporta la consistenza della dirigenza che da 163.627 nel 2001 unità arriva a 165.425 nel 2005, con un incremento complessivo nel quinquennio dell'1,1%, dato che esprime la media ponderata tra i valori in diminuzione della dirigenza dell'area V (-11,3%) e dell'area II (-8,7%) e quelli in aumento nelle restanti aree I, III e IV (rispettivamente pari a +2,3%, +1,7% e +2,9%).

In particolare, per il personale dirigenziale di prima fascia a tempo indeterminato dell'Area I (i cui dati devono considerarsi attendibili, tant'è che anche sulla base di essi sono state elaborate le quantificazioni dei costi contrattuali recati dalla nuova tornata contrattuale 2001-2005 dell'Area I), si registra tra il 2004 e il 2005 uno scarto numerico in aumento (+11,4%). Per i dirigenti a tempo determinato risulta invece una flessione del 16,3%.

⁹ Le tabelle ipotizzate sono state costruite come segue:

- l'Area I (Ministeri, aziende autonome, enti pubblici non economici, università, enti di ricerca), prevede la ripartizione della dirigenza nelle due fasce previste dal decreto legislativo n. 165/2001, sia con rapporto a tempo indeterminato che determinato;
- l'Area II (Regioni ed autonomie locali), comprende la qualifica di seconda fascia a tempo indeterminato e determinato;
- l'Area III ed Area IV (rispettivamente, dirigenza non medica e dirigenza medica del Servizio Sanitario Nazionale) prevedono la ripartizione della dirigenza secondo la titolarità o meno dell'incarico di struttura complessa e ove possibile del rapporto di esclusività;
- l'Area V concerne la dirigenza scolastica e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale.

Per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale e Province autonome (Valle d'Aosta, Trentino Alto-Adige, Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Province autonome di Trento e Bolzano), data l'eterogeneità degli ordinamenti dei diversi enti, si è reso necessario esporre il dato complessivo della dirigenza, tenuto anche conto della incompletezza dei dati raccolti a causa dei ritardi o dell'omissione degli stessi al Ministero dell'economia e delle finanze. Va anche precisato che per il 2001, sono riportati i dati relativi al Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Trentino Alto-Adige e provincia autonoma di Trento. Considerata la forte eterogeneità fra gli ordinamenti delle diverse Regioni, non sono state riportate nella tabella distinzioni tra le qualifiche. Dal 2002 sono stati aggiunti i dati della Provincia autonoma di Bolzano di cui si segnala la incompletezza con riguardo alla spesa per competenze accessorie; i dati 2005 riguardano le regioni Trentino Alto-Adige, Sardegna e Friuli Venezia Giulia.

Tabella 1

Dirigenti in servizio nel quinquennio 2001-2005

	2001			2002			2003			2004			2005		
	Presenti al 31.12	Saldo cessati assunti	Media presenti	Presenti al 31.12	Saldo cessati assunti	Media presenti	Presenti al 31.12	Saldo cessati assunti	Media presenti	Presenti al 31.12	Saldo cessati assunti	Media presenti	Presenti al 31.12	Saldo cessati assunti	Media presenti
AREA I	9.261	-213	9.246	9.423	-212	9.672	9.348	-370	9.891	9.261	-190	9.510	9.476	-320	9.361
Dirigente I fascia	532	-45	553	508	-20	529	499	-63	621	554	2	607	617	-46	629
Dirigente II fascia	6.776	-229	6.823	6.602	-191	6.904	6.376	-303	6.904	6.224	-233	6.550	6.226	-306	6.195
Dirigente I fascia tempo determ.	71	1	47	171	-5	139	184	-12	134	178	-18	125	149	-23	124
Dirigente II fascia tempo determ.	175	35	138	476	25	390	596	-5	549	600	55	517	708	29	642
Altro ⁽¹⁾	1.707	25	1.684	1.666	-21	1.710	1.693	13	1.685	1.705	4	1.711	1.776	26	1.771
AREA II	11.518	-564	11.585	11.852	-476	11.501	11.111	-438	10.903	10.955	-429	10.810	10.518	-623	10.576
Dirigente II fascia	10.358	-689	10.482	10.486	-562	10.228	9.586	-551	9.539	9.313	-439	9.242	8.678	-699	8.903
Dirigente II fascia tempo determ.	1.160	125	1.103	1.366	86	1.274	1.525	113	1.364	1.642	10	1.567	1.840	76	1.673
AREA III	20.894	-15	20.410	21.399	11	20.999	21.173	-541	20.807	21.348	-252	20.555	21.248	-165	20.469
Dirigenti con incarico di struttura complessa	3.298	-132	3.167	3.252	-250	3.564	3.240	-277	3.218	3.311	-224	3.177	3.380	-174	3.213
Dirigenti con inc. di strut. semplice e altri inc.	17.596	117	17.243	17.765	51	17.104	17.432	-362	17.126	17.395	-111	16.811	17.133	-102	16.603
Dirigenti a tempo determinato				382	210	331	501	98	463	642	83	567	735	111	654
AREA IV	112.539	3.041	110.395	114.662	1.612	111.069	113.953	-820	112.023	115.343	1.146	112.132	115.828	738	111.956
Dirigenti con incarico di struttura complessa	10.761	-243	10.671	10.874	-365	10.939	10.771	-509	10.682	10.836	-407	10.463	10.997	-215	10.732
Dirigenti con incarico di struttura semplice	20.243	147	20.957	21.208	-94	19.850	20.037	-223	20.792	21.103	-311	19.727	18.765	-122	18.635
Dirigenti a tempo determinato				828	450	779	852	49	773	1.006	113	1.105	921	32	927
Dirigenti con altri inc. profess.	81.535	3.137	78.767	81.752	1.621	79.501	82.293	-137	79.776	82.398	1.751	80.837	85.145	1.043	81.661
AREA V	9.415	-559	9.415	8.839	-578	8.839	8.169	-673	8.167	8.820	-564	8.156	8.355	-738	8.367
Dirigente scolastico	9.415	-559	9.415	8.839	-578	8.839	8.169	-673	8.167	8.820	-564	8.156	8.355	-738	8.367
TOTALE AREE	163.627	1.690	161.050	166.175	357	162.081	163.754	-2.842	161.792	165.727	-289	161.163	165.425	-1.108	160.729
<i>Dirigenti di regioni e province a statuto speciale⁽²⁾</i>	<i>685</i>	<i>-12</i>	<i>642</i>	<i>1.215</i>	<i>-29</i>	<i>1.163</i>	<i>1.693</i>	<i>-180</i>	<i>1.711</i>	<i>1.783</i>	<i>-61</i>	<i>1.685</i>	<i>1.708</i>	<i>-85</i>	<i>1.642</i>
<i>Altri dirigenti del pubblico impiego</i>	<i>295</i>	<i>-28</i>	<i>293</i>	<i>2.903</i>	<i>-63</i>	<i>397</i>	<i>471</i>	<i>-33</i>	<i>470</i>	<i>612</i>	<i>-16</i>	<i>597</i>	<i>668</i>	<i>-14</i>	<i>634</i>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-Igop

⁽¹⁾ Dirigenti medici e medici del Ministero della salute, medici degli Enti pubblici non economici⁽²⁾ Friuli, Sardegna, Trentino, Valle d'Aosta, Trento e Bolzano. Data la forte eterogeneità fra gli ordinamenti delle diverse regioni, non si riportano distinzioni tra qualifiche

Con riguardo al quinquennio 2001-2005, si rileva un incremento complessivo delle unità dirigenziali di prima fascia. Mentre però i dirigenti a tempo indeterminato crescono in modo contenuto (+16%), quelli a tempo determinato risultano più che raddoppiati dal 2001 al 2002; registrando alla fine del quinquennio un aumento del 109,8%.

La stessa accentuata dinamica differenziata si rileva per i dirigenti di seconda fascia: le unità a tempo determinato crescono di quattro volte, mentre quelle a tempo indeterminato subiscono addirittura una contrazione (-8,1%).

Se ne deduce che il ricorso all'assunzione di dirigenti a tempo determinato si è espanso nel quinquennio, compensando gli effetti del blocco del *turn over* dei dirigenti a tempo indeterminato.

Il fenomeno della riduzione del personale dirigenziale di seconda fascia a tempo indeterminato e di notevole crescita di quello a tempo determinato rilevato per l'Area I si riscontra anche per i dirigenti dell'Area II: la riduzione dei primi è del 16,2%, la crescita dei secondi è del 58,6%.

Si può affermare, quindi, che per le suddette categorie dirigenziali di seconda fascia Area I e Area II è in atto un "*trend* di sostituzione" dei dirigenti a tempo indeterminato con quelli a tempo determinato.

Passando all'esame delle Aree III e IV, si rileva un lieve incremento (circa il 2%) dei dirigenti con incarico di struttura complessa. Per quelli con incarico di struttura semplice, si riscontra invece una riduzione: -2,6% Area III, -7,3% Area IV.

Per quanto riguarda il personale della dirigenza medico-veterinaria e sanitaria va segnalata la comunicazione dell'Aran del 17 novembre 2006 (prot. n. 9783) diramata agli assessorati alla sanità delle Regioni e Province autonome, per un aggiornamento dei dati sull'esclusività del rapporto di lavoro di detti dirigenti. Infatti, queste Sezioni riunite in occasione della certificazione del Ccnl del comparto sanità per il biennio economico 2004-2005 avevano posto in evidenza rilevanti problemi nel riscontro dell'attendibilità della quantificazione dei costi contrattuali (v. deliberazione n. 20/CONTR/CL/06, paragrafo 5) derivanti dalla metodologia adottata per il calcolo della consistenza del personale, da cui è derivata una rilevante sottostima (pari a circa 50 milioni di euro) degli oneri contrattuali.

Per questa ragione e anche in considerazione del fatto che il conto annuale non contiene i dati relativi alla distribuzione del personale per fasce, l'Aran ha ritenuto opportuno procedere ad un aggiornamento dei dati sull'esclusività del rapporto di lavoro dei dirigenti medici, veterinari e sanitari, per verificare, in particolare, il numero di dirigenti a rapporto esclusivo e non esclusivo dopo le opzioni del 30 novembre 2006 e per stabilire se in caso di passaggio al rapporto non esclusivo siano stati mantenuti o meno gli incarichi dirigenziali di struttura semplice o complessa.

5. La spesa complessiva per la dirigenza

La tabella 2 espone i dati finanziari riferiti alla spesa complessiva per le retribuzioni della dirigenza.

Il periodo preso in considerazione è il quinquennio 2001-2005; eventuali aggiustamenti dei dati 2005 potrebbero risultare in aumento piuttosto che in diminuzione, eventualità che non attenua la significatività dell'analisi che segue.

Tabella 2

Spesa totale per retribuzioni dei dirigenti nel quinquennio 2001-2005

(migliaia di euro)

	2001			2002			2003			2004			2005		
	Spesa totale	Retrib. media	Media presenti	Spesa totale	Retrib. media	Media presenti	Spesa totale	Retrib. media	Media presenti	Spesa totale	Retrib. media	Media presenti	Spesa totale	Retrib. media	Media presenti
AREA I	730.740,3	74,6	9.246	791.420,5	77,1	9.672	762.780,0	73,6	9.891	783.874,2	76,1	9.510	785.876,6	77,0	9.361
Dirigente I fascia	86.662,9	141,5	553	86.564,6	151,7	529	92.944,4	143,0	621	97.446,7	146,4	607	103.412,3	152,1	629
Dirigente II fascia	525.682,9	73,5	6.823	542.537,5	74,7	6.904	507.204,3	69,6	6.904	509.599,0	72,4	6.550	483.535,5	72,1	6.195
Dirigente I fascia tempo determ.	8.061,1	166,4	47	24.089,7	164,8	139	21.061,7	155,1	134	19.933,0	153,0	125	20.169,5	151,7	124
Dirigente II fascia tempo determ.	9.623,2	66,6	138	28.949,9	72,4	390	41.914,2	74,2	549	40.612,2	75,8	517	53.504,7	78,3	642
Altro ⁽¹⁾	100.710,1	55,0	1.684	109.278,8	57,8	1.710	99.655,3	57,6	1.685	116.283,4	59,8	1.711	125.254,6	61,6	1.771
AREA II	758.599,4	61,0	11.585	869.495,7	70,0	11.501	844.230,0	73,8	10.903	854.275,3	76,3	10.810	845.364,4	78,1	10.576
Dirigente II fascia	687.673,1	60,9	10.482	776.864,7	70,1	10.228	740.735,5	73,8	9.539	733.617,6	76,4	9.242	714.565,5	78,3	8.903
Dirigente II fascia tempo determ.	70.926,3	61,8	1.103	92.631,0	69,3	1.274	103.494,6	74,2	1.364	120.657,7	75,1	1.567	130.798,9	77,0	1.673
AREA III	1.149.638,4	53,9	20.410	1.220.360,4	55,0	20.999	1.227.415,1	56,9	20.807	1.235.172,8	58,0	20.555	1.401.576,2	62,5	20.469
Dirigenti con incarico di struttura complessa	233.709,2	69,9	3.167	245.889,1	64,8	3.564	248.866,9	74,2	3.218	251.331,9	76,6	3.177	291.890,4	82,3	3.213
Dirigenti con inc. di strut. semplice e altri inc.	915.929,2	51,0	17.243	956.047,2	53,0	17.104	953.062,4	53,8	17.126	950.279,6	54,5	16.811	1.066.717,1	58,7	16.603
Dirigenti a tempo determinato				18.424,1	53,4	331	25.485,8	53,5	463	33.561,2	58,2	567	42.968,8	60,8	654
AREA IV	7.847.077,3	68,9	110.395	8.142.882,0	70,9	111.069	8.163.048,3	71,3	112.023	8.217.394,1	71,6	112.132	9.238.494,3	76,1	111.956
Dirigenti con incarico di struttura complessa	1.118.332,2	101,2	10.671	1.156.536,5	101,3	10.939	1.156.219,1	105,7	10.682	1.134.960,5	106,0	10.463	1.256.542,6	109,1	10.732
Dirigenti con incarico di struttura semplice	1.541.543,3	70,2	20.957	1.526.505,3	74,3	19.850	1.552.497,6	72,6	20.792	1.514.829,9	74,7	19.727	1.658.274,3	80,7	18.635
Dirigenti a tempo determinato				46.781,9	59,5	779	48.409,8	61,9	773	74.834,0	67,0	1.105	66.306,2	67,9	927
Dirigenti con altri inc. profess.	5.187.201,8	64,2	78.767	5.413.058,3	66,0	79.501	5.405.921,9	66,4	79.776	5.492.769,7	66,4	80.837	6.257.371,3	70,9	81.661
AREA V	393.632,8	41,5	9.415	453.368,2	50,4	8.839	439.980,8	52,4	8.167	585.982,7	58,2	8.156	505.407,9	55,5	8.367
Dirigente scolastico	393.632,8	41,5	9.415	453.368,2	50,4	8.839	439.980,8	52,4	8.167	585.982,7	58,2	8.156	505.407,9	55,5	8.367
TOTALE AREE	10.879.688,2	65,2	161.050	11.477.526,7	68,0	162.081	11.437.454,3	68,8	161.792	11.676.699,1	69,7	161.163	12.776.719,4	73,5	160.729
Dirigenti di regioni e province a statuto speciale ⁽²⁾	40.377,2	60,4	642	76.047,8	64,5	1.163	126.008,9	65,1	1.711	119.735,9	66,4	1.685	114.978,8	67,0	1.642
Altri dirigenti del pubblico impiego	26.184,3	85,9	293	37.972,4	87,8	397	49.221,7	96,1	470	61.080,0	99,7	597	68.130,3	105,1	634

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-Igop

⁽¹⁾ Dirigenti medici e medici del Ministero della salute, medici degli Enti pubblici non economici⁽²⁾ Friuli, Sardegna, Trentino, Valle d'Aosta, Trento e Bolzano. Data la forte eterogeneità fra gli ordinamenti delle diverse regioni, non si riportano distinzioni tra qualifiche

Occorre precisare che per alcuni comparti (soprattutto, Presidenza del Consiglio dei ministri, Agenzie fiscali e Scuola) i dati della serie storica stanno ancora formando oggetto di approfondimenti e verifiche a seguito di segnalazioni formulate dalla Corte ai competenti Uffici della Ragioneria generale dello Stato.

Nel periodo considerato, a fronte di un lieve aumento della consistenza pari all'1,1%, si registra un marcato incremento della spesa per retribuzione dei dirigenti (da 10,9 a 12,8 miliardi di euro), pari al 17,4%¹⁰.

Tale dato è tanto più significativo ove si consideri che nel periodo in questione, non sono stati siglati contratti collettivi, stante lo slittamento della contrattazione per il quadriennio 2002-2005 alla fine del 2005 e nella prima parte del 2006, fatta eccezione per quelli riguardanti il personale dell'Area II, biennio 2002-2003 (data di stipula del Ccnl 12 febbraio 2002), e il personale dell'Area V, periodo 1.9.2000 - 31.12.2001 (data di stipula del Ccnl 1 marzo 2002), nonché per due contratti integrativi delle aree III e IV, stipulati il 10 febbraio 2004.

Passando alla lettura dei dati per area di contrattazione, l'incremento più consistente (+28,4%) si registra per il personale dirigenziale dell'Area V; quello meno marcato si riscontra per il personale dell'Area I, con +7,5%. Significativi aumenti si rilevano anche per l'Area III (+22%), nonché per le Aree II (11,4%) e IV (+17,7%).

Concentrando l'attenzione sul livello della retribuzione media, si nota che i valori più elevati sono riscontrabili, nell'anno 2005, per i dirigenti di prima fascia della dirigenza dell'Area I: 152,1 mila euro per i dirigenti a tempo indeterminato e 151,7 mila euro annui per i dirigenti a tempo determinato.

Rispetto a questi valori, molto più ridotte risultano le retribuzioni medie del personale dirigenziale con incarico di struttura complessa di Area III e di Area IV, che sono pari rispettivamente a 82,3 mila euro e 109,1 mila euro.

Esaminando le retribuzioni medie del personale dirigenziale di seconda fascia, si nota come quella del personale di Area I a tempo indeterminato risulti inferiore di oltre la metà di quello di prima fascia. Inoltre la retribuzione media del personale dirigenziale di seconda fascia a tempo determinato è superiore (+8,6%) rispetto a quella percepita dal personale a tempo indeterminato. Questa divaricazione tra dirigenti a tempo determinato e indeterminato non è presente nell'analisi dei dirigenti dell'Area II, in cui la retribuzione media dei dirigenti di seconda fascia a tempo indeterminato è di poco superiore a quella corrisposta ai dirigenti a tempo determinato.

Per la dinamica delle retribuzioni medie si riscontra un loro aumento generalizzato per tutte le fasce dirigenziali delle diverse Aree di contrattazione.

Colpisce comunque il *trend* di crescita di tutte le retribuzioni medie in un contesto, come sopra detto, in cui non sono stati introdotti aumenti retributivi contrattuali. Tale fenomeno è, in parte, imputabile alla formazione dei fondi unici¹¹ cui confluiscono, tra l'altro, componenti retributive del personale cessato (es. la retribuzione individuale di anzianità), con la conseguenza che al ridursi del personale dirigenziale aumenta la retribuzione media del personale che permane in servizio.

¹⁰ Il dato si ricava escludendo gli importi indicati nelle ultime due righe delle tabelle e cioè regioni a statuto speciale e altri enti del settore statale, in quanti i relativi dati sono fortemente disomogenei.

¹¹ Vedi *infra* capitolo secondo.

Il fenomeno comporta infatti in primo luogo l'innalzamento della retribuzione media (derivante dal meccanismo di riparto dei fondi unici) ben oltre le percentuali di incremento stabilite in sede nazionale dai Ccnl ed inoltre incide profondamente sulla costruzione della base retributiva di riferimento per il calcolo degli incrementi da corrispondere con i successivi Ccnl in occasione delle nuove tornate contrattuali, base retributiva che realisticamente non può prescindere dalla reale entità delle retribuzioni di fatto percepite ma che non può costituire un espediente (specie nelle situazioni di patologico ritardo nei rinnovi contrattuali) per realizzare incrementi retribuiti medi ben oltre il tasso di inflazione programmato che costituisce tuttora il parametro di riferimento delle politiche di incremento retributivo fissato nei documenti di programmazione economico-finanziaria.

Questa distorsione dei meccanismi retributivi appare accentuata dal previsto inserimento nei testi contrattuali della "clausola di salvaguardia" (su cui v. *supra*), già presente nei contratti relativi al quadriennio 1998-2001 e ora ulteriormente rafforzata con il nuovo testo contrattuale. Conseguenza di tali previsioni è, per un verso, la surrettizia crescita delle retribuzioni medie e, per altro verso, lo snaturamento della componente retributiva costituita dalla retribuzione di posizione, che viene a consolidarsi nelle retribuzioni fisse dei dirigenti a prescindere dalla originaria giustificazione della retribuzione di posizione che è quella di una stretta correlazione al tipo di funzione svolta dai singoli dirigenti, con alterazione della fondamentale relazione di corrispettività che governa i rapporti interprivati.

Pertanto il fenomeno sopra descritto assorbe una parte delle potenziali economie attese dal legislatore con le politiche di blocco del *turn over* nel pubblico impiego.

6. La retribuzione di parte variabile

Nella logica di valorizzare le funzioni dirigenziali in concreto esercitate (indennità di posizione) e di incentivare il conseguimento dei risultati, nel periodo considerato, assume una valenza determinante la spesa per retribuzioni medie di parte variabile, che per i dirigenti di prima fascia risulta pari a ben oltre il 60% della retribuzione media, mentre per quelli di seconda fascia risulta pari a poco meno della metà della stessa retribuzione media.

Come mostra la tabella 3, nel quadriennio 2002-2005, gli incrementi della componente variabile della retribuzione media presentano una crescita marcata per i dirigenti dell'Area I, con un picco, nel 2005, per i dirigenti di prima fascia a tempo indeterminato e di seconda fascia a tempo determinato.

Più lieve è la crescita di tale componente della retribuzione per i dirigenti dell'Area II, mentre per i dirigenti dell'Area III e dell'IV, i valori mantengono fino al 2004 una contenuta variabilità, mentre per le aree III e IV risulta una crescita molto più marcata per i dirigenti sanitari (+8,3% area III), molto più contenuta per i medici (+2,9% area IV).

Il dato relativo all'Area II presenta un significativo aumento nel 2003 (data di stipula del Ccnl 2000-2001 del 12 febbraio 2002) ma continua a crescere percentualmente fino a raggiungere il +20,5% nel 2004 rispetto al 2002, con un dato 2005 che cresce, se confermato, di un altro 4,7%.

Tabella 3

Spesa per retribuzioni di parte variabile dei dirigenti nel quinquennio 2001-2005

(migliaia di euro)

	2001			2002			2003			2004			2005		
	Spesa totale	Retrib. media	Media presenti	Spesa totale	Retrib. media	Media presenti	Spesa totale	Retrib. media	Media presenti	Spesa totale	Retrib. media	Media presenti	Spesa totale	Retrib. media	Media presenti
AREA I	275.696,5	27,6	9.246	357.513,5	32,6	9.672	336.247,3	30,9	9.891	371.698,6	33,2	9.510	379.942,1	34,8	9.361
Dirigente I fascia	45.116,8	77,5	553	49.576,8	82,8	529	55.130,0	83,3	621	61.531,5	87,0	607	67.052,2	94,1	629
Dirigente II fascia	183.604,9	25,3	6.823	233.411,2	30,3	6.904	210.832,8	27,2	6.904	225.111,6	29,6	6.550	221.828,3	30,2	6.195
Dirigente I fascia tempo determ.	5.085,4	107,2	47	15.090,8	103,7	139	13.484,4	98,9	134	12.781,7	96,7	125	12.965,9	96,4	124
Dirigente II fascia tempo determ.	2.922,1	19,3	138	11.312,2	26,6	390	17.849,6	30,7	549	17.696,5	31,8	517	25.025,9	35,2	642
Altro ⁽¹⁾	38.967,3	19,0	1.684	48.122,4	22,0	1.710	38.950,6	21,4	1.685	54.577,3	23,9	1.711	53.069,8	25,3	1.771
AREA II	362.571,3	27,9	11.585	372.046,9	29,8	11.501	400.634,3	33,4	10.903	415.674,6	35,9	10.810	415.259,4	37,5	10.576
Dirigente II fascia	335.548,0	28,4	10.482	335.865,3	30,2	10.228	358.918,5	34,0	9.539	363.990,1	36,6	9.242	357.445,0	38,3	8.903
Dirigente II fascia tempo determ.	27.023,2	22,7	1.103	36.181,6	26,6	1.274	41.715,8	29,4	1.364	51.684,4	31,2	1.567	57.814,4	33,5	1.673
AREA III	500.037,4	22,5	20.410	562.410,9	23,9	20.999	554.573,0	25,0	20.807	563.250,0	25,9	20.555	508.316,4	22,5	20.469
Dirigenti con incarico di struttura complessa	123.251,2	35,7	3.167	135.784,2	34,2	3.564	135.842,4	39,6	3.218	139.469,9	42,0	3.177	142.173,6	40,1	3.213
Dirigenti con inc. di strut. semplice e altri inc.	376.786,2	20,1	17.243	419.217,9	21,8	17.104	408.560,4	22,3	17.126	409.245,9	22,8	16.811	350.845,2	19,1	16.603
Dirigenti a tempo determinato				7.408,7	20,6	331	10.170,1	20,6	463	14.534,3	25,0	567	15.297,6	21,4	654
AREA IV	3.795.598,6	32,5	110.395	4.055.920,3	34,2	111.069	4.045.771,1	34,8	112.023	4.090.518,1	35,2	112.132	3.875.540,7	32,3	111.956
Dirigenti con incarico di struttura complessa	638.521,1	56,6	10.671	672.311,5	57,6	10.939	679.777,2	61,4	10.682	663.509,3	61,5	10.463	658.228,9	57,8	10.732
Dirigenti con incarico di struttura semplice	765.521,7	33,4	20.957	759.635,5	35,6	19.850	772.169,7	35,3	20.792	762.935,2	37,0	19.727	728.592,0	34,7	18.635
Dirigenti a tempo determinato				21.008,4	26,4	779	22.572,1	28,5	773	36.652,4	32,6	1.105	28.347,7	29,0	927
Dirigenti con altri inc. profess.	2.391.555,8	29,0	78.767	2.602.964,9	30,7	79.501	2.571.252,2	31,1	79.776	2.627.421,3	31,4	80.837	2.460.372,2	28,5	81.661
AREA V	70.015,4	7,4	9.415	115.876,7	13,1	8.839	114.102,0	14,0	8.167	133.984,6	11,1	8.156	86.496,2	7,2	8.367
Dirigente scolastico	70.015,4	7,4	9.415	115.876,7	13,1	8.839	114.102,0	14,0	8.167	133.984,6	11,1	8.156	86.496,2	7,2	8.367
TOTALE AREE	5.003.919,2	29,1	161.050	5.463.768,2	31,3	162.081	5.451.327,8	32,1	161.792	5.575.125,9	32,7	161.163	5.265.554,8	30,3	160.729
<i>Dirigenti di regioni e province a statuto speciale⁽²⁾</i>	<i>13.463,3</i>	<i>19,0</i>	<i>642</i>	<i>18.098,3</i>	<i>14,7</i>	<i>1.163</i>	<i>39.747,4</i>	<i>19,2</i>	<i>1.711</i>	<i>45.180,4</i>	<i>23,7</i>	<i>1.685</i>	<i>44.234,0</i>	<i>23,9</i>	<i>1.642</i>
<i>Altri dirigenti del pubblico impiego</i>	<i>10.065,8</i>	<i>33,8</i>	<i>293</i>	<i>14.739,2</i>	<i>31,1</i>	<i>397</i>	<i>18.486,2</i>	<i>33,8</i>	<i>470</i>	<i>19.584,4</i>	<i>31,3</i>	<i>597</i>	<i>21.170,1</i>	<i>32,2</i>	<i>634</i>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-Igop

⁽¹⁾ Dirigenti medici e medici del Ministero della salute, medici degli Enti pubblici non economici⁽²⁾ Friuli, Sardegna, Trentino, Valle d'Aosta, Trento e Bolzano. Data la forte eterogeneità fra gli ordinamenti delle diverse regioni, non si riportano distinzioni tra qualifiche

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

Anche per l'esame dei raffronti comparati per le diverse aree di contrattazione concernente la spesa media *pro capite* per retribuzioni di posizione e di risultato si ritiene opportuno l'esame dei dati relativi al triennio 2002/2004 riportati nella tabella 4. A questo riguardo, il dato 2004 mostra che la retribuzione più elevata a titolo indennità di posizione viene corrisposta ai dirigenti di prima fascia dell'Area I (70 mila euro), con una crescita del 17,3% rispetto al dato 2002. Nel 2005 sembra consolidarsi un ulteriore incremento del 7,5%. Questa componente della retribuzione risulta tre volte e mezza superiore a quella percepita dai dirigenti con incarico di struttura complessa dell'Area III e di oltre quattro volte rispetto agli omologhi dirigenti dell'Area IV i quali tuttavia beneficiano delle indennità di strutture e/o di esclusività. Peraltro, con riferimento all'Area III, il dato di spesa risultante dai conti annuali relativo all'erogazione dell'indennità di esclusività appare inattendibile se confrontato con i singoli valori tabellari.

L'indennità di posizione percepita dai dirigenti di seconda fascia, nel periodo considerato, risulta maggiore, in termini assoluti nell'Area II. Si precisa, a questo riguardo, che la dirigenza delle Regioni e Autonomie locali è collocata in un'unica fascia, a cui appartengono posizioni dirigenziali diversamente retribuite, a seconda della rilevanza dell'incarico. Valori più modesti si registrano per i dirigenti con incarico di struttura semplice sia di Area III che di Area IV, mentre per i dirigenti dell'Area V, la componente variabile risulta molto contenuta. Per queste ultime categorie dirigenziali, va anche considerata, per i dirigenti di Area III e IV, l'indennità di esclusività e per quelli di Area V l'indennità di direzione. Il primo emolumento (indennità di esclusività) risulta, nel quinquennio, stazionaria per i dirigenti con incarico di struttura complessa Area III, pari mediamente a poco più di 4 mila euro) e per quelli di Area IV, mediamente intorno ai 15 mila euro. L'indennità di esclusività risulta, nel medesimo periodo, in lieve crescita per i dirigenti con incarico di struttura semplice sia di Area III (con un importo di 6/7 mila euro) che di Area IV (con un importo circa 10 mila euro). L'indennità di direzione corrisposta ai dirigenti scolastici risulta sostanzialmente stazionaria nel periodo considerato e ammonta mediamente a 5,2 mila euro annuo *pro capite* nel 2004 (+8,1% rispetto al 2002). Tale indennità, in base al disposto dell'art. 42 del Ccnl del 3 marzo 2002, concorre a finanziare la indennità di posizione¹².

¹² Art. 42 - finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato.

(...) 3. Concorre a formare il fondo anche l'importo individuale dell'indennità di direzione che cessa di essere corrisposta al momento dell'attribuzione della retribuzione di posizione.

Tabella 4

Spesa media annua procapite per retribuzioni di posizione e risultato dei dirigenti nel quinquennio 2001-2005

	2001		2002		2003		2004		2005	
	Posizione	Risultato	Posizione	Risultato	Posizione	Risultato	Posizione	Risultato	Posizione	Risultato
AREA I	19.658	4.031	22.953	3.916	21.894	3.525	23.028	4.380	23.519	6.262
Dirigente I fascia	61.386	6.300	60.061	12.266	65.399	10.789	70.430	13.116	75.684	14.582
Dirigente II fascia	18.864	4.333	22.677	3.516	21.063	3.048	21.761	4.227	22.016	6.262
Dirigente I fascia tempo determ.	33.512	1.422	61.662	10.916	62.737	12.138	61.744	13.950	57.579	19.482
Dirigente II fascia tempo determ.	15.639	2.624	18.437	5.294	21.365	7.062	22.832	6.926	23.189	9.850
Altro ⁽¹⁾	9.124	2.250	11.181	2.487	9.888	2.542	11.540	1.652	11.563	2.866
AREA II	21.893	3.064	21.730	5.055	23.645	5.978	24.795	6.593	26.017	6.707
Dirigente II fascia	22.630	3.053	22.355	5.041	24.211	6.107	25.526	6.746	26.603	6.820
Dirigente II fascia tempo determ.	14.883	3.166	16.715	5.171	19.688	5.080	20.488	5.691	22.900	6.102
AREA III	9.784	3.395	10.377	4.197	11.049	3.993	11.398	4.159	8.406	3.785
Dirigenti con incarico di struttura complessa	15.956	4.765	15.496	5.183	18.548	5.605	19.539	6.170	17.849	5.980
Dirigenti con incarico di struttura semplice e altri inc.	8.651	3.144	9.317	3.994	9.660	3.685	9.825	3.757	6.511	3.349
Dirigenti a tempo determinato			10.065	4.034	10.308	4.221	12.425	4.803	10.121	4.081
AREA IV	7.402	2.682	8.227	3.080	8.678	2.950	8.682	3.100	6.031	2.532
Dirigenti con incarico di struttura complessa	13.605	3.904	15.096	4.332	17.122	4.362	16.471	4.592	14.746	3.724
Dirigenti con incarico di struttura semplice	8.189	2.336	8.888	2.972	9.304	2.802	9.805	3.269	7.999	2.498
Dirigenti a tempo determinato			6.426	2.284	7.167	2.593	8.707	2.063	6.510	1.776
Dirigenti con altri inc. profess.	6.353	2.609	7.135	2.942	7.398	2.803	7.399	2.880	4.431	2.391
AREA V			2.487	168	2.850	192	4.545	227	5.609	457
Dirigente scolastico			2.487	168	2.850	192	4.545	227	5.609	457
TOTALE AREE	9.017	2.721	9.981	3.241	10.473	3.172	10.767	3.391	8.749	3.084
<i>Dirigenti di regioni e province a statuto speciale⁽²⁾</i>	<i>17.115</i>	<i>837</i>	<i>8.025</i>	<i>1.579</i>	<i>11.062</i>	<i>1.695</i>	<i>16.487</i>	<i>2.030</i>	<i>16.942</i>	<i>2.239</i>
<i>Altri dirigenti del pubblico impiego</i>	<i>7.566</i>	<i>308</i>	<i>10.126</i>	<i>1.092</i>	<i>12.718</i>	<i>2.110</i>	<i>6.023</i>	<i>1.068</i>	<i>6.479</i>	<i>1.709</i>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-Igop

⁽¹⁾ Dirigenti medici e medici del Ministero della salute, medici degli Enti pubblici non economici

⁽²⁾ Friuli, Sardegna, Trentino, Valle d'Aosta, Trento e Bolzano. Data la forte eterogeneità fra gli ordinamenti delle diverse regioni, non si riportano distinzioni tra qualifiche

Tabella 4

Spesa media annua procapite per retribuzioni di posizione e risultato dei dirigenti nel quinquennio 2001-2005

	2001		2002		2003		2004		2005	
	Posizione	Risultato	Posizione	Risultato	Posizione	Risultato	Posizione	Risultato	Posizione	Risultato
AREA I	19.658	4.031	22.953	3.916	21.894	3.525	23.028	4.380	23.519	6.262
Dirigente I fascia	61.386	6.300	60.061	12.266	65.399	10.789	70.430	13.116	75.684	14.582
Dirigente II fascia	18.864	4.333	22.677	3.516	21.063	3.048	21.761	4.227	22.016	6.262
Dirigente I fascia tempo determ.	33.512	1.422	61.662	10.916	62.737	12.138	61.744	13.950	57.579	19.482
Dirigente II fascia tempo determ.	15.639	2.624	18.437	5.294	21.365	7.062	22.832	6.926	23.189	9.850
Altro ⁽¹⁾	9.124	2.250	11.181	2.487	9.888	2.542	11.540	1.652	11.563	2.866
AREA II	21.893	3.064	21.730	5.055	23.645	5.978	24.795	6.593	26.017	6.707
Dirigente II fascia	22.630	3.053	22.355	5.041	24.211	6.107	25.526	6.746	26.603	6.820
Dirigente II fascia tempo determ.	14.883	3.166	16.715	5.171	19.688	5.080	20.488	5.691	22.900	6.102
AREA III	9.784	3.395	10.377	4.197	11.049	3.993	11.398	4.159	8.406	3.785
Dirigenti con incarico di struttura complessa	15.956	4.765	15.496	5.183	18.548	5.605	19.539	6.170	17.849	5.980
Dirigenti con incarico di struttura semplice e altri inc.	8.651	3.144	9.317	3.994	9.660	3.685	9.825	3.757	6.511	3.349
Dirigenti a tempo determinato			10.065	4.034	10.308	4.221	12.425	4.803	10.121	4.081
AREA IV	7.402	2.682	8.227	3.080	8.678	2.950	8.682	3.100	6.031	2.532
Dirigenti con incarico di struttura complessa	13.605	3.904	15.096	4.332	17.122	4.362	16.471	4.592	14.746	3.724
Dirigenti con incarico di struttura semplice	8.189	2.336	8.888	2.972	9.304	2.802	9.805	3.269	7.999	2.498
Dirigenti a tempo determinato			6.426	2.284	7.167	2.593	8.707	2.063	6.510	1.776
Dirigenti con altri inc. profess.	6.353	2.609	7.135	2.942	7.398	2.803	7.399	2.880	4.431	2.391
AREA V			2.487	168	2.850	192	4.545	227	5.609	457
Dirigente scolastico			2.487	168	2.850	192	4.545	227	5.609	457
TOTALE AREE	9.017	2.721	9.981	3.241	10.473	3.172	10.767	3.391	8.749	3.084
<i>Dirigenti di regioni e province a statuto speciale⁽²⁾</i>	<i>17.115</i>	<i>837</i>	<i>8.025</i>	<i>1.579</i>	<i>11.062</i>	<i>1.695</i>	<i>16.487</i>	<i>2.030</i>	<i>16.942</i>	<i>2.239</i>
<i>Altri dirigenti del pubblico impiego</i>	<i>7.566</i>	<i>308</i>	<i>10.126</i>	<i>1.092</i>	<i>12.718</i>	<i>2.110</i>	<i>6.023</i>	<i>1.068</i>	<i>6.479</i>	<i>1.709</i>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-Igop

⁽¹⁾ Dirigenti medici e medici del Ministero della salute, medici degli Enti pubblici non economici

⁽²⁾ Friuli, Sardegna, Trentino, Valle d'Aosta, Trento e Bolzano. Data la forte eterogeneità fra gli ordinamenti delle diverse regioni, non si riportano distinzioni tra qualifiche

8. Dirigenza esterna

E' ormai noto che i vertici delle amministrazioni fanno ricorso agli "alti profili professionali", in deroga al principio del concorso e sulla base di scelte discrezionali, per lo svolgimento di compiti ascrivibili a funzioni dirigenziali.

In base al decreto legislativo n. 165/2001 gli incarichi di segretario generale di ministeri, gli incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente, nonché gli incarichi di funzione dirigenziale generale possono essere conferiti con contratto a tempo determinato, a persone in possesso delle specifiche qualità professionali richieste dal comma 6¹³ dell'art. 19.

In diversi settori, comunque, si è fatto ricorso ad incarichi esterni per la copertura di posizioni di vertice nelle amministrazioni. In particolare il fenomeno è evidente negli enti del Servizio sanitario nazionale (Ssn), negli enti locali, e, in modo ancora più accentuato, nelle Regioni, sulla base della legislazione regionale contenente i principi generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi¹⁴.

In pratica il ricorso ad incarichi esterni è avvenuto in tutte le aree della dirigenza, con l'eccezione della V riguardante la dirigenza scolastica.

Presso le Autonomie territoriali ed in particolare nelle amministrazioni soggette alla disciplina del relativo testo unico il ricorso a figure e professionalità esterne è contemplato da diverse disposizioni: l'art. 90 del TUEL¹⁵ 2000 consente la costituzione di uffici alle dirette dipendenze degli organi politici di vertice, l'art. 108 prevede la nomina di un direttore generale fuori della dotazione organica ed, infine, l'art. 110 disciplina diverse fattispecie di incarico a contratto.

Anche nel comparto degli enti del Ssn la vigente legislazione autorizza il ricorso a dirigenti e specializzazioni esterne, sulla scorta di contratti, di diritto pubblico o di diritto privato, conferiti dal vertice dell'amministrazione entro limiti prefissati¹⁶.

¹³ Tali incarichi sono conferiti a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro maturate, anche presso amministrazioni statali, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato.

¹⁴ Cfr. ad esempio L.R. Lombardia 23.7.96, n. 16 e 7.9.96, n. 21; L.R. Piemonte 3.7.96, n. 34; L.R. Puglia 4.2.97, n. 7.

¹⁵ Negli Enti locali l'art. 90 del Tuel consente, tramite il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della Giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero, salvo che per gli enti disestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, i quali, se dipendenti da una pubblica amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni. La norma però non specifica se a tali uffici spettino funzioni di vertice, anche perché risulta sistematicamente separata dalle (successive) disposizioni in materia di dirigenza (art. 107 e segg. Tuel).

¹⁶ L'art. 15-septies del decreto legislativo n. 502/1992, introdotto dal decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, stabilisce che i direttori generali possono conferire incarichi per l'espletamento di funzioni di particolare rilevanza e di interesse strategico mediante la stipula di contratti a tempo determinato e con rapporto di lavoro esclusivo, entro il limite del 2% della dotazione organica della dirigenza, a laureati di particolare e comprovata qualificazione professionale che abbiano svolto